

SALA DE ADMISIÓN DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.- Quito, D.M., 25 de octubre de 2024.

VISTOS: El Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador, conformado por la jueza constitucional Daniela Salazar Marín y los jueces constitucionales Enrique Herrería Bonnet y Richard Ortiz Ortiz, en virtud del sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 25 de septiembre de 2024, **avoca** conocimiento de la causa **53-24-AN, acción por incumplimiento**.

1. Antecedentes procesales

1. El 23 de septiembre de 2024, Carlos Marcelo Aguilar Espinoza y otros¹ (“**accionantes**”), en calidad de agentes civiles de tránsito del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Cuenca (“**GAD de Cuenca**”) presentaron una acción por incumplimiento en contra de la referida institución, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (“**IESS**”), el Consejo de Educación Superior (“**CES**”), el Ministerio del Trabajo (“**MT**”) y el Ministerio de Transporte y Obras Públicas (“**MTOP**”). En lo principal, solicitan el cumplimiento de las disposiciones transitorias primera, segunda, tercera, cuarta, quinta, y décima cuarta del Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público (“**COESCOP**”).
2. El 26 de septiembre de 2024, la Secretaría General de este Organismo certificó que se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción signada con el número 54-24-AN.²

¹ Daniela Alexandra Araujo Cabrera, Franklin Omar Astudillo Riñela, Franklin Oswaldo Auquilla Siguenza, Oliver Fabián Ávila Redrovan, Jhonny Fabricio Ayala Ramírez, Carlos Alfredo Bailón Castro, Cindy Gabriela Bailón Castro, Milton Patricio Bernal Martínez, Jorge Giovanny Bermeo Otavalo, Julio Fernando Bermeo Pacheco, Klever Fabián Bustamante Pintado, Paul Ismael Campos Castro, Iván Fernando Carrión Arrieta, Dalton Duval Castro Saldaña, Diana Karina Centeno Monta, Marby Santiago Coque Avendaño, Juan Carlos Cornejo Llanes, Wilson Mauricio Criollo Sanez, Stalin Armando Cuzco Arguello, Gabriela Corina Chacón Orellana, Luis Enrique Chillogalli Abad, Fabricio Geovanny Chicaiza Barros, Juan Diego Granda Avilés, Alexi Lorena Guerrero Amari, Julián Omar Gualpa Tito, Kleber Bolívar Cutama Guallas, Bertha Leonor León Ortiz, Klever Fernando Matute Peña, Freddy Patricio Marín Barbecho, Juan Carlos Méndez Contreras, Sara Patricia Mora Urgiles, Juan Fernando Nivicela Barreto, Santiago Francisco Noboa Ortega, Xavier Oswaldo Ortiz Altamirano, Darwin Fernando Palomeque Zambrano, Celia Geovanna Paredes Pacheco, Paola Cristina Parra Quizhpi, Mariela Estefanía Pesantez Merchán, Víctor Alejandro Placencio García, Carmen Isabel Punin Barrera, Carmen Patricia Quezada Patiño, Ana Beatriz Quizhpi Chunchi, Braulio Alexander Ramón Auquilla, Bolívar Adrián Rivera González, José Esteban Rodríguez Chuchuca, Lidia Raquel Rodas Miranda, María Fernanda Romero Verdugo, Norma Marlene Rojas Tenempaguay, Paola Cristina Sacoto Córdova, Edgar Eugenio Saquicela Alvarado, Milton Rubén Solíz Tacuri, Humberto Israel Torres Romo, Rene Mauricio Vargas Plaza, William Paul Vásquez Maldonado, Pablo Esteban Vélez Mora, Manuel Octavio Yaguana Campoverde, Diego Xavier Zambrano Mosquera, Jaime Andrés Cifuentes Durán, Diego Ismael Guartatanga Defa, Pedro Alejandro Herrera Urgiles, Juan Carlos Loja Caguana, Sebastián Gonzalo Pacheco Arce, Jonnathan Rene Plaza Solis, William Hernán Vázquez Álvarez, Jairo Esteban Sacoto Cordova, Tania Priscila Quito Orellana, César Israel Parra Morocho, César Fabián Siguenza Crespo y Carlos Vicente Bravo Urgiles.

² Además, dejó constancia que tiene relación con las causas 8-24-AN, 0016-19-AN, 33-20-AN, 2-22-AN, 46-22-AN, 71-22-AN, 7-23-AN, 8-23-AN, 14-23-AN, 15-23-AN, 24-23-AN, 65-23-AN, 5-24-AN, 60-18-AN, 40-22-IN, 27-17-IN, 41-17-IN, 43-17-IN, 49-17-IN, 9-19-IN, 26-19-IN, 10-20-CN, 104-21-IN, 30-21-AN y 28-22-CN.

2. Objeto

3. De conformidad con el artículo 93 de la CRE y el artículo 52 de la LOGJCC, la acción por incumplimiento tiene por objeto garantizar la aplicación de las normas que integran el sistema jurídico y actos administrativos de carácter general, así como el cumplimiento de sentencias, decisiones o informes de organismos internacionales de protección de derechos humanos. Ambas normas establecen que la acción por incumplimiento procede cuando la norma, sentencia, decisión o informe cuyo cumplimiento se persigue contenga una obligación de hacer o no hacer clara, expresa y exigible.
4. Las disposiciones del COESCOP invocadas son normas que integran el sistema jurídico. En consecuencia, se cumple el objeto de esta acción.

3. Normas cuyo cumplimiento se demanda

5. Como se mencionó *supra*, los accionantes solicitan el cumplimiento de las disposiciones transitorias primera, segunda, tercera, cuarta, quinta, y décima cuarta del COESCOP:

Primera. En el lapso de ciento ochenta días, contados desde la fecha de entrada en vigencia de este Código, los entes rectores nacionales y locales de las entidades de seguridad reguladas por este último, expedirán los reglamentos que regulen la estructuración o reestructuración, según corresponda, de las carreras de personal, sus orgánicos numéricos, planes de carrera, ingreso, formación, ascensos y evaluaciones, adecuándolos a las disposiciones de este cuerpo legal. Una vez expedida esta normativa, de forma complementaria las referidas autoridades aprobarán los estatutos orgánicos y funcionales de sus respectivas entidades de seguridad. Hasta que se expidan los reglamentos se aplicará las disposiciones de este Código en el sentido más favorable a las y los servidores de las entidades de seguridad, sin afectar o suspender la calidad de sus servicios.

Segunda. El Ministerio rector en materia laboral y el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social realizarán los estudios técnicos y actuariales con el objetivo de detectar particularidades laborales respecto de las funciones que cumplen los servidores sujetos a este Código, en un plazo no mayor a trescientos sesenta días. De determinarse pertinente, las condiciones prestacionales para este grupo se otorgarán siempre que se encuentren debidamente financiadas por el empleador y el servidor, y se modificarán mediante la reforma de la normativa correspondiente.

Tercera. Los entes rectores nacional y locales de las entidades de seguridad reguladas en este Código, en el plazo de ciento ochenta días contados a partir de su promulgación, coordinarán con el ente nacional rector de educación superior, la adopción de los mecanismos y medidas necesarias para que los centros de formación, capacitación y especialización de las mencionadas entidades de seguridad cumplan con los procedimientos y requisitos que permitan su acreditación ante el sistema de educación superior estatal, de conformidad con la ley correspondiente. Dentro del mismo plazo, se coordinarán las condiciones que deben cumplirse, de acuerdo con la respectiva ley, para el reconocimiento de los estudios realizados y otros títulos académicos, obtenidos por el personal de las indicadas entidades de seguridad.

Cuarta. En el plazo de un año y por única vez, la respectiva institución rectora nacional de las entidades complementarias de seguridad y el ministerio rector de los asuntos de trabajo determinarán la homologación de perfiles y salarios de las instituciones reguladas en esta Ley. Para ello, los rangos de valoración entre los distintos niveles funcionales y grados que integran las escalas de remuneraciones mensuales unificadas, se establecerán previo estudio técnico por parte del ministerio encargado de los asuntos de trabajo y el dictamen favorable del Ministerio de Finanzas.

Quinta. El Ministerio encargado de los asuntos de trabajo emitirá las directrices para precautelar los derechos de aquellas y aquellos servidores que no cumplan con el perfil establecido para el puesto en las carreras reguladas en este Código.

Décima Cuarta. En el plazo de 180 días [sic] Consejo de Educación Superior elaborará los estudios necesarios a fin de que en las universidades públicas puedan establecerse carreras relacionadas con la capacitación, formación y especialización académica en las temáticas inherentes a seguridad ciudadana. De igual manera en dicho plazo evaluará si las carreras que imparte el Instituto Tecnológico Superior de la Policía Nacional pueden ser implementadas carreras por parte de las universidades estatales.

4. Pretensión y fundamentos

6. Los accionantes indican que las referidas normas contienen obligaciones de hacer y que estas son claras, expresas y exigibles.
7. Señalan que las obligaciones a cargo del GAD de Cuenca son aquellas contenidas en las disposiciones transitorias primera y tercera. Sobre la disposición transitoria primera, arguyen que esta exige al GAD de Cuenca –sujeto activo– expedir los reglamentos que regulen la estructuración o reestructuración, según corresponda, de las carreras de personal, sus orgánicos numéricos, planes de carrera, ingreso, formación, ascensos y evaluaciones, adecuándolas a las disposiciones del COESCOP –objeto–, de los agentes civiles de tránsito –sujeto pasivo–. Manifiestan que la obligación debía cumplirse en el plazo de 180 días contados a partir de la vigencia de dicha norma, plazo que se cumplió el 18 de junio de 2018.
8. Respecto a la disposición transitoria tercera, esgrimen que esta exige al GAD de Cuenca –sujeto activo– coordinar con el ente rector de educación superior la adopción de mecanismos y medidas necesarias para la formación de los servidores sujetos al COESCOP –objeto–i.e. los agentes civiles de tránsito –sujeto pasivo–. Señalan que esta obligación debía cumplirse en el plazo de 180 días contados a partir de la vigencia de dicha norma, esto es, hasta el 18 de junio de 2018.
9. En cambio, la obligación a cargo del IESS es aquella contenida en la disposición transitoria segunda, que exige a dicha entidad –sujeto activo– realizar los estudios técnicos y actuariales con el objetivo de detectar particularidades laborales respecto de las funciones que cumplen los servidores sujetos a esa norma –objeto–, particularmente a los agentes de tránsito como beneficiarios –sujeto pasivo–. Manifiestan que la obligación debía ser cumplida en el plazo

de 360 días contados desde que entró en vigor el COESCOP, plazo que se cumplió el 21 de diciembre de 2018.

10. Esgrimen que el CES debía cumplir la obligación contenida en la disposición transitoria décima cuarta. Señalan que esta obligación exige al CES –sujeto activo– elaborar los estudios necesarios a fin de que en las universidades públicas puedan establecerse carreras relacionadas con la capacitación, formación y especialización académica –objeto– en beneficio de los agentes civiles de tránsito –sujeto pasivo–. Arguyen que la obligación debía ser cumplida en el plazo de 180 días contados desde que entró en vigor el COESCOP, plazo que se cumplió el 21 de junio de 2018.
11. En el caso del MT, indican que debe cumplir las obligaciones contenidas en las disposiciones transitorias segunda, cuarta y quinta. Señalan que la disposición transitoria segunda exige al MT y al IESS –sujetos activos– realizar los estudios técnicos y actuariales con el objetivo de detectar particularidades laborales respecto de las funciones que cumplen los servidores sujetos al COESCOP –objeto–, *i.e.* los agentes civiles de tránsito –sujeto pasivo–. Manifiestan que la obligación debía ser cumplida en el plazo de 360 días contados desde que entró en vigor la referida norma, plazo que se cumplió el 21 de diciembre de 2018. Esgrimen que se realizó un estudio actuarial el 31 de diciembre de 2022, pero que este no tomó en cuenta a los cuerpos de agentes civiles de tránsito.
12. Respecto a la disposición transitoria cuarta, arguyen que exige al MT –sujeto activo– determinar la homologación de perfiles y salarios de las instituciones reguladas en el COESCOP y los rangos de valoración entre los distintos niveles funcionales y grados que integran las escalas de remuneraciones mensuales unificadas –objeto–, en beneficio de los agentes civiles de tránsito –sujeto pasivo–. Manifiestan que la obligación debía ser cumplida en el plazo de un año desde que entró en vigor la referida norma, plazo que se cumplió el 21 de diciembre de 2018.
13. Finalmente, sobre la disposición transitoria quinta, manifiestan que exige al MT –sujeto activo– emitir las directrices para precautelar los derechos de los servidores que no cumplan con el perfil establecido para el puesto en las carreras reguladas en el COESCOP –objeto–, en beneficio de los agentes civiles de tránsito –sujeto pasivo–. Arguyen que no existe un plazo para el cumplimiento de esta obligación.
14. Por último, esgrimen que el MTOP debe cumplir las disposiciones transitorias primera, tercera y cuarta, en los términos expuestos en los párrafos 7, 8 y 12.
15. Con base en lo expuesto, pretenden que: (i) se acepte la presente acción por incumplimiento; (ii) se declare el incumplimiento de las disposiciones transitorias primera, segunda, tercera, cuarta, quinta y décimo cuarta del COESCOP por parte de las entidades demandadas; y, (iii) como medidas de reparación, se dé cumplimiento inmediato a las mismas y se paguen las diferencias de remuneración que han dejado de percibir desde el año en que entró en vigencia el COESCOP, así como los beneficios de ley correspondientes. Para ello, solicitan que se

derive a un tribunal distrital contencioso administrativo para que inicie el proceso de ejecución.

5. Requisitos

16. Los artículos 54 y 55.4 de la LOGJCC exigen la prueba del reclamo previo. De conformidad con la sentencia 46-18-AN/22, en la fase de admisibilidad se debe verificar la existencia de “un escrito de reclamo previo anexado en la demanda de acción por incumplimiento”.
17. El accionante adjuntó diversos oficios dirigidos al GAD de Cuenca, IESS, CES, MT y MTOP, en los que solicitaron el cumplimiento de las normas objeto de esta acción. En consecuencia, se cumple este requisito.

6. Admisibilidad

18. La LOGJCC establece en su artículo 56 las causales de inadmisión de la acción por incumplimiento. De la revisión de la demanda, se desprende que la misma no incurre en ninguna de las causales referidas. Por tanto, es admisible.

7. Decisión

19. Por las razones expuestas, este Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, resuelve **ADMITIR** a trámite la acción por incumplimiento **53-24-AN**, sin que esta decisión implique prejuzgamiento sobre la materialidad de la pretensión.
20. En el marco de lo dispuesto en el artículo 7 de la Resolución número 007-CCE-PLE-2020, se solicita a las partes procesales que utilicen el módulo de “SERVICIOS EN LÍNEA” en la página web institucional <http://sacc.corteconstitucional.gob.ec/app> para el ingreso de escritos y demandas; la herramienta tecnológica SACC (Sistema Automatizado de la Corte Constitucional) será la única vía digital para la recepción de demandas y escritos, en tal razón, no se recibirán escritos o demandas a través de correos electrónicos institucionales. Igualmente se receptarán escritos o demandas presencialmente en el “Edificio Matriz” de la Corte Constitucional, ubicada en la calle José Tamayo E10 25 y Lizardo García, del D.M. Quito; y, en la “Sede Guayaquil” de la Corte Constitucional, ubicada en la calle Pichincha y Av. 9 de Octubre, Edificio Banco Pichincha, 6to Piso. La atención en las indicadas oficinas es de lunes a viernes de 8h00 de la mañana hasta las 16h30 horas.
21. Esta decisión no es susceptible de recurso alguno y causa ejecutoria.

22. En consecuencia, se dispone notificar este auto y disponer el trámite para su sustanciación.

Documento firmado electrónicamente
Enrique Herrería Bonnet
JUEZ CONSTITUCIONAL

Documento firmado electrónicamente
Richard Ortiz Ortiz
JUEZ CONSTITUCIONAL

Documento firmado electrónicamente
Daniela Salazar Marín
JUEZA CONSTITUCIONAL

RAZÓN. Siento por tal que el auto que antecede fue aprobado por unanimidad, en sesión del Segundo Tribunal de Sala de Admisión, de 25 de octubre de 2024. Lo certifico.

Documento firmado electrónicamente

Aida García Berni

SECRETARIA SALA DE ADMISIÓN

