

ACCIÓN No. 40-22-IN

JUEZAS: Dra. Ximena Alejandra Cárdenas Reyes.
Dra. Hilda Teresa Nuques Martínez.
Dra. Daniela Salazar Marín.

SEÑORAS JUEZAS CONSTITUCIONALES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Luis Guillermo Rodríguez Reyes, con cédula de ciudadanía número 0104108337, mayor de edad, profesión abogado, domiciliado y residente en la ciudad de Quito, provincia de Pichincha, en las calles República del Salvador N34-183 y Suiza, en mi calidad de Director de Asesoría Jurídica, del Ministerio del Trabajo, conforme acción de personal No. 2022-MDT-DATH-SE-0962, de fecha 05 de julio de 2022; y, como delegado del señor Ministro del Trabajo conforme el Acuerdo Ministerial Nro. MDT-2020-206 de fecha 01 de octubre de 2020; documentación que se anexa al presente; dentro de la Acción Pública de Inconstitucionalidad **No.40-22-IN**, planteado por los accionantes: MELENDRES OCAMPO ALBERTO FABIAN, MINA ALOMIAS DIEGO ARMANDO, CARAGUAY ALLASICHE VICTOR HUMBERTO, QUITO CHICAIZA RAUL PATRICIO, MOYANO RONCO LUIS RONALDO, RAMOS JIMENEZ JOHNSON FABRICIO, SOLANO JARA MARIO ALBERTO, GUERRERO HINOJOSA OLMES SMITH, BALCAZAR PARDO NELSON HENRY, JORGE KLEBER UGSHA HURTADO, SALAZAR GUAYCHA BYRON STALIN, SALAZAR GUAYCHA JUNNIOR ESTHUARDO, OLIVO RODRIGUEZ CARLOS XAVIER, TORRES BOLAÑOS LUIS ENRIQUE, DE JESUS QUIÑONEZ CARLOS ALBERTO, PALMA TOAZA DALTON JUNIOR, LEMA CHICAIZA MARCO ANTONIO, CULQUI FLORES JUAN ELIAS, RUIZ SUAREZ ARGENIS ALBERTO, LINCANGO GUANANGA CARLOS JAVIER, CARRILLO POGO GUIDO FABIAN, GEOVANNY ALEXANDRO MORA VILLACIS, QUEZADA PACHECO MARIO ENRIQUE, MEDINA TOLEDO JUAN CARLOS, AGUIRRE MORAN AURELIO WILFRIDO, CHILLAGANA YANEZ LUIS RODRIGO, LEON GARCIA MILTON JESUS, ante usted comparezco y manifiesto:

**I
DE LA EMISIÓN DE LA NORMATIVA**

En referencia al Oficio No. CC-SG-2022-511 de fecha 12 de julio de 2022, suscrito por la Secretaria General de la Corte Constitucional AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI, notificado a esta Cartera de Estado el mismo día con ingreso No. MDT-DSG-2022-10553-EXTERNO, mediante el cual se remitió el AUTO DE TRIBUNAL DE SALA DE ADMISIÓN de 01 de julio 2022 dentro de la Acción Pública de Inconstitucionalidad No. 40-22-IN; el mismo que, manifiesta en su parte pertinente:

“19.Córrase traslado con este auto y la copia de la demanda a la Presidencia de la República, a la Asamblea Nacional, al Procurador General del Estado y al Ministerio del Trabajo a fin de que, en el término de quince días intervengan, defendiendo o impugnando la constitucionalidad de las disposiciones demandadas.” (lo subrayado nos pertenece).

Al respecto, en función de lo solicitado conforme al artículo 85 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, nos permitimos mencionar lo siguiente:

**I.A.
ANTECEDENTES**

1. El 07 de agosto de 1998 se expidió la Ley de Personal de la Policía Nacional publicada en Registro Oficial No. S-378; misma que, en el artículo 85 definía el tiempo de permanencia para ascensos de Oficiales y Tropa.
2. El 11 de agosto de 2010 se expidió la Ley Orgánica de Servicio Público con la cual se atribuye a esta Cartera de Estado la competencia de *“(...) Ejercer la rectoría en materia de remuneraciones del sector público, y expedir las normas técnicas correspondientes en materia de recursos humanos, conforme lo determinado en esta ley (...)”* conforme al literal a) del artículo 51 de la mencionada Ley.
3. El 28 de febrero de 2012 mediante Resolución No. MRL-2012-0053 esta Cartera de Estado emitió la escala de remuneraciones mensuales unificadas para las servidoras y servidores públicos en servicio activo de la Policía Nacional; en función al tiempo de permanencia para ascensos configurado en el artículo 85 de la Ley de Personal de la Policía Nacional.
4. El 07 de marzo de 2013 mediante Resolución No. MRL-2013-0136 esta Cartera de Estado emitió los valores que percibirán las servidoras y servidores públicos en servicio activo de la Policía Nacional por concepto de compensaciones de manera anual; en función al tiempo de permanencia para ascensos configurado en el artículo 85 de la Ley de Personal de la Policía Nacional.
5. El 13 de junio de 2017 se expidió el Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público, el cual en su Disposición Derogatoria Tercera derogó a la Ley de Personal de la Policía Nacional. En el mencionado código, el segundo inciso del artículo 4 indica que *“(...) Las escalas remunerativas y los ingresos complementarios de las entidades regidas por este Código se sujetarán a las políticas y normas establecidas por el ente rector nacional del trabajo.”*; de igual manera, el artículo 89 señala la *“Clasificación por Nivel de Gestión, Rol, Grado y tiempo de servicio”* para el ascenso del personal activo en carrera policial.
6. El 16 de julio de 2021 mediante Decreto Ejecutivo No. 123, el Presidente Constitucional de la República determinó en la Disposición Transitoria Primera del mencionado instrumento que *“(...) el Ministerio del Trabajo, en el ámbito de su competencia, iniciará un proceso de depuración y actualización de la normativa secundaria aplicable al sector público.”*
7. El 16 de septiembre de 2021 mediante Informe No. MDT-SPN-2021-070, suscrito por el Subsecretario de Políticas y Normas, se anexan *“(...) los proyectos de resoluciones para su suscripción, de considerarlo pertinente, y de esta manera dar cumplimiento a lo determinado por el Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público.”*
8. El 21 de septiembre de 2021 mediante Oficio No. MDT-VSP-2021-0237-O el Viceministro del Servicio Público solicitó dictamen presupuestario al Ministerio de Economía y Finanzas para la aprobación de los proyectos correspondientes a la escala de remuneraciones mensuales unificadas y los valores por compensaciones de manera anual para las servidoras y servidores públicos en servicio activo de la Policía Nacional.
9. El 26 de diciembre de 2021 mediante Oficio No. MEF-VGF-2021-0896-O el Ministerio de Economía y Finanzas, de conformidad con la competencia atribuida en el literal c) del artículo 132 de la Ley Orgánica del Servicio Público, emitió dictamen presupuestario

favorable para la escala de remuneraciones mensuales unificadas y los valores por compensaciones de manera anual para las servidoras y servidores públicos en servicio activo de la Policía Nacional.

10. El 29 de diciembre de 2021 mediante Informe No. MDT-SPN-2021-0094 suscrito por el Subsecretario de Políticas y Normas, una vez que el Ministerio de Economía y Finanzas emitió el dictamen presupuestario favorable: *"(...) sugiere al Viceministro del Servicio Público suscriba las resoluciones que contienen la escala de remuneraciones mensuales unificadas y compensaciones anuales para los servidores públicos en servicio activo de la Policía Nacional, en cumplimiento de lo dispuesto en el Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público – COESCOP, a fin de que sea remitido al señor Ministro del Trabajo, Arq. Patricio Donoso para la firma respectiva y posterior publicación en el Registro Oficial."*
11. El 24 de enero de 2022 el Ministerio del Trabajo emitió las Resoluciones No. MDT-2022-002, correspondiente a la *"(...) escala de remuneraciones mensuales unificadas para las servidoras y servidores públicos en servicio activo de la Policía Nacional (...)"* y MDT-2022-003, referente a *"(...) los valores que percibirán las servidoras y servidores públicos en servicio activo de la Policía Nacional, por concepto de compensaciones de manera anual (...)"*; todo ello, con base en el artículo 89 del Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público y a las competencias como responsabilidades generadas a este Ministerio y descritas en los numerales anteriores.

I.B. FUNDAMENTOS DE DERECHO

1. La Constitución de la República del Ecuador, en su parte pertinente señala:

"Art. 225.- El sector público comprende:

1. Los organismos y dependencias de las funciones Ejecutiva, Legislativa, Judicial, Electoral y de Transparencia y Control Social (...)"

"Art. 226.- Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución."

"Art. 229.- Serán servidoras o servidores públicos todas las personas que en cualquier forma o a cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público (...) La ley definirá el organismo rector en materia de recursos humanos y remuneraciones para todo el sector público y regulará el ingreso, ascenso, promoción, incentivos, régimen disciplinario, estabilidad, sistema de remuneración y cesación de funciones de sus servidores."

2. La Ley Orgánica del Servicio Público, en su parte pertinente señala:

“Art. 3.- Ámbito.- Las disposiciones de la presente ley son de aplicación obligatoria, en materia de recursos humanos y remuneraciones, en toda la administración pública (...)

Todos los organismos previstos en el artículo 225 de la Constitución de la República y este artículo se sujetarán obligatoriamente a lo establecido por el Ministerio del Trabajo en lo atinente a remuneraciones e ingresos complementarios.

Las escalas remunerativas de las entidades que integran el régimen autónomo descentralizado y regímenes especiales, se sujetarán a su real capacidad económica y no excederán los techos y pisos para cada puesto o grupo ocupacional establecidos por el Ministerio del Trabajo, en ningún caso el piso será inferior a un salario básico unificado del trabajador privado en general.

De conformidad con lo establecido en los artículos 430, 168 (1 y 2), 160, 170 y 181 numeral 3 de la Constitución de la República, las personas servidoras de la Corte Constitucional, los miembros activos de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional y el personal de carrera judicial se regirán en lo previsto en dichas disposiciones por sus leyes específicas y subsidiariamente por esta ley en lo que fuere aplicable.”

“Art. 51.- Competencia del Ministerio del Trabajo en el ámbito de esta Ley.- El Ministerio del Trabajo, tendrá las siguientes competencias:

a) Ejercer la rectoría en materia de remuneraciones del sector público (...)”

“Art. 94.- Ámbito.- Las disposiciones de este Título son de aplicación obligatoria en las instituciones, entidades y organismos del sector público determinadas en el Artículo 3 de esta Ley, con las excepciones previstas en este artículo y en general en esta Ley.”

“Art. 102.- Determinación de la remuneración.- Los rangos de valoración entre los distintos niveles funcionales y grupos ocupacionales que integran las escalas de remuneraciones mensuales unificadas, se establecerán previo estudio técnico por parte del Ministerio del Trabajo y el dictamen favorable del Ministerio de Finanzas, acorde a lo establecido en el literal c) del Artículo 132 de esta Ley.

En las instituciones en la cuales existan distintos niveles funcionales, grupos ocupacionales, rangos o jerarquías; el Ministerio del Trabajo, previo el estudio técnico respectivo, expedirá la escala de remuneraciones mensuales unificadas que correspondan, considerando las particularidades institucionales. Dicha escala estará enmarcada dentro de los rangos de la escala de remuneraciones mensuales unificadas del servicio público.

El Ministerio del Trabajo fijará las escalas remunerativas de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, respetando sus particularidades institucionales; dichas escalas no excederán los techos y no serán inferiores al piso establecido para la escala de remuneraciones mensuales unificadas de las y los servidores públicos.”

“Art. 115.- Del pago a las Fuerzas Armadas, Policía Nacional y entidades complementarias de seguridad.- Las servidoras y los servidores públicos de las Fuerzas Armadas, de la Policía Nacional y de las entidades complementarias de seguridad que por sus peculiaridades y particularidades en el ejercicio de la profesión militar, policial y otras de seguridad integral que no perciban horas extraordinarias o suplementarias, subrogación, encargo u otros

beneficios económicos por los conceptos previstos en esta Ley para las servidoras, percibirán por compensación los valores a que hubiere lugar, en base a la resolución que emita el Ministerio rector del trabajo para tal efecto.”

3. El Código de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público, en su parte pertinente señala:

“Art. 4.- Régimen Jurídico (...)

Las escalas remunerativas y los ingresos complementarios de las entidades regidas por este Código se sujetarán a las políticas y normas establecidas por el ente rector nacional del trabajo.”

“Art. 89.- Clasificación por Nivel de Gestión, Rol, Grado y tiempo de servicio.- En razón del nivel de gestión, rol, grado y tiempo de servicio, las y los servidores policiales se clasifican en:

No.	NIVEL	ROL	GRADO	TIEMPO DE SERVICIO (EN AÑOS)
1. Servidoras o servidores policiales directivos				
1.1	Directivo	Conducción y mando	General Superior	Dos (2)
1.2			General Inspector	Tres (3)
1.3			General de Distrito	Cinco (5)
1.4		Coordinación Operativa	Coronel de Policía	Siete (7)
1.5			Teniente Coronel de Policía	Siete (7)
1.6			Mayor de Policía	Siete (7)
1.7			Capitán de Policía	Siete (7)
1.8			Teniente de Policía	Cinco (5)
1.9			Subteniente de Policía	Cuatro (4)
2. Servidores o servidoras policiales técnico operativos				
2.1	Técnico operativo	Supervisión Operativa	Suboficial Mayor	Dos (2)
2.2			Suboficial Primero	Tres (3)
2.3			Suboficial Segundo	Cuatro(4)
2.4		Ejecución Operativa	Sargento Primero	Siete (7)
2.5			Sargento Segundo	Siete (7)
2.6			Cabo Primero	Siete (7)
2.7			Cabo Segundo	Cinco (5)
2.8			Policía	Cuatro (4)

4. El Código Orgánico Administrativo, en su parte pertinente señala:

“Art. 130.- Competencia normativa de carácter administrativo. Las máximas autoridades administrativas tienen competencia normativa de carácter administrativo únicamente para regular los asuntos internos del órgano a su cargo, salvo los casos en los que la ley prevea esta competencia para la máxima autoridad legislativa de una administración pública.

La competencia regulatoria de las actuaciones de las personas debe estar expresamente atribuida en la ley.”

5. El Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva, en su parte pertinente señala:

“Art. 17.- DE LOS MINISTROS.- Los Ministros de Estado son competentes para el despacho de todos los asuntos inherentes a sus ministerios (...)”

I.C. ARGUMENTACIÓN

1. Por mandato legal, el Ministerio del Trabajo tiene la obligación de expedir las escalas remunerativas y de compensación para los miembros en servicio activo de la Policía Nacional, con base a los nuevos lineamientos establecidos por el Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público, específicamente en relación al artículo 89 de la normativa en mención.
2. Esta Cartera de Estado ha realizado el análisis correspondiente en función de la información remitida por parte de la Policía Nacional, mediante Oficio Nro. PN-DNF-QX-2020-2246 de 01 de diciembre de 2020, acerca del número de servidores en servicio activo por grado y año que con corte a octubre de 2020, se encontraban laborando en la institución para el cálculo del impacto presupuestario tanto de remuneraciones mensuales unificadas como de compensación anual. Emitiendo los Informes Nos. MDT-SPN-2021-070 de 16 de septiembre de 2021 y MDT-SPN-2021-0094 de 29 de diciembre de 2021.
3. Es así que, con Oficio No. MDT-VSP-2021-0237-O de 21 de septiembre de 2021, el Viceministro del Servicio Público solicitó al Ministerio de Economía y Finanzas la emisión del dictamen presupuestario para la aprobación de los proyectos correspondientes a la escala de remuneraciones mensuales unificadas y los valores por compensaciones de manera anual para las servidoras y servidores públicos en servicio activo de la Policía Nacional, de conformidad con lo dispuesto en la letra c) del artículo 132 de la Ley Orgánica del Servicio Público.
4. El Ministerio de Economía y Finanzas con Oficio Nro. MEF-VGF-2021-0896-O, de 26 de diciembre de 2021, de conformidad con la competencia que le otorga el artículo 132 literal c) de la Ley Orgánica del Servicio Público, y al encontrarse el procedimiento conforme a la normativa vigente, emitió el dictamen presupuestario favorable, previo a la emisión de las Resoluciones.

En dicho oficio se señala expresamente:

“El 18 de noviembre de 2021 la Dirección Nacional de Egresos Permanentes del Ministerio de Economía y Finanzas y la Policía Nacional mantuvieron una reunión técnica de trabajo, en la cual se revisó los proyectos de resoluciones de remuneraciones unificadas y compensaciones de escalas de remuneraciones y su respectivo impacto presupuestario del año 2021 al 2025 (...)”

“Por lo expuesto, el Ministerio de Economía y Finanzas, considerando que el Ministerio del Trabajo, como órgano rector en materia de remuneraciones del sector público ha realizado el estudio técnico y legal pertinente, y de conformidad con lo establecido en el artículo 74, numeral 15 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, y las competencias

establecidas en los artículos 132, literal c) de la Ley Orgánica del Servicio Público y 291, literal b) del su Reglamento General, emite DICTAMEN PRESUPUESTARIO FAVORABLE a fin de que el Ministerio del Trabajo en el ámbito de su competencia emita las resoluciones que establecen la escala de remuneraciones mensuales unificadas y compensaciones anuales para los servidores públicos en servicio activo de la Policía Nacional, en cumplimiento a lo dispuesto en el Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público – COESCOP, cuya vigencia es a partir de diciembre 2021”. (el subrayado nos corresponde)

5. El Ministerio del Trabajo suscribe las Resoluciones Nro. MDT- 2022-002, de 24 de enero de 2022, que expide la escala de remuneraciones mensuales unificadas para los servidores públicos en servicio activo de la Policía Nacional; y, Nro. MDT-2022-003, de 24 de enero de 2022, que expide las compensaciones anuales para los servidores públicos en servicio activo de la Policía Nacional.

En cuanto a las resoluciones; en resumen, se tiene que, con la expedición del COESCOP, se incrementaron los años en la carrera de manera que, el nivel directivo mantendrá una carrera de 47 años y 39 años para los Técnicos Operativos, conservando las mismas remuneraciones y en los años añadidos se incrementó la misma generando un beneficio a los servidores y servidoras de servicio activo de la Policía Nacional, de la siguiente manera:

NIVEL	ROL	GRADO	TIEMPO DE SERVICIO (EN AÑOS) PREVIO A COESCOP	TIEMPO DE SERVICIO (EN AÑOS) ARTÍCULO 89 COESCOP
1. Servidoras o servidores policiales Directivos				
Directivo	Conducción y mando	General Superior	Dos (2)	Dos (2)
		General Inspector	Dos (2)	Tres (3)
		General de Distrito	Dos (2)	Cinco (5)
	Coordinación Operativa	Coronel de Policía	Cinco (5)	Siete (7)
		Teniente Coronel de Policía	Cinco (5)	Siete (7)
		Mayor de Policía	Cinco (5)	Siete (7)
		Capitán de Policía	Cinco (5)	Siete (7)
		Teniente de Policía	Cinco (5)	Cinco (5)
		Subteniente de Policía	Cinco (5)	Cuatro (4)
2. Servidores o servidoras policiales técnico operativos				
Técnico operativo	Supervisión Operativa	Suboficial Mayor	Dos (2)	Dos (2)
		Suboficial Primero	Cuatro(4)	Tres (3)
		Suboficial Segundo	Cinco (5)	Cuatro(4)
	Ejecución Operativa	Sargento Primero	Cinco (5)	Siete (7)
		Sargento Segundo	Cinco (5)	Siete (7)
		Cabo Primero	Cinco (5)	Siete (7)
		Cabo Segundo	Cinco (5)	Cinco (5)
		Policía	Cinco (5)	Cuatro (4)

6. Es importante mencionar que la carrera de la Policía Nacional tiene ahora la misma duración que la carrera de las Fuerzas Armadas, en niveles de Oficiales y Tropa, respectivamente.
7. Con las resoluciones expedidas lo que se hizo es determinar remuneraciones para los años de los grados que fueron incorporados por el Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público, que por el proceso de homologación que manda el Código en mención, son del mismo valor que el correspondiente en las Fuerzas Armadas.

II DE LOS PRESUNTA VULNERACIÓN

1. La Seguridad Jurídica

El artículo 82 de la Constitución establece que este derecho se fundamenta en el respeto a toda norma del ordenamiento jurídico ecuatoriano, mismas que son aplicadas por las autoridades competentes; en este sentido, se lo puede definir como *“(...) el derecho de las personas a prever que el comportamiento del Estado y sus instituciones regidos por sus autoridades y de terceros se regirá por lo establecido en la Ley (...)”*, esta certeza jurídica no podrá ser cambiada sino de conformidad con los procedimientos normados. En la sentencia No. 175-14-SEP-CC, la Corte sostuvo que: *“La seguridad jurídica es un derecho transversal a todo el ordenamiento jurídico, por cuanto garantiza el respeto a la Constitución como norma jerárquicamente superior y la aplicación de normas jurídicas previas, claras, públicas por parte de las autoridades competentes para ello.”*; es así que, el Ministerio del Trabajo garantizando la seguridad jurídica, a través de la competencia otorgada por el artículo 51 literal c) de *“ejercer la rectoría en materia de remuneraciones del sector público”*, en específico el artículo 102, y el artículo 115 referente a las compensaciones anuales contenidos en la Ley Orgánica de Servicio Público, ha emitido las Resoluciones MDT-2022-002 y MDT-2022-003 de 24 de enero de 2022 en función del artículo 89 del Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público que señala la *“Clasificación por Nivel de Gestión, Rol, Grado y tiempo de servicio”* para el ascenso del personal activo en carrera policial. Hay que tomar en cuenta que el artículo 89 en mención se encuentra en un Código que fue publicado en Registro Oficial Suplemento No. 19 desde el 21 de junio de 2017; por lo que, la institución pública estaba en todas sus facultades de prever su comportamiento con base a las normas legales y las consecuencias jurídicas, existiendo una válida certeza de los derechos de los legitimados activos por la correcta aplicación de la normativa desde el momento de su vigencia.

En consecuencia, el principio constitucional de reserva de ley establecido en el artículo 132 de la Carta Magna nos indica que este debe propiciar las garantías normativas y en este sentido los órganos encargados de la producción normativa infra constitucional deben estar acorde al contenido de las normas superiores; es por ello, que los legisladores dentro de sus funciones deben garantizar los derechos a través de las normas expedidas. En concordancia a ello, mediante sentencia No.002-14-SIN-CC10 la Corte Constitucional señaló: *“(...) Es fundamental anotar entonces, que el principio constitucional de RESERVA de LEY o RESERVA legal establece que determinadas materias deben ser reguladas exclusivamente por normas expedidas por el órgano legislativo, constituyéndose en una importante garantía del orden democrático que asegura a la ciudadanía representada por el Parlamento, la facultad de definir y regular las materias de especial importancia a través de debates plurales y*

transparentes dotados de legitimidad (...)". El Ministerio del Trabajo con estricto apego al ordenamiento jurídico y a la formalidad para la emisión de las Resoluciones Nos. MDT-2022-002 y MDT- 2022-003 ha viabilizado la conformación de remuneraciones y compensaciones de acuerdo a su procedimiento normativo.

Es importante tomar en cuenta, lo señalado en el numeral 6 del artículo 76 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional que señala que: *"(...) Se declarará la inconstitucionalidad de las disposiciones jurídicas cuando exista una contradicción normativa, y por vía interpretativa no sea posible la adecuación al ordenamiento constitucional (...)";* todo ello, para no vulnerar el derecho a la Seguridad Jurídica del conjunto de servidores y servidoras de la Policía Nacional por una presunción mal enfocada de los accionantes.

2. Motivación suficiente

Los accionantes mencionan una supuesta vulneración de una garantía del derecho a la defensa, mas no a un derecho constitucional; sin embargo, cabe señalar que es una norma que nace o se perfecciona por el mandato de otra que en este caso es el Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público, generando intereses subjetivos generales. En este sentido el requisito de la motivación que es necesario para la emisión de las Resoluciones Administrativas Nos. MDT-2022-002 y MDT-2022-003, en concordancia con los artículos 99 y 100 del Código Orgánico Administrativo, se configura con:

"1. El señalamiento de la norma jurídica o principios jurídicos aplicables y la determinación de su alcance.

2. La calificación de los hechos relevantes para la adopción de la decisión, sobre la base de la evidencia que conste en el expediente administrativo.

3. La explicación de la pertinencia del régimen jurídico invocado en relación con los hechos determinados.

Se puede hacer remisión a otros documentos, siempre que la referencia se incorpore al texto del acto administrativo y conste en el expediente al que haya tenido acceso la persona interesada."

Por lo expuesto, en análisis de las Resoluciones Nos. MDT-2022-002 y MDT-2022-003 se desprende que:

- Normas y principios jurídicos aplicables a la normativa respecto a la escala de remuneraciones mensuales unificadas y los valores por compensaciones de manera anual para las servidoras y servidores públicos en servicio activo de la Policía Nacional; así como, su alcance limitando a la institución y a sus servidores y servidoras.
- La decisión de su emisión al contar con tiempos de permanencia o ascenso actualizados dentro de los grados de servidores y servidoras de la Policía Nacional clasificados en Directivos y Técnicos Operativos bajo lo indicado en el artículo 89 del Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público.
- Las Resoluciones mencionan el Oficio No. MEF-VGF-2021-0896-O de 26 de diciembre de 2021, emitido por el Ministerio de Economía y Finanzas, el mismo que data todo el procedimiento previo con el cual se registra los Oficios y Memorandos incluidos en estos Oficios para la decisión de emisión de los instrumentos que norman los valores de la

escala de remuneraciones mensuales unificadas y los valores por compensaciones de manera anual para las servidoras y servidores públicos en servicio activo de la Policía Nacional, haciendo remisión a otros documentos que constan en el expediente.

En este sentido, la motivación de las Resoluciones se ha efectuado en el mismo documento y para efectos técnicos: consta en los expedientes de las mismas. Por otra parte, en conformidad a los artículos 1, 2, 3, 4 y 5 de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información, se puede solicitar por parte de los interesados toda la documentación relacionada al ser catalogada como información pública.

3. Igualdad formal, material y no discriminación

El artículo 11 numeral 2 de la Carta Magna nos dice que *“Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades”*, y que no seremos discriminados por ninguna razón, en concordancia con el artículo 66 numeral 4 ibídem respecto a la igualdad formal y material. En contexto, el tratadista Carlos Bernal Pulido¹, en su libro expresa que *“el principio de igualdad representa uno de los pilares de toda sociedad organizada y de todo Estado constitucional.”* y en conformidad de lo establecido por la Corte Constitucional en sentencia 139-15-SEP-CC indica: *“(...) el concepto de igualdad no significará una igualdad de trato uniforme por parte del Estado, sino más bien un trato igual a situaciones idénticas. La discriminación es el acto de hacer una distinción o segregación que atenta contra la igualdad de oportunidades. Generalmente, se usa la “no discriminación” para referirse a la violación de la igualdad de derechos para los individuos cuando estos se encuentran en la misma situación jurídica.”* En ese caso, la igualdad formal es el trato igualitario que proporcionan las normas jurídicas a todas las personas sin distinción alguna y la igualdad material cuando se reconoce diferencias existentes en el desarrollo de la persona y otorgar un trato diferenciado acorde a las circunstancias que presente el agente; es decir, la inobservancia de las situaciones jurídicas generarían un trato discriminatorio.

Las Resoluciones Nos. MDT-2022-002 y MDT-2022-003 son de aplicación general dentro de la Policía Nacional, originándose de la normativa vigente que mandan su emisión para regular y actualizar el marco jurídico correspondiente a la escala de remuneraciones mensuales unificadas y los valores por compensaciones de manera anual para las servidoras y servidores públicos en servicio activo de la Policía Nacional; por lo expuesto, en este caso el Ministerio del Trabajo ha realizado un análisis técnico considerando que dicha escala no exceda los techos y no sea inferior al piso establecido para la escala de remuneraciones mensuales unificadas de las y los servidores públicos como lo expresa el tercer inciso del Art. 102 de la Ley Orgánica del Servicio Público y no vulnerar la igualdad formal ni material al ser una norma que no priva a la Policía Nacional de derechos más bien el artículo 89 del Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público regula el tiempo de permanencia o ascenso a la par de las Fuerzas Armadas, institución pública que se distingue por similares características en el sentido de precautelar la seguridad nacional.

El artículo 158 de la Constitución de la República señala que:

“Las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional son instituciones de protección de los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos. Las Fuerzas Armadas tienen como

¹ Bernal Pulido Carlos, “El Derecho de los Derechos”, Universidad Externado de Colombia, 2005, p. 257.

misión fundamental la defensa de la soberanía y la integridad territorial. La protección interna y el mantenimiento del orden público son funciones privativas del Estado y responsabilidad de la Policía Nacional. Las servidoras y servidores de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional se formarán bajo los fundamentos de la democracia y de los derechos humanos, y respetarán la dignidad y los derechos de las personas sin discriminación alguna y con apego irrestricto al ordenamiento jurídico”.

Es por ello que, toda diferencia que exista entre los servidores y servidoras públicas en servicio activo de la Policía Nacional configuraría una vulneración del derecho a la igualdad formal y a la igualdad material si lo comparamos con los servidores y servidoras públicas en servicio activo de las Fuerzas Armadas, a quienes se les atribuye el rol complementario de mantener el orden público y seguridad ciudadana; por lo expuesto, una diferencia de trato en los años de permanencia o ascenso así como en la remuneración originaría una discriminación y una evidente declaración de beneficios en perjuicio de los demás servidores y servidoras en servicio activo.

4. Desarrollo progresivo de derechos, irretroactividad.

La Carta Magna señala en su artículo 11 numeral 8:

“Art. 11.- El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios: (...)

8. El contenido de los derechos se desarrollará de manera progresiva a través de las normas, la jurisprudencia y las políticas públicas. El Estado generará y garantizará las condiciones necesarias para su pleno reconocimiento y ejercicio.

Será inconstitucional cualquier acción u omisión de carácter regresivo que disminuya, menoscabe o anule injustificadamente el ejercicio de los derechos.”

En este punto hay que considerar la definición de la irretroactividad y si realmente se está vulnerando este principio.

De acuerdo a Guillermo Cabanellas de Torres² la irretroactividad es el “*Principio legislativo y jurídico, según el cual las leyes no tienen efecto en cuanto a los hechos anteriores a su promulgación, salvo expresa disposición en contrario.*”; es decir, las Resoluciones Nos. MDT-2022-002 y MDT-2022-003 deberían estar especificando de manera explícita que su aplicación es desde una determinada fecha anterior a su emisión o de su publicación en el Registro Oficial, más en el sentido estricto de la normas se determina que entrarán “*(...) en vigencia a partir del 1 de diciembre de 2021.*” sin que se evidencie que su aplicación se lo realizará de manera retroactiva.

Sin embargo, el artículo 102 del Código Orgánico Administrativo menciona que:

“Art. 102.- Retroactividad del acto administrativo favorable. La administración pública puede expedir, con efecto retroactivo, un acto administrativo, solo cuando produzca efectos favorables a la persona y no se lesionen derechos o intereses legítimos de otra.

² Guillermo Cabanellas de Torres, “Diccionario Jurídico Elemental”, Libros Derecho Perú, 2006, p. 258.

Los supuestos de hecho para la eficacia retroactiva deben existir en la fecha a la que el acto se retrotraiga.”

Las Resoluciones Nos. MDT-2022-002 y MDT-2022-003 son actos administrativos que mejoran a largo plazo las remuneraciones mensuales y las compensaciones anuales de los servidores y servidoras de la Policía Nacional al implementar nuevos valores a los años incrementados por el artículo 89 de Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público.

Al respecto es pertinente mencionar que, a nivel de ingreso económico de los servidores y servidoras en servicio activo de la Policía Nacional en cuanto a las remuneraciones percibidas en su carrera policial existe un incremento a beneficio de los mismos tomando en cuenta el siguiente ejercicio de uno de los accionantes de la presente acción pública de inconstitucionalidad:

El sargento segundo de 5to año, ALBERTO FABIAN MELENDRES OCAMPO, que percibía en el año 2012 una remuneración mensual de un mil trescientos cincuenta y tres dólares de los Estados Unidos de Norte América (USD 1.353,00), en el supuesto caso de que haya iniciado su quinto año como **sargento segundo** en enero de 2022 tuviera los siguientes ingresos para llegar al grado de **suboficial mayor de 2do año**:

Resolución del 2022:

GRADO	AÑOS	RMU 2022	SUMA RMU
SUBOFICIAL MAYOR	2DO. AÑO	\$ 2.669,00	\$ 32.028,00
	1ER. AÑO	\$ 2.618,00	\$ 31.416,00
SUBOFICIAL PRIMERO	3ER. AÑO	\$ 2.481,00	\$ 29.772,00
	2DO. AÑO	\$ 2.432,00	\$ 29.184,00
	1ER. AÑO	\$ 2.390,00	\$ 28.680,00
SUBOFICIAL SEGUNDO	4TO. AÑO	\$ 1.804,00	\$ 21.648,00
	3ER. AÑO	\$ 1.798,00	\$ 21.576,00
	2DO. AÑO	\$ 1.762,00	\$ 21.144,00
	1ER. AÑO	\$ 1.735,00	\$ 20.820,00
SARGENTO PRIMERO	7MO. AÑO	\$ 1.643,00	\$ 19.716,00
	6TO. AÑO	\$ 1.611,00	\$ 19.332,00
	5TO. AÑO	\$ 1.579,00	\$ 18.948,00
	4TO. AÑO	\$ 1.548,00	\$ 18.576,00
	3ER. AÑO	\$ 1.518,00	\$ 18.216,00
	2DO. AÑO	\$ 1.488,00	\$ 17.856,00
	1ER. AÑO	\$ 1.462,00	\$ 17.544,00
SARGENTO SEGUNDO	7MO. AÑO	\$ 1.408,00	\$ 16.896,00
	6TO. AÑO	\$ 1.381,00	\$ 16.572,00
	5TO. AÑO	\$ 1.353,00	\$ 16.236,00
			\$ 416.160,00

Por otra parte, realizando el mismo ejercicio con lo que percibía con la Resolución del año 2012, nos podemos dar cuenta que el ingreso total hasta llegar al grado suboficial mayor se disminuye evidentemente:

Resolución del 2012:

GRADO	AÑOS	RMU 2012	SUMA RMU
SUBOFICIAL MAYOR	2DO. AÑO	\$ 2.669,00	\$ 32.028,00
	1ER. AÑO	\$ 2.618,00	\$ 31.416,00
SUBOFICIAL PRIMERO	4TO. AÑO	\$ 2.520,00	\$ 30.240,00
	3ER. AÑO	\$ 2.481,00	\$ 29.772,00
	2DO. AÑO	\$ 2.432,00	\$ 29.184,00
	1ER. AÑO	\$ 2.390,00	\$ 28.680,00
SUBOFICIAL SEGUNDO	5TO. AÑO	\$ 1.810,00	\$ 21.720,00
	4TO. AÑO	\$ 1.804,00	\$ 21.648,00
	3ER. AÑO	\$ 1.798,00	\$ 21.576,00
	2DO. AÑO	\$ 1.762,00	\$ 21.144,00
	1ER. AÑO	\$ 1.735,00	\$ 20.820,00
SARGENTO PRIMERO	5TO. AÑO	\$ 1.579,00	\$ 18.948,00
	4TO. AÑO	\$ 1.548,00	\$ 18.576,00
	3ER. AÑO	\$ 1.518,00	\$ 18.216,00
	2DO. AÑO	\$ 1.488,00	\$ 17.856,00
	1ER. AÑO	\$ 1.462,00	\$ 17.544,00
SARGENTO SEGUNDO	5TO. AÑO	\$ 1.353,00	\$ 16.236,00
			\$ 395.604,00

En función de ello se puede colegir que las compensaciones anuales corren la misma suerte, siendo de USD 55.075,00 con la actual Resolución y de USD 45.481,00 con la Resolución del año 2012.

No ha existido un perjuicio en la emisión de las Resoluciones Nos. MDT-2022-002 y MDT-2022-003, su actualización se fundamentó en el artículo 89 del Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público; así como, la homologación de remuneraciones mensuales y compensaciones anuales entre la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas.

En todo caso, bajo las reglas de promulgación de normas por parte del órgano legislativo están las de inclusión de disposiciones (transitorias) aplicables en el tiempo o que regulen el alcance temporal de cierto articulado, y en el Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público no existe una que se adecue específicamente a su alcance o sectorización de aplicación (a unos u otros servidores activos de la Policía Nacional); por lo que, esta Cartera de estado en conformidad a la publicación del artículo 89 del mencionado Código, hace uso de la aplicación general a todos y todas los servidores y las servidoras de la Policía Nacional.

III DE LA PERTINENCIA DE LA VÍA JUDICIAL

De conformidad con el artículo 326 del Código Orgánico General de Procesos, por ser Resoluciones que amparan derechos subjetivos, se deberán tramitar mediante el procedimiento contencioso administrativo conforme al siguiente precepto:

“Art. 326.- Acciones en el procedimiento contencioso administrativo. Se tramitarán en procedimiento contencioso administrativo las siguientes acciones;

1. La de plena jurisdicción o subjetiva que ampara un derecho subjetivo de la o del accionante, presuntamente negado, desconocido o no reconocido total o parcialmente por hechos o actos administrativos que produzcan efectos jurídicos directos. Procede también esta acción contra actos normativos que lesionen derechos subjetivos.”

Los derechos subjetivos, de acuerdo al tratadista Marco Gerardo Monroy Cabra³, se los define como *“(…) el conjunto de normas que regulan la conducta humana desde el punto de vista jurídico. El derecho subjetivo es un poder o facultad reconocido jurídicamente, para hacer u omitir algo (…)”*; siguiendo por la misma línea, concluyendo en su creación, al doctrinario Rafael Rojina Villegas⁴ los precisa como *“(…) la facultad derivada de una norma jurídica para interferir en la persona, en la conducta o en el patrimonio de otro sujeto, o para impedir una interferencia ilícita (…)”*.

Por ello, el derecho como facultad no existe sino en relación con una norma con independencia de la voluntad del titular del derecho; es así que, las Resoluciones en análisis Nos. MDT-2022-002 y MDT-2022-003 son el efecto jurídico de una norma, en este caso el artículo 89 del Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público, así como de todas las competencias otorgadas a esta Cartera de Estado.

Si el deseo de los accionantes es observar el contenido de dichas resoluciones se lo debe realizar por la vía correspondiente que en este caso sería el contencioso administrativo.

IV DE LAS PRUEBAS

A fin de respaldar y probar las argumentaciones expuestas por el Ministerio del Trabajo en la presente Acción Pública de Inconstitucionalidad, anuncio y anexo debidamente certificado en medios digitales los siguientes medios de prueba, que solicito que se agreguen a favor de esta Cartera de Estado:

1. Resolución No. MRL-2012-0053 que contenía las remuneraciones mensuales unificadas de la Policía Nacional, emitida en función al artículo 85 de la Ley de Personal de la Policía Nacional. Derogada.
2. Resolución No. MRL-2013-0136 que contenía las compensaciones anuales de la Policía Nacional, emitida en función al artículo 85 de la Ley de Personal de la Policía Nacional. Derogada.
3. Informe No. MDT-SPN-2021-070 de 16 de septiembre de 2021 con el análisis correspondiente de remuneraciones mensuales y compensaciones anuales de la Policía Nacional.

³ Marco Gerardo Monroy Cabra, “Introducción al derecho”, Editorial Temis S.A., 2006, p. 302.

⁴ Rafael Rojina Villegas, “Introducción al estudio del derecho”, Editorial Porrúa, 1967, p. 10.

4. Oficio No. MDT-VSP-2021-0237-O de 21 de septiembre de 2021, el mismo que contiene la solicitud de dictamen presupuestario al Ministerio de Economía y Finanzas para la emisión de las correspondientes resoluciones referentes a las remuneraciones mensuales y compensaciones anuales de la Policía Nacional.
5. Oficio No. MEF-VGF-2021-0896-O de 26 de diciembre de 2021, el mismo que contiene el dictamen presupuestario favorable para la escala de remuneraciones mensuales y compensaciones anuales para la Policía Nacional.
6. Informe No. MDT-SPN-2021-0094 de 29 de diciembre de 2021 con los proyectos de resoluciones y la sugerencia de suscripción de los mismos para la emisión de las escalas de remuneraciones mensuales y valores de compensaciones anuales de la Policía Nacional.
7. Resolución No. MDT-2022-002 que contiene las escalas de remuneraciones mensuales unificadas de la Policía Nacional, emitida en función al artículo 89 del Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público. Vigente.
8. Resolución No. MDT-2022-003 que contiene los valores de las compensaciones anuales de la Policía Nacional, emitida en función al artículo 89 del Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público. Vigente.

Y para su verificación, por ser información clave, me permito adjuntar en copias digitales simples:

1. Artículo 85 de la Ley de Personal de la Policía Nacional del 07 de agosto de 1998 publicada en Registro Oficial No. S-378, derogada.
2. Artículo 51 de la Ley Orgánica de Servicio Público expedida el 11 de agosto de 2010, vigente.
3. Segundo inciso del artículo 4, artículo 89 y Disposición Derogatoria Tercera del Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público expedido el 13 de junio de 2017, vigente.
4. Disposición Transitoria Primera del Decreto Ejecutivo No. 123 de 16 de julio de 2021, vigente.

V AUTORIZACIÓN

1. Autorizo y designo como abogados patrocinadores a los señores: Alexis Álvarez, Andrés Ramón, Galo Cappello, Ximena Sosa, Carla Bolaños, y Jefferson Chávez, profesionales del derecho quienes quedan legitimados desde ya para comparecer de manera individual o conjunta en las audiencias o diligencias que sean dispuestas a fin de ejercer la defensa institucional del Ministerio del Trabajo, así como a presentar cuanto escrito sea necesario para la defensa de los intereses institucionales, dentro de la presente causa.
2. Para constancia de lo expuesto, me permito agregar en anexos la siguiente documentación:

- 2.1. Acuerdo Ministerial Nro. MDT-2020-206, de delegación del Ministro del Trabajo al Director de Asesoría Jurídica para comparecer a su nombre en juicios, agregado en copia obtenida del Registro Oficial.
- 2.2. Copia de Acción de Personal No. 2022-MDT-DATH-SE-0962, de fecha 05 de julio de 2022.
- 2.3. Copia de la credencial del abogado patrocinador institucional.

VI NOTIFICACIONES

Las notificaciones que nos correspondan las recibiremos en la Casilla Judicial No. 1473, de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, asignada al Ministerio del Trabajo, así como en las siguientes direcciones electrónicas: coordinacionjuridica@trabajo.gob.ec; luis_rodriguez@trabajo.gob.ec; galo_cappelo@trabajo.gob.ec.

Firmo con nuestro abogado patrocinador institucional.

Luis Guillermo Rodríguez Reyes
Director de Asesoría Jurídica
Delegado del Ministro del Trabajo

Abg. Galo Cappelo G.
Mat. 17-2015-788 F.A.
Patrocinador Institucional