

Quito, D.M., 31 de enero de 2024

**CASO 16-19-AN**

**EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR,  
EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y LEGALES,  
EMITE LA SIGUIENTE**

**SENTENCIA 16-19-AN/24**

**Resumen:** La Corte analiza la acción por incumplimiento presentada por Jorge Luis Aguilera Urbina y otros en la cual solicitaron que se declare el incumplimiento de varios artículos del COESCOP, así como del 129 del COA, y 5 del ERJAFE relacionados con la emisión de reglamentos para el Cuerpo de Vigilancia Aduanera. La Corte desestima la acción al considerar que varias de las normas alegadas como incumplidas no cumplieron con los requisitos propios de este tipo de acción. Finalmente, concluye que la disposición general primera del COESCOP es clara, expresa y exigible, y, determina que la obligación contenida en la misma ha sido cumplida.

1. Antecedentes procesales.....	2
2. Disposición cuyo cumplimiento se demanda.....	3
3. Competencia.....	7
4. Argumentos de las partes y contestación en audiencia.....	7
5. Reclamo previo.....	9
5.1. Reclamo previo de 20 de noviembre de 2018 dirigido al MDT.....	10
5.2. Reclamo previo de 26 de noviembre de 2018 dirigido al IESS.....	11
5.3. Reclamo previo de 27 de noviembre de 2018 dirigido a Presidencia.....	11
5.4. Reclamo previo de 16 de enero de 2019 dirigido al SENAE.....	12
6. Planteamiento y resolución de los problemas jurídicos.....	13
6.1 De las obligaciones alegadas como incumplidas.....	14
¿La obligación contenida en la disposición general primera referente la homologación del uso de los uniformes y diseños del Cuerpo de Vigilancia se ha cumplido?.....	25
7. Decisión.....	26

## 1. Antecedentes procesales

1. El 01 de abril de 2019, Jorge Luis Aguilera Urbina y otros<sup>1</sup> (“**accionantes**”), en su calidad de miembros del Cuerpo de Vigilancia Aduanera (“**Cuerpo de Vigilancia**”), presentaron una demanda de acción por incumplimiento de varios artículos del Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público<sup>2</sup> (“**COESCOP**”), del artículo 129 del Código Orgánico Administrativo (“**COA**”) y del artículo 5 del Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva (“**ERJAFE**”), en contra del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (“**SENAE**”), la Presidencia de la República (“**Presidencia**”), el Ministerio del Trabajo (“**MDT**”) y el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (“**IESS**”), cuyos antecedentes se presentan a continuación.<sup>3</sup>
2. El 17 de marzo de 2021, la Comisión Latinoamericana de Derechos Humanos ingresó un escrito indicando que la Asociación de Servidores Públicos Aduaneros del Ecuador habían solicitado la intervención de dicha entidad en la vigilancia del debido proceso y legítimo derecho a la defensa, y, en tal sentido exhortó a dar trámite el caso “observando los principios de celeridad procesal”.
3. Mediante auto de 14 de junio de 2023, el juez sustanciador avocó conocimiento de la causa y convocó a la audiencia pública que se llevó a cabo el 21 de septiembre de 2023, con la presencia de los accionantes y su abogado defensor, la Presidencia, el MDT, el IESS, el SENAE y la PGE.
4. De acuerdo con el expediente, se han presentado varios escritos de *amici curiae*,<sup>4</sup> en los que se ha solicitado el cumplimiento de las normas y que se tome en consideración sus intervenciones al momento de resolver la presente acción por incumplimiento.

<sup>1</sup> Los demás accionantes son: Simón Bolívar Pazmiño Arroyo, Mayer Alfredo Negrete Carpio, Diego Vinicio Hidalgo Vallejo, Jorge Fernando Palacios Viteri, Alfredo Fernando Rodríguez Barahona, Patricio Efraín Moyano Álvaro, Carlos Augusto Males Vaca.

<sup>2</sup> Los artículos que se alegaron como incumplidos en el COESCOP fueron: 225, 227, 230, 231, 234, 235, 237, 238, 248, 253, y 254, las disposiciones transitorias: primera, tercera y cuarta, la disposición general primera, y la disposición reformativa segunda. Esta norma fue publicada a través de Suplemento del Registro Oficial 19, y entró en vigencia 180 días posterior a su publicación de acuerdo con su Disposición Final.

<sup>3</sup> La acción fue admitida el 18 de julio de 2019 por el Tribunal de Admisión conformado por el ex juez constitucional Hernán Salgado Pesantes, y las juezas constitucionales Carmen Corral Ponce y Daniela Salazar Marín. Con la renovación parcial de la Corte Constitucional en febrero de 2022 la causa fue asignada al juez constitucional Jhoel Escudero Soliz.

<sup>4</sup> Los *amici curiae* en la presente causa son: 1) Miguel Enrique Guzmán Armijos, 2) Daniela Brigitte Vega Oviedo y María Fernanda Granda Escaleras, 3) Lenin Iván Montalván Loaiza, Mishel del Cisne Ordóñez, Thalía Belén Mendieta Aguirre, y Efraín Issrael Valencia Brito, 4) María Belén Zaruma Rojas, 5) Silvia Maribel Saltos

5. En la audiencia pública llevada a cabo el 21 de septiembre de 2023, los accionantes solicitaron el desistimiento parcial de su demanda respecto de la disposición transitoria primera del COESCOPE.

## 2. Disposición cuyo cumplimiento se demanda

6. Las disposiciones normativas cuyo contenido se demanda están contenidas en el COESCOPE, publicado en el Registro Oficial Suplemento 19, de 21 de junio de 2017, el cual tiene por objeto “regular la organización, funcionamiento institucional, regímenes de carrera profesional y administrativo-disciplinario del personal de las entidades de seguridad ciudadana y orden público, con fundamento en los derechos, garantías y principios establecidos en la [CRE]”. Particularmente, se demanda el cumplimiento de los artículos 225, 227, 230, 231, 234, 235, 237, 238, 248, 253, y 254, las disposiciones transitorias: primera, tercera y cuarta, la disposición general primera, y la disposición reformativa segunda. Asimismo, el artículo 129 del COA, publicado en el Registro Oficial Segundo Suplemento 31, de 07 de julio de 2017, y finalmente, el artículo 5 del ERJAFE publicado en el Registro Oficial 536 de 18 de marzo de 2002. El contenido de esta normativa se transcribe a continuación:

### COESCOPE

Art. 225. **Estabilidad y Evaluaciones.** - La estabilidad laboral en el cargo de todo el personal estará sujeto a los resultados de la evaluación de desempeño, que incluirá pruebas físicas, académicas, psicológicas y en caso de ser necesario pruebas integrales de control y confianza a las que deberán someterse a lo largo de su carrera profesional, de acuerdo a los reglamentos respectivos. (...)

Art. 227.- **Requisitos para el Ascenso.** - El ascenso de las y los servidores de las entidades previstas en este Libro se realizará a través de concurso de méritos y oposición (...).

El procedimiento para la evaluación de estos requisitos se establecerá en el reglamento que para el efecto emita el ente rector nacional de cada materia o el ente rector local según corresponda; para lo cual se observarán las políticas de reducción de trámites y agilidad de procesos.

Art. 230.- **Proceso de Ascenso.** - Las y los servidores de las entidades complementarias de seguridad que cumplan los requisitos establecidos para ascender, realizarán el curso de ascenso como parte del concurso de méritos y oposición (...).

---

Duche, 6) Ariel Eduardo Moreira Ostaiza, 7) Jorge Luis Pinos Romero, 8) María del Cisne Calva Orellana, y 9) Silvia Aracelly Barbosa Ardila.

Art. 231.- **Reglamentación para el ascenso.** - Los procedimientos de calificación, evaluación y ascensos, así como los temas y materias que integren las pruebas físicas, académicas y psicológicas y su respectiva valoración, se sujetan a lo establecido en el Reglamento emitido por cada entidad de conformidad a los parámetros mínimos fijados por el ente rector nacional.

Art. 234.- **Derechos.** - Además de los derechos establecidos en la Constitución de la República y la ley que regula el servicio público, son derechos de las y los servidores de las entidades complementarias de seguridad, los siguientes:

1. Desarrollar la carrera en las entidades complementarias de seguridad;
2. Ejercer una función o cargo acorde con sus competencias personales, jerarquía, especialización y perfil profesional, conforme a la normativa que emita la institución rectora respectiva. Cuando la o el servidor haya sufrido o contraído una enfermedad o discapacidad que no le permita continuar con las labores que desempeña, podrá ser reubicado en el área administrativa en función de dichos criterios;
3. Recibir la remuneración, compensaciones e indemnizaciones vigentes, o que se establezcan para cada grado, cargo o función, en las condiciones que determine el ministerio encargado de los asuntos de trabajo, el presente Código y su respectivo reglamento;
4. Recibir condecoraciones o reconocimientos institucionales no económicos por actos del servicio;
5. La provisión de uniformes, equipamiento, instrumentos y útiles de trabajo, de conformidad con el reglamento respectivo de cada entidad;
6. La capacitación, profesionalización, tecnificación y especialización permanente, en igualdad de condiciones; y,
7. Recibir patrocinio o asesoría jurídica oportuna con la finalidad de garantizar el acceso al derecho a la defensa en lo que se refiere a asuntos inherentes al ejercicio de sus funciones.

Art. 235.- **De los Traslados.** - Las y los servidores de las entidades complementarias de seguridad de la Función Ejecutiva serán asignados y cumplirán sus funciones prioritariamente en las zonas donde tengan su residencia habitual. Por necesidad institucional o seguridad del personal, debidamente motivadas, de conformidad con lo establecido en el reglamento respectivo de cada entidad, podrán ser trasladados administrativamente a las diferentes zonas y circunscripciones territoriales del país.

En los traslados, las y los servidores recibirán los estímulos y beneficios previstos en el reglamento correspondiente. El tiempo de duración del traslado no podrá exceder de dos años, prorrogables por una única vez de forma justificada.

Art. 237.- **Del Equipamiento.** - El equipamiento necesario para la adecuada realización de las actividades propias de las y los servidores, será provisto por cada entidad, considerando

estándares de seguridad, necesidad del puesto y nivel de riesgo de acuerdo al Reglamento institucional.

Art. 238.- **Alimentación.** - La alimentación de las y los servidores de las entidades complementarias de seguridad durante su jornada laboral podrá ser suministrada por cada entidad responsable de conformidad con el respectivo reglamento que se emita para ese efecto.

Art. 248.- **Máxima autoridad del nivel directivo.** - La máxima autoridad del nivel directivo será elegida mediante una terna de candidatos compuesta por las y los servidores de mayor jerarquía y antigüedad del nivel directivo de cada entidad, previo informe de cumplimiento de requisitos emitido por la Comisión de Calificaciones y Ascensos. La terna será elaborada y enviada por la Comisión para la designación de la máxima autoridad de la institución rectora nacional en el caso de las entidades complementarias de seguridad del Ejecutivo y la local para aquellas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales o metropolitanos.

En los casos de las entidades complementarias de la Función Ejecutiva el nombramiento de la máxima autoridad de la carrera se realizará mediante acto administrativo del ente rector nacional.

Para las entidades de los Gobiernos Autónomos Descentralizados el nombramiento de la máxima autoridad de la carrera se realizará mediante acto administrativo de la alcaldesa o el alcalde. En el caso de mancomunidades el nombramiento lo realizará el respectivo órgano colegiado.

Art. 253.- **Tránsito del Nivel Operativo al Directivo.** - En las entidades complementarias de seguridad que correspondan, la o el servidor que desempeña funciones en el nivel de ejecución operativa, podrá participar en el concurso de méritos y oposición para integrar el cuadro de servidores directivos en el grado correspondiente de acuerdo al reglamento respectivo, siempre que existan vacantes y cumpla los requisitos exigidos.

Art. 254.- **Convocatoria.** - Corresponde a la máxima autoridad rectora del nivel nacional o local, en coordinación con la respectiva entidad complementaria de seguridad, efectuar la convocatoria para el concurso de méritos y oposición para acceder a los distintos niveles de gestión.

### **Disposiciones Transitorias**

**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

**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.

### **Disposición General**

**Primera.** - Los entes rectores nacionales de las entidades de seguridad reguladas en el Código, expedirán la normativa pertinente para homologar el uso de los uniformes y diseños, considerando las diferencias climáticas y definir los aspectos relacionados al equipamiento y demás elementos, que configuren la identidad institucional y permitan la identificación de sus servidores. Se utilizarán colores distintos a los establecidos para Policía Nacional y Fuerzas Armadas.

Los indicados entes mencionados en el ámbito de sus competencias, regularán el modelo de bandera, escudo e himno que utilizarán como símbolos de sus respectivas instituciones.

### **Disposición Reformatoria**

**Segunda.** - Sustitúyase el artículo 115 de la Ley Orgánica del Servicio Público por el siguiente:

“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 los servidores, percibirán

por compensación los valores a que hubiere lugar, en base a la resolución que emita el Ministerio rector del trabajo para tal efecto.

La compensación para las entidades de seguridad descentralizadas será fijada por el gobierno autónomo descentralizado en función de los pisos y techos determinados por el Ministerio rector del trabajo”.

### **COA**

Art. 129.- **Potestad reglamentaria del Presidente de la República.** - Le corresponde al Presidente de la República el ejercicio de la potestad reglamentaria en relación con las leyes formales, de conformidad con la Constitución.

El ejercicio de la potestad reglamentaria es independiente de la competencia normativa de carácter administrativo que el Presidente de la República ejerce en relación con el conjunto de la administración pública central.

### **ERJAFE**

Art. 5.- **Gobierno y administración pública central.** - (...) La Función Ejecutiva la ejerce el Presidente de la República quien representa al Estado en forma extrajudicial, ejerce la potestad reglamentaria y tiene a su cargo la dirección de toda la Administración Pública Central e Institucional ya sea directa o indirectamente a través de sus Ministros o delegados.

## **3. Competencia**

7. El Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador es competente para conocer y resolver la presente acción por incumplimiento, de conformidad con lo previsto en el artículo 93 y en el artículo 436.5 de la Constitución de la República, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 57 de la LOGJCC.

## **4. Argumentos de las partes y contestación en audiencia**

### **4.1 Fundamentos y pretensión del accionante**

8. De acuerdo con lo señalado por los accionantes en los oficios presentados como reclamos previos, así como lo mencionado en la demanda y audiencia, los accionantes solicitan a la Corte Constitucional el cumplimiento de todas las normas alegadas como incumplidas exceptuando de la disposición transitoria primera sobre la cual plantean el desistimiento, ya existe un pronunciamiento de la Corte Constitucional.

### **4.2 Contestación de la Presidencia de la República**

9. En la audiencia pública que se llevó a cabo el 21 de septiembre de 2023, la Presidencia contestó a la demanda en los siguientes términos:
10. Indica que “(...) en ninguno de los preceptos que se han demandado como incumplidos, se establece la obligación para la Presidencia de la República de emitir reglamento alguno”. Asimismo, menciona que “(...) al no existir ninguna disposición expresa, específica y directa para que el presidente la República emita ningún reglamento sobre el cual deba desarrollarse normativa alguna para permitir la aplicación del COESCOP y por el contrario cada norma que se reclama como incumplida establece el sujeto y la materia que deben reglamentarse, no corresponde a esta Presidencia de la República pronunciarse (...)”. Asimismo, solicita que se deje constancia en la sentencia que la Presidencia no ha sido considerada como demandada directa.

#### **4.3 Contestación del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador**

11. El SENA, en audiencia pública indica que “la acción (...) efectivamente no se ha presentado de manera correcta, se refiere a reglamentos e instrumentos que ya están emitidos, ya están cumplidos, sobre los cuales, lo que no existe es la satisfacción de determinadas personas (...)”.
12. También argumenta que se ha dado cumplimiento a la sentencia 60-18-AN/21, en lo que refiere a la disposición transitoria primera del COESCOP, y que, en referencia a la disposición transitoria cuarta, la misma sentencia indica que la Corte ha señalado que “no hay incumplimiento”. Menciona que los accionantes centran sus alegaciones en la inconformidad de los reglamentos ya emitidos por el SENA.

#### **4.4 Contestación del Ministerio de Trabajo**

13. El MDT solicita que se considere la sentencia 60-18-AN/21 en lo referente a la disposición transitoria cuarta. Adicionalmente, indica que el Ministerio del Trabajo ha emitido los informes relacionados con la suscripción de la resolución para la implementación de las disposiciones transitorias cuarta y quinta del COESCOP del Cuerpo de Vigilancia del SENA.
14. También señala que se han emitido las resoluciones referentes a la escala de remuneraciones mensuales unificadas y aspectos de la carrera del Cuerpo de Vigilancia. Indica que en estas resoluciones se establece “la escala de remuneraciones mensuales unificadas de los puestos comprendidos en la carrera del [Cuerpo de Vigilancia] del

[SENAE] y la estructura de la carrera por grados y bandas salariales y porcentajes de incremento remunerativo en las bandas salariales (...). Y, en consecuencia, menciona que han cumplido con la normativa por lo que solicitan que se declare improcedente la presente acción por incumplimiento.

#### **4.5 Contestación del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social**

**15.** El IESS menciona que, pese a que fue demandado,

no ostenta la calidad de legitimado pasivo en los términos de los artículos 53 y 55 numeral 2 de la [LOGJCC] (...) porque en la demanda (...) de las normas alegadas como incumplidas (...) ninguna de estas normas jurídicas obliga al [IESS] como la entidad que es responsable de la administración del sistema de seguridad social. Por lo tanto, existiría una falta de identidad en el sujeto pasivo, y (...) la acción no debería prosperar en contra del [IESS].

**16.** En ese sentido, señala que se ha identificado que la disposición transitoria segunda del COESCOP se establece que el IESS y el MDT deben realizar estudios técnicos y actuariales, los cuales han cumplido. Sin embargo, indica que esta norma no se encuentra alegada como incumplida en la demanda de la presente acción.

#### **4.6 Contestación de la Procuraduría General del Estado**

**17.** La Procuraduría General del Estado indica que “algunas de las normas alegadas como incumplidas” no tienen las características de ser claras, expresas y exigibles. Incluso indica que en varias de ellas no existe una obligación. Por último, solicita que se rechace la demanda por improcedente.

### **5. Reclamo previo**

**18.** Este Organismo ha determinado como presupuesto fundamental para que se configure el incumplimiento la existencia de un reclamo previo. Así, según lo que ha dicho esta Corte en la sentencia 3-11-AN/19, “el accionante debe reclamar el cumplimiento de la obligación a quien deba satisfacerla”.

**19.** De igual forma, la sentencia 46-18-AN/22 ha sintetizado los requisitos que debe cumplir el reclamo previo para ser considerado como tal, y que permita proceder con el análisis de la acción por incumplimiento. Estos requisitos son:

i) Estar dirigido a quien deba satisfacer el cumplimiento de la obligación;

- ii) Contener la identificación clara de las obligaciones (ya sean las normas o las sentencias, decisiones o informes de organismos internacionales de protección de derechos humanos) cuyo cumplimiento se exige;
- iii) Que dichas obligaciones identificadas sean las mismas que las invocadas en la acción por incumplimiento; y,
- iv) Solicitar el cumplimiento de dichas obligaciones de manera expresa.

20. Por otra parte, esta Magistratura ha señalado, que, el requisito del reclamo previo se debe observar en dos momentos. El *primero* correspondiente a un análisis formal, en la que la Corte verifica que exista un escrito de reclamo previo anexado en la demanda de acción por incumplimiento. Dicha verificación se da en fase de admisión de la garantía jurisdiccional (primera fase de verificación). El *segundo* corresponde a una verificación del reclamo previo como un requisito sustancial en la que se analiza el contenido del mismo. Esta verificación se la hace en la fase de sustanciación de la acción (segunda fase de verificación).

21. En el caso bajo análisis se observa que la presente acción por incumplimiento fue admitida a trámite mediante auto de 18 de julio de 2019, por lo que se cumple con la primera fase de verificación. En cuanto a la segunda fase de verificación, se observa que los accionantes presentaron cuatro oficios a diferentes entidades como reclamos previos. Por ello, resulta pertinente pronunciarse respecto al cumplimiento de los cuatro requisitos establecidos en el párrafo 18 *supra*. En ese sentido, en caso de que los reclamos previos incumplan con algún requisito, se indicará cuál es el requisito incumplido, y en caso de cumplir con todos, se expondrá a continuación el análisis del total de los requisitos.

22. De acuerdo con la demanda, se identifican los siguientes escritos:

- 22.1. Escrito de 20 de noviembre de 2018 dirigido al MDT.
- 22.2. Escrito de 26 de noviembre de 2018 dirigido al IESS.
- 22.3. Escrito de 27 de noviembre de 2018 dirigido a la Presidencia.
- 22.4. Escrito de 16 de enero de 2019 dirigido al SENA E.

### 5.1. Reclamo previo de 20 de noviembre de 2018 dirigido al MDT

23. Respecto al escrito ingresado el 20 de noviembre de 2018, se observa que el mismo se encuentra dirigido al Ministerio de Trabajo. Este reclamo previo, incumple con el **cuarto requisito** establecido en el párrafo 18 *supra*, dado que los accionantes solicitan:

(...) información respecto de los procesos que se adelantan para expedir los reglamentos necesarios para la adecuada aplicación del COESCOPE, de acuerdo con las disposiciones

legales antes transcritas y si el mecanismo a utilizarse para el efecto será la elaboración y expedición directa de los mismos a través de su cartera de Estado; o si se lo hará vía expedición de un reglamento general a la Ley.

24. Asimismo, requieren “(...) una reunión de trabajo que se servirá disponer para el efecto y que tendrá como propósito exponerle nuestros criterios e inquietudes”. En consecuencia, se observa que los requerimientos realizados por los accionantes no son de forma expresa sobre el cumplimiento de una obligación. Por tal motivo, incumple este requisito, y no puede considerarse como un reclamo previo.

### 5.2. Reclamo previo de 26 de noviembre de 2018 dirigido al IESS

25. En el escrito presentado el 26 de noviembre de 2018, se observa que el mismo estuvo dirigido al IESS, sin embargo, incumple con el **tercer requisito**. Pues, si bien en el escrito se alega como incumplida la disposición transitoria segunda, en la demanda, dicha disposición no se alega como incumplida. Por tanto, este escrito no se puede constituir como reclamo previo.

### 5.3. Reclamo previo de 27 de noviembre de 2018 dirigido a Presidencia

26. El escrito presentado el 27 de noviembre de 2018 por los accionantes fue dirigido al presidente de la República. Por ello, cumple con el **primer requisito** mencionado en el párrafo 18 *supra*. En cuanto al **segundo requisito**, esta Corte aprecia que los accionantes señalan como incumplidos los artículos 235, 236, 237, 238, 248, disposiciones transitorias primera, segunda, tercera, cuarta y quinta, disposición general primera, y disposición reformativa segunda del COESCOP. En tal sentido, se observa que se ha identificado con claridad la normativa cuyo cumplimiento se exige. En consecuencia, se verifica el cumplimiento del segundo requisito.
27. En lo referente al **tercer requisito**, se observa que, tanto en el reclamo previo como en la demanda, se alegó el incumplimiento de los artículos 235, 237, 238, 248, las disposiciones transitorias: primera, segunda tercera y cuarta, la disposición general primera, y la disposición reformativa segunda del COESCOP. Sin embargo, se observa que en el reclamo previo consta también el artículo 236 y la disposición transitoria segunda del COESCOP, los cuales no constan en la demanda. En tal sentido, se cumple la identificación de las normas, exceptuando el artículo 236 y la disposición transitoria segunda del COESCOP, que, al no estar alegados en la demanda de esta acción, incumplen con el tercer requisito establecido en el párrafo 18 *supra*.

28. En referencia al **cuarto requisito**, en el escrito de 27 de noviembre de 2018, se verifica que los accionantes solicitaron “(...) expedir los reglamentos necesarios para la adecuada aplicación del COESCOP (...)”. En ese sentido, se observa que los accionantes solicitaron el cumplimiento de las obligaciones de manera expresa.

#### 5.4. Reclamo previo de 16 de enero de 2019 dirigido al SENA E

29. Finalmente, en el escrito de 16 de enero de 2019 se observa que fue dirigido al SENA E, por lo que, cumple con el **primer requisito** señalado en el párrafo 18 *supra*. Por otra parte, se observa que se alegó el incumplimiento de los artículos 235, 236, 237, 238, 248, disposiciones transitorias primera, segunda, tercera, cuarta y quinta, disposición general primera, y disposición reformativa segunda. Así, se cumple con el **segundo requisito** del párrafo 18 *supra*, pues se ha identificado con claridad las normas alegadas como incumplidas.

30. Respecto al **tercer requisito** se puede apreciar que tanto en la demanda, así como en el reclamo previo, se alega la falta de cumplimiento de los artículos 235, 237, 238, 248, así como las disposiciones transitorias primera, tercera, y cuarta, disposición general primera, y disposición reformativa segunda del COESCOP. Sin embargo, se observa que en el reclamo previo consta también el artículo 236 y la disposición transitoria segunda del COESCOP, los cuales no constan en la demanda. En tal sentido, se cumple el tercer requisito en cuanto a la identificación de las normas, exceptuando el artículo 236 y la disposición transitoria segunda del COESCOP, que, al no estar alegados en la demanda de la presente acción, incumplen el requisito de que las obligaciones identificadas sean las mismas que las invocadas en la acción por incumplimiento.

31. En cuanto al **cuarto requisito**, se observa que los accionantes en su escrito dirigido al SENA E solicitaron “(...) expedir los reglamentos necesarios para la adecuada aplicación del COESCOP que son de su competencia; así como proporcionar a las demás instituciones del Estado concernidas; [...Presidencia, MDT e IESS] la información necesaria para que ellas a su vez cumplan también con la expedición de la normativa a que se encuentran obligadas”. En ese sentido, al realizar el requerimiento expreso de la obligación cumple con el requisito.

32. Como se puede apreciar, del análisis de los reclamos previos expuestos, se observa que las alegaciones se centran en el incumplimiento de los artículos 235, 237, 238, 248, disposiciones transitorias primera, tercera, cuarta y quinta, disposición general primera, y disposición reformativa segunda del COESCOP. Sin embargo, en la demanda se alegó

también el incumplimiento de los artículos 225, 227, 230, 231, 234, 253, y 254 del COESCOP, del artículo 129 del COA, y del 5 del ERJAFE, los cuales no constan en ninguno de los reclamos previos presentados por los accionantes, por lo que dichas disposiciones no serán analizadas en el presente caso.

- 33.** Asimismo, dado que en los reclamos previos se alegaron como incumplidas varias normas del COESCOP que constaban en los cuatro escritos, pero que, fueron dirigidas a diferentes entidades, y, considerando que, dos de estos escritos, no cumplieron con algún requisito de la segunda fase de verificación, es pertinente comprobar si de la totalidad de normas alegadas como incumplidas, se puede identificar que, de manera individualizada, éstas se encuentren dirigidas a quien deba satisfacer el cumplimiento de la obligación.
- 34.** Así, en el caso de los artículos 235, 237, 248 y de la disposición reformativa segunda, se observa que, si bien la entidad obligada no consta de manera explícita, sí existe un sujeto obligado. Por lo que corresponde continuar con el análisis de estas normas. Además, en referencia a la disposición de la disposición transitoria cuarta, si bien no se observa que se haya realizado el reclamo previo al Ministerio del Trabajo, esta Corte ha determinado que, con base en el principio constitucional de coordinación institucional, una vez que se solicitó el reclamo previo a la principal institución obligada, es obligación de dicha institución coordinar el cumplimiento con otras instituciones competentes,<sup>5</sup> por lo que, corresponde continuar con el análisis de esta disposición.
- 35.** Con estas consideraciones, corresponde a este Organismo pronunciarse sobre la normativa que ha cumplido con la segunda fase de verificación de la presentación del reclamo previo. Es decir, respecto de los artículos 235, 237, 238, 248, disposiciones transitorias primera, tercera, cuarta, disposición reformativa segunda y disposición general primera del COESCOP.

## **6. Planteamiento y resolución de los problemas jurídicos**

- 36.** Una vez que se ha determinado cuáles son las normas que cumplen con los dos momentos del reclamo previo, es pertinente indicar que, dada la naturaleza de estas acciones, y la cantidad de normas impugnadas, el análisis a realizarse deberá identificar claramente si los artículos alegados como incumplidos contienen una obligación clara, expresa y exigible; a continuación, se deberá identificar si es de hacer o no hacer, así como sus elementos: titular del derecho, contenido de la obligación y el obligado a ejecutar. Una vez que sea determinada con claridad la norma, lo procedente será determinar si se

---

<sup>5</sup> CCE, Sentencia 23-11-AN/19, 25 de septiembre de 2019, párr. 43.

cumplió con lo prescrito en la sentencia 7-12-AN/19 respecto de la verificación de cada una de las cuestiones que deben abordarse para resolver la demanda de acción por incumplimiento.

37. En tal sentido, los problemas jurídicos se plantearán en función de los artículos 235, 237, 238, 248, disposiciones transitorias primera, tercera, cuarta, disposición reformatoria segunda y disposición general primera del COESCOP.

### **6.1 De las obligaciones alegadas como incumplidas**

38. Este Organismo en su jurisprudencia ha establecido la importancia de determinar la existencia de obligaciones en los artículos alegados como incumplidos en este tipo de acción. En tal sentido, se ha señalado que:

La obligación de hacer o no hacer contenida en la acción por incumplimiento se verifica cuando se establece en la misma la realización o abstención de una conducta, por una parte, conforme lo ordenado en la normativa, mientras que la otra parte, debe recibir el beneficio de lo ordenado o exigir su cumplimiento. De tal forma que, para corroborar la existencia de la obligación, se debe verificar estos elementos: (i) el titular del derecho, (ii) el contenido de la obligación; y, (iii) el obligado a ejecutar.<sup>6</sup>

39. De las alegaciones realizadas por los accionantes, se observa que, no todas las normas alegadas como incumplidas contienen una obligación, por lo que, es necesario verificar la existencia de obligaciones en las disposiciones alegadas como incumplidas. En tal sentido, se plantea un primer problema jurídico:

**¿Los artículos 235, 237, 238, 248, las disposiciones transitorias tercera y cuarta, la disposición reformatoria segunda y la disposición general primera del COESCOP contienen obligaciones de hacer o no hacer?**

40. En lo referente al **artículo 235 del COESCOP**, dispone que

[l]as y los servidores de las entidades complementarias de seguridad de la Función Ejecutiva serán asignados y cumplirán sus funciones prioritariamente en las zonas donde tengan su residencia habitual. Por necesidad institucional o seguridad del personal, debidamente motivadas, de conformidad con lo establecido en el reglamento respectivo de cada entidad, podrán ser trasladados administrativamente a las diferentes zonas y circunscripciones territoriales del país.

---

<sup>6</sup> CCE, sentencia 38-12-AN/19 de 04 de diciembre de 2019, párr. 34.

En los traslados, las y los servidores recibirán los estímulos y beneficios previstos en el reglamento correspondiente. El tiempo de duración del traslado no podrá exceder de dos años, prorrogables por una única vez de forma justificada.

41. Del contenido de este artículo se observa que el mismo se divide en dos partes. La primera en la que se establece como regla general que los servidores del cuerpo de vigilancia deberán cumplir sus funciones prioritariamente en donde tengan su residencia habitual. Por otra parte, la segunda parte señala la posibilidad de los traslados a diferentes zonas y circunscripciones territoriales del país. Así, de lo expuesto en este artículo, se observa que el mismo no contiene una obligación expresa, dado que, no solo genera una condición para que se cumpla la obligación, sino que también se emplea la expresión “podrán” al referirse a la posibilidad de un traslado. En ese sentido, no se trata de una orden directa, sino que depende del cumplimiento de otras condiciones como es el caso de la “necesidad institucional” o “seguridad del personal”. Por esta razón, incumple con el requisito de contener una obligación.
42. Respecto al **artículo 237 del COESCOP**, éste indica que “[e]l equipamiento necesario para la adecuada realización de las actividades propias de las y los servidores, será provisto por cada entidad, considerando estándares de seguridad, necesidad del puesto y nivel de riesgo de acuerdo al Reglamento institucional”. Así, del contenido de este artículo, se identifica que el SENA (obligado) proveerá el equipamiento necesario para los servidores (objeto) que formen parte del cuerpo de vigilancia, del cual son parte los accionantes (beneficiarios). Por lo tanto, se observa que el presente artículo contiene una obligación de hacer.
43. En cuanto al **artículo 238 del COESCOP**, señala que: “[l]a alimentación de las y los servidores de las entidades complementaras de seguridad durante su jornada laboral podrá ser suministrada por cada entidad responsable de conformidad con el respectivo reglamento que se emita para ese efecto”. Del contenido de este artículo, se desprende que el mismo no contiene una obligación expresa, al usar la expresión “podrá” ser suministrada, da cuenta de una posibilidad y no de una orden inequívoca que sea directa, y no es una orden directa porque es una disposición sujeta al cumplimiento de otra normativa, como es el reglamento. En tal sentido, incumple con el requisito de contener una obligación.
44. Por otra parte, el **artículo 248 del COESCOP** indica que:

La máxima autoridad del nivel directivo será elegida mediante una terna de candidatos compuesta por las y los servidores de mayor jerarquía y antigüedad del nivel directivo de

cada entidad, previo informe de cumplimiento de requisitos emitido por la Comisión de Calificaciones y Ascensos. La terna será elaborada y enviada por la Comisión para la designación de la máxima autoridad de la institución rectora nacional en el caso de las entidades complementarias de seguridad del Ejecutivo y la local para aquellas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales o metropolitanos.

En los casos de las entidades complementarias de la Función Ejecutiva el nombramiento de la máxima autoridad de la carrera se realizará mediante acto administrativo del ente rector nacional.

Para las entidades de los Gobiernos Autónomos Descentralizados el nombramiento de la máxima autoridad de la carrera se realizará mediante acto administrativo de la alcaldesa o el alcalde. En el caso de mancomunidades el nombramiento lo realizará el respectivo órgano colegiado.

45. En este sentido, se observa que este artículo no cumple con los elementos necesarios para que se pueda configurar una obligación, pues, como se observa en el texto del artículo, el mismo hace referencia al proceso de selección de la máxima autoridad del nivel directivo de distintas instituciones, sin identificar con claridad un obligado a ejecutar dicha obligación o beneficiarios del proceso descrito. Por lo tanto, incumple con el requisito de contener una obligación.
46. En lo que refiere a la **disposición transitoria primera del COESCOP**, se observa que, de acuerdo con el pronunciamiento de la sentencia 60-18-AN/21, ésta contiene una obligación de hacer.<sup>7</sup> Asimismo, en dicha sentencia se determinó que esta disposición transitoria contiene una obligación clara, expresa y exigible, y que la misma fue incumplida, por lo que se declaró su incumplimiento, y se ordenaron las medidas correspondientes para cumplirla.<sup>8</sup> En ese sentido, y considerando que los accionantes en la audiencia señalaron el cumplimiento de esta norma, este Organismo no considera necesario realizar un pronunciamiento adicional sobre la misma.
47. Respecto a la **disposición transitoria tercera del COESCOP**, ésta señala que los entes rectores nacional y locales de las entidades de seguridad reguladas en el COESCOP “(...) coordinarán con el ente nacional rector de educación superior”, para adoptar mecanismos y medidas referentes a capacitación, así como el cumplimiento de procedimientos y requisitos “(...) que permitan su acreditación ante el sistema de educación superior estatal (...)”. Asimismo, señala que “(...) se coordinarán las condiciones que deben cumplirse (...) para el reconocimiento de los estudios realizados y otros títulos académicos,

<sup>7</sup> En la audiencia llevada a cabo el 21 de septiembre de 2023, los accionantes solicitaron el desistimiento de este cargo por cuanto ya existe un pronunciamiento de este Organismo referente a esta norma.

<sup>8</sup> CCE, Sentencia 60-18-AN/21, 15 de septiembre de 2021, párrs. 50-56.

obtenidos por el personal de las indicadas entidades de seguridad”. Y, otorga un plazo determinado para el cumplimiento de estas acciones.

48. En tal sentido, en esta disposición transitoria se observan los siguientes elementos: El SENAE (**obligado** por cuanto el COESCOP es aplicable al cuerpo de vigilancia aduanera que es el órgano de ejecución operativa del SENAE)<sup>9</sup> debe coordinar con el ente nacional rector de educación superior para: **i**) la adopción de 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 (**objeto i**), y **ii**) las condiciones para el reconocimiento de los estudios realizados y otros títulos académicos (**objeto ii**) obtenidos por los miembros del cuerpo de vigilancia aduanera, del cual los accionantes forman parte (**beneficiarios**), por lo que en esta disposición transitoria existe una obligación de hacer.
49. Adicionalmente, en cuanto a la **disposición transitoria cuarta del COESCOP**, se observa que, de acuerdo con el pronunciamiento de la sentencia 60-18-AN/21, ésta contiene una obligación de hacer. Sin embargo, también se determinó que la misma “está condicionada a la intervención de otras instituciones y no únicamente a la del SENAE [por lo que...] la obligación contenida en análisis está condicionada al cumplimiento de otras obligaciones, lo cual implica que la DT4 no es exigible”.<sup>10</sup> En tal sentido, este Organismo, al verificar la existencia de un pronunciamiento sobre esta norma, no estima necesario realizar consideraciones adicionales sobre la misma.
50. En cuanto a la **disposición reformativa segunda del COESCOP**, señala la sustitución del artículo 115 de la Ley Orgánica del Servicio Público e indica que

[l]as servidoras y los servidores públicos de las [FFAA], 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 servidores (sic), percibirán por compensación los valores a que hubiere lugar, en base a la resolución que emita el Ministerio rector del trabajo para tal efecto.

La compensación para las entidades de seguridad descentralizadas será fijada por el gobierno autónomo descentralizado en función de los pisos y techos determinados por el Ministerio rector del trabajo.

<sup>9</sup> CCE, Sentencia 60-18-AN/21, 15 de septiembre de 2021, párr. 37.

<sup>10</sup> CCE, Sentencia 60-18-AN/21, 15 de septiembre de 2021, párr. 46.

51. Del contenido de esta norma se observa que se divide en dos partes, la primera en la cual se establece que los servidores de las Fuerzas Armadas, Policía Nacional y entidades complementarias de seguridad “percibirán por compensación los valores a que hubiere lugar, en base a la resolución que emita el Ministerio rector del trabajo (...)”. En ese sentido, se observa que el mismo contiene los elementos propios de una obligación, por cuanto el SENA ( **obligado** ) deberá compensar a los miembros de las entidades complementarias de seguridad, en el presente caso, a los accionantes que forman parte del cuerpo de vigilancia ( **beneficiarios** ), los valores a los que hubiere lugar cuando no perciban horas extraordinarias o suplementarias, subrogación, encargos u otros beneficios económicos por los conceptos previstos ( **objeto** ). Por lo tanto, se observa que la primera parte de la norma contiene una obligación de hacer.
52. En cuanto a la segunda parte de la norma, se observa que el segundo inciso de la norma no tiene relación alguna con los legitimados en la causa, debido a que se refiere a la compensación para las entidades de seguridad descentralizadas. En ese sentido, este Organismo no continuará con el análisis de este apartado.
53. Por otra parte, en referencia a la **disposición general primera del COESCOP**, se observa que la misma indica que los entes rectores nacionales de las entidades de seguridad (reguladas en el COESCOP) “(...) expedirán la normativa pertinente para homologar el uso de los uniformes y diseños, (...) y definir los aspectos relacionados al equipamiento y demás elementos, que configuren la identidad institucional (...)”. También señalan que estos entes “(...) regularán el modelo de bandera, escudo e himno que utilizarán como símbolos de sus respectivas instituciones”.
54. De lo expuesto, se observa que en esta disposición general el SENA ( **obligado** ), debe expedir la normativa para el uso de uniformes y diseños, así como aspectos relacionados al equipamiento ( **objeto i** ) que permita la identificación de sus servidores, es decir, los miembros del cuerpo de vigilancia del que forman parte los accionantes. ( **beneficiarios** ). Por otra parte, en lo referente a la regulación del modelo de bandera, escudo e himno que se utilizarán como símbolo de la institución ( **objeto ii** ), se identifica como obligado al SENA, no obstante, no se puede identificar un beneficiario de dicha obligación, por lo que se verifica la existencia de obligaciones de hacer únicamente respecto a lo referente a la expedición de normativa para el uso de uniformes y diseños, así como aspectos relacionados al equipamiento.

55. En esta línea, se verifica que únicamente el artículo 237, la disposición transitoria tercera, la disposición reformativa segunda, y la disposición general primera del COESCOP, contienen obligaciones de hacer, por lo que se procederá con el análisis de estas disposiciones en lo referente a lo establecido en la sentencia 7-12-AN/19. Dicha sentencia señala que:

Siempre que la Corte debe resolver una demanda de acción por incumplimiento, a ella le corresponde abordar cuatro cuestiones: a) la de si la obligación cuyo cumplimiento alega el accionante se deriva o no de la disposición normativa que él mismo invoca; b) si la mencionada obligación es o no clara, expresa y exigible; c) si la obligación antedicha se incumplió o no; y d) cuáles son las medidas adecuadas y suficientes para el cumplimiento de tal obligación.

56. En consecuencia, corresponde a este Organismo responder al siguiente problema jurídico:

**¿La obligación exigida en la demanda por los accionantes se deriva del contenido del artículo 237 del COESCOP?**

57. Una vez que se ha determinado la existencia de una obligación de hacer en este artículo, se debe analizar si la obligación contenida en éste, coincide con aquella que los accionantes buscan su cumplimiento. En tal sentido, de la demanda se observa que esta norma consta alegada como incumplida, por lo que el artículo 237 del COESCOP contiene obligaciones sobre las cuales se exige su cumplimiento. En consecuencia, es procedente analizar si la obligación contenida en este artículo cumple con los requisitos para reclamar su cumplimiento.

58. En tal sentido, de acuerdo con el artículo 93 de la CRE, 52 de la LOGJCC, y la jurisprudencia de este Organismo, corresponde responder lo siguiente:

**¿La obligación del artículo 237 del COESCOP, cuyo cumplimiento se demanda, es clara, expresa y exigible?**

59. Como se determinó en párrafos anteriores, el artículo 237 del COESCOP contiene una obligación de hacer, por lo que es necesario verificar si ésta es clara, expresa y exigible. Así, este Organismo ha señalado que para considerar una obligación como clara, los elementos de la obligación “(...) sujeto activo, sujeto pasivo y objeto de la obligación, deben estar determinados o ser fácilmente determinables”.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> CCE, sentencia 23-11-AN/19 de 25 de septiembre de 2019, párr. 33.

60. En el caso concreto, el artículo bajo análisis establece que los miembros del Cuerpo de Vigilancia son los sujetos activos de la obligación. En cuanto al objeto de la obligación, se observa que se trata de proveer el equipamiento necesario para la adecuada realización de las actividades propias de las y los miembros del Cuerpo de Vigilancia. Finalmente, el SENAE es el obligado a cumplir con esta obligación, por lo que la disposición es clara.
61. En tal sentido, si bien la norma es clara, la misma no es expresa, ya que no determina de manera explícita qué implica “**el equipamiento necesario para la adecuada realización de las actividades propias de las y los servidores**”. Asimismo, esta norma señala que para proveer el equipamiento a sus servidores se considerarán “**estándares de seguridad, necesidad del puesto y nivel de riesgo de acuerdo al Reglamento institucional**”. De lo expuesto, se observa que su redacción es de carácter general, lo cual permitiría fácilmente más de una interpretación sobre su significado. Por tal motivo, el artículo *in examine* no cumple con el requisito de ser expresa.
62. Una vez que se ha realizado el análisis del artículo 237 del COESCOP, corresponde continuar con el análisis respecto de la **disposición transitoria tercera** del mismo cuerpo normativo, por lo que se plantea el siguiente problema jurídico:

**¿La obligación exigida en la demanda por los accionantes se deriva del contenido de la disposición transitoria tercera del COESCOP?**

63. Dado que se ha determinado la existencia de una obligación de hacer en esta disposición transitoria, es pertinente analizar si las obligaciones contenidas en esta disposición coinciden con aquellas que los accionantes buscan su cumplimiento. De acuerdo con lo expuesto por los accionantes en audiencia, esta disposición transitoria no se ha cumplido, pues se han limitado únicamente a la coordinación. Ahora bien, esta disposición transitoria contempla coordinar con el ente rector de educación superior i) la adopción de 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, y ii) las condiciones para el reconocimiento de los estudios realizados y otros títulos académicos obtenidos por el personal del Cuerpo de Vigilancia.
64. Por lo tanto, las obligaciones que fueron exigidas por los accionantes, se derivan de la disposición transitoria. En consecuencia, es procedente analizar si las obligaciones

contenidas en esta disposición transitoria cumplen con los requisitos para reclamar su cumplimiento a través de esta garantía jurisdiccional.

65. Así, de acuerdo con lo establecido en el artículo 93 de la CRE, el artículo 52 de la LOGJCC y la jurisprudencia de este Organismo, corresponde responder lo siguiente:

**¿Las obligaciones de la disposición transitoria tercera del COESCOP, cuyo cumplimiento se demanda, son claras expresas y exigibles?**

66. Como se determinó en párrafos anteriores, la disposición transitoria tercera contiene dos obligaciones de hacer, por lo que es necesario verificar si dichas obligaciones son claras, expresas y exigibles. Este Organismo ha señalado que para considerar una obligación como clara, los elementos de la obligación “(...) sujeto activo, sujeto pasivo y objeto de la obligación, deben estar determinados o ser fácilmente determinables”.<sup>12</sup>

67. En el caso concreto, la disposición transitoria bajo análisis establece que los miembros del Cuerpo de Vigilancia son los sujetos activos de la obligación. En cuanto al objeto de la obligación, se observa que se trata de la coordinación con el ente nacional rector de educación superior, respecto de i) la acreditación de centros de capacitación, y ii) el reconocimiento de estudios y títulos obtenidos por el personal del Cuerpo de Vigilancia. Finalmente, el SENA E es el obligado a cumplir con las obligaciones estipuladas en esta disposición transitoria, por lo que la disposición es clara.

68. En cuanto a si la norma es expresa, esta Corte ha señalado que la obligación es expresa siempre y cuando conste explícitamente en la redacción de la norma jurídica.<sup>13</sup> En ese sentido, el inciso primero de la disposición transitoria tercera del COESCOP es expresa por cuanto determina con claridad los elementos de su obligación que buscan beneficiar a los miembros del Cuerpo de Vigilancia a través de la acreditación de sus centros de formación, capacitación y especialización.

69. No obstante, el segundo inciso de esta disposición transitoria, señala como objeto de la obligación que “(...) se coordinarán las condiciones que deben cumplirse (...) para el reconocimiento de los estudios realizados y otros títulos académicos, obtenidos [por los miembros del Cuerpo de Vigilancia]”. En tal sentido, si bien la norma es clara, la misma no es expresa, ya que no determina de manera explícita qué implican *las condiciones que deben cumplirse*, por lo que su redacción de carácter general, permitiría fácilmente más

<sup>12</sup> CCE, sentencia 23-11-AN/19 de 25 de septiembre de 2019, párr. 33.

<sup>13</sup> CCE, sentencia 41-12-AN/19, 16 de octubre de 2019, párr. 19.

de una interpretación sobre su significado. Por tal motivo, el segundo inciso de la disposición *in examine* no cumple con el requisito de ser expresa.

70. Por último, en cuanto a si la norma es exigible, este Organismo en su sentencia 15-20-AN/20 ha determinado que, para que “(...) una obligación sea exigible no debe mediar plazo o condición que esté pendiente de verificarse”.<sup>14</sup> Así, se observa que la disposición transitoria bajo análisis depende del cumplimiento de un plazo (180 días contados desde la promulgación del COESCOP). A su vez, se verifica su cumplimiento, pues la publicación del COESCOP fue el 21 de junio de 2017, por lo que han transcurrido más de 180 días desde la publicación del COESCOP.

71. Además, se observa que el cumplimiento de la disposición transitoria depende de la intervención de otras entidades. El fin de la obligación es la acreditación de los centros de formación, capacitación y especialización ante el sistema de educación superior estatal, dicha acreditación se encuentra sujeta a la existencia de procedimientos y requisitos establecidos por el ente nacional rector de educación superior, y no exclusivamente a la adopción de mecanismos y medidas necesarias coordinados entre el SENA E y dicho ente. Bajo estas consideraciones, se observa que la obligación de la disposición transitoria tercera no es exigible en los términos propuestos por el accionante. Por tanto, el presente cargo no puede subsistir y se descarta la posibilidad de verificar su efectivo cumplimiento.

72. Ahora bien, es procedente continuar con el análisis referente a la **disposición reformativa segunda** del COESCOP. Así, de acuerdo con la sentencia 7-12-AN/19, corresponde responder el siguiente problema jurídico:

**¿La obligación exigida por los accionantes en su demanda, se deriva del contenido de la disposición reformativa segunda del COESCOP?**

73. Al haber determinado la existencia de una obligación de hacer en esta disposición reformativa, corresponde analizar si la obligación contenida en la misma, coincide con las que los accionantes buscan su cumplimiento. Así, del contenido de la demanda y de las alegaciones de los accionantes, se observa que la disposición reformativa segunda contiene una obligación sobre la cual se exige su cumplimiento. Por lo tanto, es procedente analizar si la obligación contenida en esta disposición transitoria, cumple con los requisitos para reclamar su cumplimiento.

---

<sup>14</sup> CCE, sentencia 15-20-AN/20, 31 de agosto de 2020, párr. 31.

74. Así, de acuerdo con el artículo 93 de la CRE, 52 de la LOGJCC y la jurisprudencia de este Organismo, corresponde responder lo siguiente:

**¿La obligación de la disposición reformativa segunda del COESCOP, cuyo cumplimiento se demanda es clara, expresa y exigible?**

75. De acuerdo con el análisis realizado *supra*, la disposición transitoria tercera contiene una obligación de hacer, por lo que es necesario verificar si tal obligación es clara, expresa y exigible. Así, para considerar una obligación como clara, los elementos de la obligación “(...) sujeto activo, sujeto pasivo y objeto de la obligación, deben estar determinados o ser fácilmente determinables”.<sup>15</sup>

76. Así, la disposición reformativa bajo análisis establece que los miembros del Cuerpo de Vigilancia son los beneficiarios de la obligación. En cuanto al objeto de la obligación, se observa que se trata de compensar los valores a los que hubiera lugar cuando los miembros del Cuerpo de Vigilancia no perciban horas extraordinarias, suplementarias, subrogación, encargo u otros beneficios económicos previstos en la Ley Orgánica del Servicio Público tomando como base la resolución que emita el Ministerio rector del trabajo. Finalmente, el SENAE es el obligado a cumplir con las obligaciones estipuladas en esta disposición reformativa, por lo que la disposición es clara.

77. En cuanto a si la norma es expresa, esta Corte ha señalado que la obligación es expresa siempre y cuando conste explícitamente en la redacción de la norma jurídica.<sup>16</sup> En ese sentido, el inciso primero de la disposición reformativa segunda del COESCOP es expresa por cuanto determina con claridad los elementos de su obligación que buscan beneficiar a los miembros del Cuerpo de Vigilancia a través de la compensación al no percibir remuneraciones por los conceptos establecidos en la misma disposición.

78. En cuanto a si la norma es exigible, este Organismo en su sentencia 15-20-AN/20 ha determinado que, para que “(...) una obligación sea exigible no debe mediar plazo o condición que esté pendiente de verificarse”.<sup>17</sup> Así, se observa que el cumplimiento de la disposición reformativa depende de la intervención de otras entidades. Si bien el fin de la obligación es la compensación, la misma se encuentra sujeta a regulaciones establecidas por otra institución como es el Ministerio rector del trabajo. Bajo estas consideraciones, se observa que la obligación de la disposición reformativa primera no

<sup>15</sup> CCE, sentencia 23-11-AN/19 de 25 de septiembre de 2019, párr. 33.

<sup>16</sup> CCE, sentencia 41-12-AN/19, 16 de octubre de 2019, párr. 19.

<sup>17</sup> CCE, sentencia 15-20-AN/20, 31 de agosto de 2020, párr. 31.

es exigible en los términos propuestos por el accionante. Por tanto, el presente cargo no puede subsistir y se descarta la posibilidad de verificar su efectivo cumplimiento.

79. Ahora bien, es procedente continuar con el análisis referente a la **disposición general primera** del COESCOP. Así, de acuerdo con la sentencia 7-12-AN/19, corresponde responder el siguiente problema jurídico:

**¿La obligación exigida por los accionantes en su demanda, se deriva del contenido de la disposición general primera del COESCOP?**

80. Una vez que se ha determinado la existencia de una obligación de hacer en esta disposición general, se debe analizar si las obligaciones contenidas en ella, coinciden con aquellas que los accionantes buscan su cumplimiento. En tal sentido, de las alegaciones de los accionantes, se verifica que la disposición general primera contiene las obligaciones sobre las cuales se exige su cumplimiento, ya que la solicitud de cumplimiento y la disposición general hacen referencia a la expedición de la normativa pertinente para homologar el uso de los uniformes y diseños para identificar al personal del Cuerpo de Vigilancia. En consecuencia, es procedente analizar si la obligación contenida en esta disposición general cumple con los requisitos para reclamar su cumplimiento.

81. En tal sentido, de acuerdo con el artículo 93 de la CRE, el artículo 52 de la LOGJCC y la jurisprudencia de este Organismo, corresponde responder lo siguiente:

**¿La obligación de la disposición general primera del COESCOP, cuyo cumplimiento se demanda es clara, expresa y exigible?**

82. Como se determinó previamente, la disposición general primera contiene una obligación de hacer. En tal sentido, es necesario verificar si tal obligación es clara, por lo que, ésta debe contar con “(...) sujeto activo, sujeto pasivo y objeto de la obligación, [los cuales] deben estar determinados o ser fácilmente determinables”.<sup>18</sup>

83. En el presente caso, la disposición general *in examine* establece a los miembros del Cuerpo de Vigilancia como los sujetos activos de la obligación. En cuanto al objeto de la obligación, se observa que se trata de la expedición de la normativa pertinente para homologar el uso de los uniformes y diseños que permita la identificación de los

---

<sup>18</sup> CCE, sentencia 23-11-AN/19 de 25 de septiembre de 2019, párr. 33.

miembros del Cuerpo de Vigilancia. Finalmente, el SENAЕ es el obligado a cumplir con las obligaciones estipuladas en esta disposición general. Por lo tanto, la norma es clara.

84. En cuanto a si la norma es expresa, esta Corte ha señalado que la obligación es expresa siempre y cuando conste explícitamente en la redacción de la norma jurídica.<sup>19</sup> En ese sentido, el inciso primero de la disposición general del COESCOP es expresa por cuanto establece con claridad los elementos de su obligación que buscan beneficiar a los miembros del Cuerpo de Vigilancia a través de la homologación del uso de uniformes y diseños.
85. Por último, de acuerdo con esta Corte, “(...) para que una obligación sea exigible no debe mediar plazo o condición que esté pendiente de verificarse”.<sup>20</sup> En tal sentido, se observa que la disposición general bajo análisis no se encuentra sujeta a plazo o condición alguna que se encuentre pendiente de verificación. Por lo tanto, la obligación del inciso primero de la disposición general primera del COESCOP es exigible.
86. Así, una vez que se ha verificado que la disposición general primera cumple con todos los requisitos previos, es decir: a) incumplimiento alegado tanto en la demanda como en el reclamo previo, b) la norma contiene una obligación de hacer en la cual se identifican todos sus elementos, y su contenido se deriva de la obligación alegada como incumplida por los accionantes, y c) cumple con el requisito de ser clara, expresa y exigible, por lo tanto, de acuerdo con el artículo 52 de la LOGJCC, así como la jurisprudencia de este Organismo, corresponde realizar el análisis de fondo sobre el cumplimiento o incumplimiento de esta disposición general. Para este fin, se plantea el siguiente problema jurídico:

**¿La obligación contenida en la disposición general primera referente la homologación del uso de los uniformes y diseños del Cuerpo de Vigilancia se ha cumplido?**

87. De acuerdo a lo señalado por el SENAЕ en audiencia, se indicó la existencia de la Resolución SENAЕ-SENAЕ-2021-0142-RE de 29 de diciembre de 2021, a través de la cual se expidió el Reglamento de Uniformes, Símbolos e Identidad del Cuerpo de Vigilancia. Por otra parte, si bien en la demanda se alegó como incumplida la disposición general primera del COESCOP, en audiencia, el abogado de la parte accionada no señaló otros argumentos referentes al cumplimiento o incumplimiento de esta norma.

<sup>19</sup> CCE, sentencia 41-12-AN/19, 16 de octubre de 2019, párr. 19.

<sup>20</sup> CCE, sentencia 15-20-AN/20, 31 de agosto de 2020, párr. 31.

- 88.** En tal sentido, se corrobora que el Reglamento de Uniformes, Símbolos e Identidad del Cuerpo de Vigilancia ha sido promulgado a través de la Resolución SENAE-SENAE-2021-0142-RE emitida el 29 de diciembre de 2021 y publicada el 20 de enero de 2022 a través del Registro Oficial Suplemento 622. De la revisión de los considerandos de esta Resolución, se verifica que para su expedición se tomó en consideración la disposición general primera del COESCOP. Finalmente, el objeto de esta Resolución, de acuerdo con su artículo 1 es “(...) establecer las normas a las que se sujetarán los servidores del nivel directivo, nivel técnico operativo y los alumnos del Centro de Formación de Vigilancia Aduanera, respecto al uso de los uniformes y equipos”.
- 89.** En consecuencia, considerando que la disposición general primera que ha sido analizada, consistía en la expedición de la normativa pertinente “(...) para homologar el uso de los uniformes y diseños, (...) y definir los aspectos relacionados al equipamiento y demás elementos, que configuren la identidad institucional y permitan la identificación de sus servidores”; se puede concluir que dicha normativa ha sido expedida, y por tanto, la obligación ha sido cumplida, por lo que este Organismo se abstiene de realizar consideraciones adicionales.

## **7. Decisión**

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

- 1.** Desestimar la pretensión de la demanda de acción por incumplimiento 16-19-AN.
- 2.** Notifíquese, publíquese, devuélvase y archívese.

Alí Lozada Prado  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 31 de enero de 2024; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce, por uso de una licencia por enfermedad.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**