

Quito, D.M., 28 de noviembre de 2024

CASO 109-24-IS

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

SENTENCIA 109-24-IS/24

Resumen: La Corte Constitucional desestima una acción de incumplimiento, tras verificar que la entidad accionada sí elaboró el plan de carrera de los agentes civiles de control municipal del GAD de Santo Domingo y que la pretensión de homologación salarial del accionante no fue ordenada en la sentencia cuyo cumplimiento se exige.

1. Antecedentes procesales

1. El 7 de octubre de 2021, George Steven Jiménez Chacón (“**accionante**”), por sus propios derechos y en su calidad de procurador común de un grupo de agentes de control municipal,¹ presentó una demanda de acción de protección con medidas cautelares en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Santo Domingo (“**GAD**”) en la que alegó la vulneración de sus derechos constitucionales por la falta de expedición del reglamento que regule la estructuración o reestructuración, según corresponda, de las carreras de personal, orgánicos numéricos, planes de carrera, ingreso, formación, ascenso y evaluación de los agentes de control municipal, de conformidad con la disposición transitoria primera del Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público (“**COESCOP**”).²

¹ Zambrano Chingua Ronal Adrián, Zambrano Basurto María Yadira, Yama Villarreal Alan Fernando, Vite Cárdenas Kevin Leonel, Villota Cabascango Katherine Silvana, Vite Cárdenas Kevin Leonel, Villota Cabascango Katherine Silvana, Villalba Farias Mirian Maribel, Villalba Peralta Jefferson David, Vera Zambrano Jessica Viviana, Valarezo Silva Leonardo Fabricio, Ulloa Peña Wendy Mishell, Torres Fraga Verónica Elizabeth, Suarez Mendoza José Luis, Soledispa Muentes Jimmy Eliecer, Santana Lucas Jessenia Katherine, Sanmartín Salazar Israel Marcó, Rosero Romero Bruno Alexander, Rosario Sánchez Juan José, Sado Mendoza Walter Alexander. Pilco Cabrera Gisela Carolina, Pérez Narváez Marcela Patricia, Pallo Peñafiel Karen Elizabeth, Palacios Looor Lely Manuel, Narváez Garofalo Wilmer Jesús, Morán Giler Alex Daniel,) Mera Plúas Franklin Gabriel, Manobanda Taipe Bryan Ricardo, Manobanda Taipe Geovanny Israel, Maldonado García Lisseth Estefanía, Maldonado García Erika Carolina, Macas Moreno Irene Paulina, Guala Chirau Bayardo Paul, Granda Jonathan Wilfrido, Gavilanez Zambrano Karen Cristina, Fuentes Montenegro Renato Alexander, Cotera Arias Víctor Raul, Chamba Pullaguari Marlon Xavier, Benítez Ortiz Antonio Gabriel, Bedoya Zambrano Valeria Stefania, Bastidas Jaramillo Jenny Elizabeth, Barragán Miño Jefferson Paul, Andrade Yépez Dora Fernanda, Albiño Agualsaca Norian Yajaira y Abad Vaca Mishel Estefanía.

² Proceso judicial 23201-2021-02659.

2. El 12 de noviembre de 2021, la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores del cantón Santo Domingo (“**Unidad Judicial**”) negó la demanda. El 10 de mayo de 2022, la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Santo Domingo de los Tsáchilas aceptó el recurso de apelación, revocó la sentencia recurrida, aceptó la demanda y ordenó que el GAD, en un plazo de seis meses, elabore la propuesta de carrera de los agentes civiles a su cargo, de conformidad con el COESCOP.
3. En fase de ejecución se dieron, principalmente, las siguientes actuaciones procesales por parte de la Unidad Judicial: (i) 23 de agosto de 2022, ordenó el cumplimiento de la sentencia dentro del plazo establecido; (ii) 9 de diciembre de 2022, celebró audiencia de verificación de cumplimiento; (iii) 13 de diciembre de 2022, concedió el plazo de 30 días solicitado por el GAD y ordenó que, una vez fenecido dicho plazo, el delegado de la Defensoría del Pueblo realice un informe de verificación de cumplimiento; (iv) 24 de abril de 2023, puso en conocimiento de las partes el informe de la Defensoría del Pueblo; (v) 9 de agosto de 2023, se agregó al expediente el escrito del GAD en el que se informaba sobre el cumplimiento de la sentencia; (vi) 21 de agosto de 2023, declaró que la sentencia había sido cumplida y ordenó el archivo de la causa; (vii) 31 de agosto de 2023, negó el pedido de revocatoria solicitado por el accionante;³ (viii) 8 de septiembre de 2023, inadmitió el recurso de apelación;⁴ (ix) 15 de septiembre de 2023, concedió el recurso de hecho y dispuso el envío del mismo a la Corte Provincial;⁵ (x) 2 de julio de 2024, puso en conocimiento de las partes procesales la recepción del proceso y la decisión (de 23 de abril de 2024) de la Corte Provincial de negar lo solicitado por el accionante.
4. El 11 de julio de 2024, el accionante presentó una acción de incumplimiento ante la Unidad Judicial y el 16 de julio de 2024, la jueza de ejecución emitió su informe de cumplimiento y remitió el expediente a la Corte Constitucional.

2. Competencia

5. De conformidad con lo establecido en el artículo 436.9 de la Constitución, en concordancia con los artículos 162 al 165 de la LOGJCC, la Corte Constitucional es competente para conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales.

³ El 23 de agosto de 2023, el accionante solicitó la revocatoria del auto de archivo.

⁴ El 5 de septiembre de 2023, el accionante interpuso recurso de apelación.

⁵ El 13 de septiembre de 2023, el accionante interpuso recurso de hecho.

3. Resolución cuyo incumplimiento se demanda

6. La sentencia de apelación, emitida el 10 de mayo de 2022, resolvió lo siguiente:

4.1.- Con el análisis efectuado se resuelve aceptar el recurso de apelación interpuesto [...] 4.2. Revoca la sentencia subida en grado, al constatarse la vulneración de los derechos constitucionales en particular el dispuesto en inciso segundo del Art. 229 de la Constitución de la República, se dispone que el GAD Municipal de Santo Domingo en un plazo de seis meses, elabore la propuesta de carrera de los Agentes Civiles de Municipal y Metropolitano a su cargo, en cumplimiento disposición transitoria cuarta del COESCOP, en la que deberá aprobarse las escalas remunerativas de los referidos funcionarios.

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. Del accionante

7. El accionante solicita que la Corte Constitucional:

7.1. “Reestructure” el plan de carrera del cuerpo de agentes de control municipal de conformidad con la disposición transitoria primera del COESCOP y su “inherente homologación salarial”, en atención a lo ordenado en las disposiciones transitorias primera y cuarta del COESCOP.

7.2. Emita un informe para destituir a los funcionarios públicos responsables del incumplimiento.

7.3. Determine el cometimiento de manifiesta negligencia o error inexcusable por parte de la jueza de ejecución.

7.4. Llame la atención de la Defensoría del Pueblo por no garantizar a las víctimas su derecho a ser escuchados en la fase de ejecución.

8. Para sustentar su petición, señala lo siguiente:

8.1. El GAD habría justificado el cumplimiento de una sentencia emitida en mayo de 2022 con una ordenanza que se emitió en marzo de 2022, siendo “totalmente ilógico, irracional, insensato indicar que se cumplió con una sentencia antes de que esta existiera, sin tener conocimiento integral de la misma, su motivación y los lineamientos para su fiel cumplimiento”.

- 8.2.** La disposición transitoria primera del COESCOP otorgó el plazo de 180 días para expedir la normativa que regule el cuerpo de seguridad ciudadana y la disposición transitoria cuarta del COESCOP fijó el plazo de un año para la homologación de perfiles y salarios. Ninguno de estos plazos habría sido cumplido por el GAD, vulnerando de esta manera el derecho a la tutela judicial efectiva en su componente de plazo razonable.
- 8.3.** El 10 de mayo de 2022 se emitió la sentencia cuyo cumplimiento se demanda; sin embargo, “hasta la presente fecha, y habiendo transcurrido más de 2 años y cuatro meses, esta se pueda cumplir, sin conseguir mejoría alguna en su Plan de Carrera Profesional, menos aún en sus escalas remunerativas”.
- 8.4.** La documentación presentada ante el Ministerio de Trabajo “es un documento fraudulento, que raya en la ilegalidad, por haber sido certificado como original cuando evidentemente carece de validez jurídica, menos aún cumple con los parámetros previstos en la Norma de Gestión Documental”.
- 8.5.** La normativa expedida habría sido creada sin convocar a los accionantes a una mesa de trabajo, impidiendo ejercer su derecho a participar en asuntos que les interesa y, por ende, vulnerando sus derechos.
- 8.6.** La normativa expedida omite las escalas remunerativas, bandas salariales, perfiles, políticas de ubicación, impacto presupuestario, reglamento de jornada laboral, aprobación de estatutos y estructura de conformidad con el COESCOP.
- 8.7.** El “Reglamento para la selección del jefe/a de control municipal del cuerpo de agentes de control municipal del cantón Santo Domingo” contiene normas discriminatorias en contra de los accionantes pues establece entre los requisitos para quienes conformen la terna del cuerpo de agentes de control que no sean sujetos activos o pasivos en demandas presentadas en contra del GAD.
- 8.8.** Hasta la presente fecha no se habría realizado la homologación salarial ordenada.
- 8.9.** Pese a todos los hechos descritos en los párrafos anteriores, la Defensoría y la jueza de ejecución habrían declarado a la sentencia como cumplida, contraviniendo sus obligaciones constitucionales.

4.2. Del GAD

- 9.** El GAD solicita que se niegue la acción puesto que la sentencia estaría cumplida integralmente. Para sustentar su solicitud, esgrime los siguientes argumentos:

9.1. A la par de la acción de protección, el GAD habría estado trabajando en un proyecto de ordenanza con el fin de cumplir con lo dispuesto por el COESCOPE, por lo que, el 14 de marzo de 2022 aprobó la “Ordenanza Reformatoria al Código Municipal de Santo Domingo, Libro III- Título III-seguridad ciudadana; [sic] marco jurídico que regula la organización y jerarquización del cuerpo de agentes de control municipal (Ordenanza Municipal E-039-WEA), [...] la misma que trata sobre el marco jurídico que regula la organización y jerarquización del cuerpo de agentes de control del GAD”.

9.2. Con base en las reformas expuestas en el párrafo anterior y en cumplimiento de la sentencia de la Corte Provincial y del COESCOPE, el GAD realizó la propuesta de carrera para el cuerpo de agentes de control municipal del GAD de Santo Domingo, el mismo que fue presentado al Ministerio de Trabajo con oficio GADMSD-DATH-2023-0403-OF de 20 de julio de 2023. Una vez obtenida una respuesta por parte del Ministerio de Trabajo, el 1 de noviembre de 2023 habría aprobado la propuesta mediante la “Resolución GADMSD-R-WEA-2023-1037 en el que se ha resuelto expedir el Reglamento del Plan de Carrera Profesional para el Cuerpo de Agentes Municipales de Control Municipal Del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Santo Domingo”.

9.3. Ante una consulta realizada al Ministerio de Trabajo por el GAD, el 27 de enero de 2022, el subsecretario de Políticas y Normas del Ministerio de Trabajo le habría informado:

[...] que en cuanto a la homologación de perfiles y salarios se encuentra prevista en el Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público, en su disposición Transitoria Cuarta, como una responsabilidad compartida entre el ente rector nacional de cada entidad complementaria de seguridad y el Ministerio del Trabajo y al respecto nos informan que una vez que el Ministerio de Gobierno remita la información solicitada mediante oficio MDT-SPN-2019-0042, de 14 de marzo de 2019, se dará inicio a los estudios técnicos correspondientes a la homologación de perfiles, escalas remunerativas y compensaciones de los Cuerpos de Control Municipales y Metropolitanos del país.

9.4. Ante la respuesta del Ministerio –como se mencionó en líneas anteriores–, el GAD expidió el 14 de marzo de 2022 la Ordenanza Reformatoria al Código Municipal de Santo Domingo para regular la organización y jerarquización del cuerpo de agentes. Esta Ordenanza en su disposición transitoria cuarta ordena que “hasta cuando el Ministerio de Trabajo emita el Acuerdo de la tabla salarial a aplicarse a los Agentes de Control Municipal de acuerdo al nuevo régimen municipal en los

términos que dispone el COESCOP, a los Agentes de Control del GAD Municipal de Santo Domingo, se aplicará la siguiente tabla salarial [...]”.

9.5. El 4 de julio de 2024, el Ministerio de Trabajo “promulgó en el Registro Oficial la Resolución MDT- 2024-044 emitida por el Ministerio de Trabajo, en la que resuelven lo siguiente: EXPEDIR LA ESCALA DE PISOS Y TECHOS DE LAS REMUNERACIONES MENSUALES UNIFICADAS Y ASPECTOS DE LA CARRERA DE LOS CUERPOS DE AGENTES DE CONTROL MUNICIPAL Y METROPOLITANO, ATRIBUIDOS POR EL CÓDIGO ORGÁNICO DE LAS ENTIDADES DE SEGURIDAD CIUDADANA Y ORDEN PÚBLICO AL MINISTERIO DEL TRABAJO”. Por este motivo, actualmente, se está preparando una reforma a la mencionada ordenanza.

9.6. La obligación de homologación salarial de los agentes civiles sería “nueva e independiente de la sentencia de los jueces de la Corte Provincial”.

9.7. Con base en las actuaciones realizadas por el GAD, la jueza de ejecución resolvió declarar el cumplimiento de la sentencia de la Corte Provincial, lo que valida que actuó en estricta observancia a la sentencia cuyo cumplimiento se demanda.

4.3. De la Unidad Judicial

10. La jueza de ejecución, en sus informes de descargo, se ha limitado a realizar un detalle cronológico del caso, sin exponer ningún argumento específico sobre los presuntos incumplimientos alegados por el accionante.

5. Consideraciones previas

11. Esta Corte, previamente a pronunciarse sobre el fondo de la acción de incumplimiento, considera necesario determinar si en este caso se cumplieron los requisitos previstos en el ordenamiento jurídico para su procedencia. La Corte observa que la acción de incumplimiento se presentó a petición de la parte afectada y ante la jueza de ejecución. Los requisitos para ejercer la acción de incumplimiento en estos casos están previstos en el artículo 164 de la LOGJCC,⁶ en concordancia con el artículo 96 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de la Corte Constitucional. Estos son: (i) promover la ejecución de la sentencia constitucional ante el juez de instancia, como ejecutor natural; (ii) requerimiento de envío del expediente y del

⁶ Los requisitos están previstos en los numerales 1 y 2 del artículo 164. Los numerales 3 y 4 regulan la presentación de acción de incumplimiento en otros supuestos que no se aplican en el presente caso.

correspondiente informe a la Corte Constitucional y (iii) plazo razonable para requerir la remisión del expediente a la Corte Constitucional.⁷

12. Al respecto, luego de que la jueza de ejecución ordenara al GAD cumplir con la sentencia dictada por la Corte Provincial, el accionante impulsó el proceso mediante escritos presentados el 21 de septiembre de 2022, 29 de noviembre de 2022, 31 de marzo de 2023, 21 de junio de 2023 e impugnó la declaratoria de archivo mediante escritos presentados el 23 de agosto de 2023, 5 de septiembre de 2023 y 13 de septiembre de 2023, con lo que se cumple con el requisito (i). Así también, se verifica que el accionante requirió el 11 de julio de 2024 a la jueza de ejecución su informe de cumplimiento y la remisión del expediente a la Corte Constitucional, cumpliéndose el requisito (ii). Finalmente, se advierte el cumplimiento del requisito (iii) pues desde el inicio de la fase de ejecución (23 de agosto de 2022) hasta la presentación de la demanda de acción de incumplimiento (11 de julio de 2024), transcurrió un plazo razonable (1 año, 11 meses) para que la Unidad Judicial haga cumplir las medidas de reparación.
13. Adicionalmente, en la sentencia 55-18-IS/23, esta Corte determinó que en los casos en los que la jueza o juez ejecutor haya ordenado el archivo de la causa por considerar la sentencia constitucional cumplida, la parte afectada debe impugnar dicha decisión judicial, previo a la presentación de acción de incumplimiento. En el presente caso, el 21 de agosto de 2023, la jueza de ejecución declaró el cumplimiento de la sentencia y dispuso el archivo de la causa. Esta decisión judicial fue impugnada por el accionante mediante un pedido de revocatoria, el mismo que fue negado el 31 de agosto de 2023. Por tanto, se cumplió también con este requisito.
14. En definitiva, el accionante cumplió con los requisitos para ejercer la acción de incumplimiento, por lo que corresponde pronunciarse sobre el fondo de la demanda.

6. Planteamiento de los problemas jurídicos

15. Como lo ha precisado esta Corte, la acción de incumplimiento es un mecanismo destinado a verificar la ejecución integral de las decisiones constitucionales y la materialización de las medidas dispuestas en la sentencia, por ende, su alcance está destinado a verificar el incumplimiento total o parcial de obligaciones concretas establecidas en la sentencia.⁸ En esta línea, los argumentos expuestos en los párrafos 8.2 y del 8.5 al 8.7 *supra*, no podrán ser atendidos en la presente sentencia pues se refieren a argumentos sobre vulneraciones de derechos por incumplimiento de normas,

⁷ Al respecto, ver las sentencias 100-22-IS/24, párr. 18 y 226-22-IS/23, párr. 33.

⁸ CCE, sentencia 36-19-IS/23, 25 de enero de 2023, párrs. 16 y 17.

a supuestas discrepancias entre normativa infraconstitucional y a presunta normativa inconstitucional por vicios de forma y fondo, cuestiones ajenas al objeto de la presente acción.

16. Respecto de los cargos detallados en los párrafos 8.1, 8.3 y 8.4 *supra*, se formula el siguiente problema jurídico: **El GAD ¿incumplió con la disposición de elaborar una propuesta de carrera para los agentes civiles a su cargo, porque habría justificado su cumplimiento con una ordenanza emitida con anterioridad a la emisión de la sentencia y con documentos sin validez jurídica?**
17. Por otro lado, respecto del cargo detallado en el párrafo 8.8 *supra*, esta Corte verifica que hay una controversia sobre si la sentencia dispuso o no la homologación salarial de conformidad con la disposición transitoria cuarta del COESCOP, por lo que previamente a verificar su cumplimiento o no, se debe responder primero el siguiente problema jurídico: **¿Ordenó al GAD, la sentencia dictada el 10 de mayo de 2022 por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Santo Domingo de los Tsáchilas, que realice la homologación salarial de los agentes civiles a su cargo?**
18. Solo de obtener una respuesta afirmativa al segundo problema jurídico se responderá el siguiente problema jurídico: **El GAD ¿incumplió con la disposición de homologar los salarios de los agentes civiles a su cargo?**
19. En cuanto, a la pretensión de la demanda –ver párrafo 7.3 *supra*– que la Corte declare el cometimiento de error inexcusable o manifiesta negligencia por parte de la jueza de ejecución, se recuerda al accionante que la declaratoria jurisdiccional previa procede únicamente de oficio, tras advertirse faltas graves cometidas por la autoridad judicial.

7. Resolución de los problemas jurídicos

- 7.1. **Primer problema jurídico: El GAD ¿incumplió con la disposición de elaborar una propuesta de carrera para los agentes civiles a su cargo, porque habría justificado su cumplimiento con una ordenanza emitida con anterioridad a la emisión de la sentencia y con documentos sin validez jurídica?**
20. Los accionantes sostienen que la sentencia no habría sido cumplida porque se habría justificado su cumplimiento con una ordenanza que fue emitida con anterioridad a la sentencia y con una propuesta de reglamento que carece de validez jurídica por no tener firmas ni fechas de aprobación y publicación.
21. Por su parte, el GAD sostiene que la sentencia ordenó que se elabore una propuesta de reglamento que regule el plan de carrera del cuerpo de agentes de control municipal,

por lo que remitieron la propuesta al Ministerio de Trabajo y, posteriormente, aprobaron el Reglamento del Plan de Carrera Profesional para el Cuerpo de Agentes Municipales de Control Municipal del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Santo Domingo.

22. Ahora bien, de la revisión de los antecedentes del caso y del expediente, esta Corte verifica lo siguiente:

22.1. El 23 de agosto de 2022, la jueza de ejecución ordenó al GAD cumplir con lo ordenado por la Corte Provincial en el plazo de seis meses.

22.2. El 9 de diciembre de 2022, la jueza de ejecución concedió al GAD 30 días adicionales al plazo otorgado previamente para el efectivo cumplimiento y requirió que la Defensoría del Pueblo, una vez fenecido el plazo, emita un informe de cumplimiento.

22.3. El 10 de mayo de 2023, en lo principal, el GAD informó a la jueza de ejecución que ha estado trabajando por el cumplimiento de lo ordenado en el COESCOPE y en la sentencia de la Corte Provincial, muestra de ello sería que el 14 de marzo de 2022 aprobó la “Ordenanza Reformatoria al Código Municipal de Santo Domingo, Libro III- Título III-seguridad ciudadana; [...] marco jurídico que regula la organización y jerarquización del cuerpo de agentes de control municipal”, misma que regula la organización y jerarquización del cuerpo de agentes de control del GAD.

22.4. El 20 de julio de 2023, el GAD presentó ante el Ministerio de Trabajo “la propuesta de carrera para el cuerpo de agentes de control municipal del GAD Municipal de Santo Domingo, a fin de contar con su pronunciamiento”.

22.5. El 21 julio de 2023, el GAD informó a la jueza sobre la presentación de la propuesta normativa ante Ministerio de Trabajo y adjuntó la fe de recibido del documento junto con la propuesta de carrera para el cuerpo de agentes de control municipal.

22.6. El 26 de julio de 2023, la Defensoría Pública concluyó en su informe de verificación de cumplimiento de sentencia que el GAD elaboró la propuesta de carrera de los agentes civiles a su cargo, con lo que se cumpliría la sentencia de la Corte Provincial.

22.7. El 1 de noviembre de 2023, el GAD aprobó el Reglamento del Plan de Carrera Profesional para el Cuerpo de Agentes Municipales de Control Municipal del

Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Santo Domingo con base en la propuesta presentada ante el Ministerio de Trabajo.

23. A partir de los hechos descritos, esta Corte verifica que si bien la entidad accionada en la fase de ejecución de la sentencia hizo referencia a una ordenanza que se dictó con anterioridad (14 de marzo de 2022) a la emisión de la sentencia (10 de mayo de 2022); no lo hizo con el fin de justificar el cumplimiento de la misma, sino con el objetivo de evidenciar su responsabilidad con el cumplimiento del COESCOP. De haber sido la intención del GAD justificar el cumplimiento de la sentencia con la ordenanza de 2022, este no habría continuado con la elaboración de la propuesta y su posterior aprobación. Por tanto, se descarta el primer argumento del accionante.
24. Ahora se debe examinar el segundo argumento del accionante, relativo a que se habría justificado el cumplimiento de la sentencia con documentos que carecen de validez jurídica por no estar firmados ni tener fechas de emisión y aprobación. La sentencia cuyo contenido se demanda ordenó: “elaborar una propuesta de carrera de los agentes civiles”. En cumplimiento de esta disposición el GAD elaboró una propuesta y la presentó al Ministerio de Trabajo. De la revisión de los documentos presentados al Ministerio de Trabajo se evidencia que, mediante oficio de 20 de julio de 2023, suscrito por el alcalde del GAD se presentó la propuesta reglamentaria que, efectivamente, no tiene fecha de emisión, ni aprobación, ni mucho menos firmas, dado que era una propuesta que se ponía en conocimiento del Ministerio para continuar con el trámite. Resulta irrazonable que los accionantes exijan que la propuesta normativa reúna los requisitos del documento definitivo. Además, meses más tarde (1 de noviembre de 2023) y luego del trámite previsto, se aprobó la propuesta realizada en el Reglamento del Plan de Carrera Profesional para el Cuerpo de Agentes Municipales de Control Municipal del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Santo Domingo. Por estos razonamientos, se desestima el segundo argumento del accionante.
25. Pese a que la entidad accionada cumplió con lo ordenado por la Corte Provincial al elaborar la propuesta normativa para el plan de carrera de los agentes municipales y continuar con el trámite hasta su respectiva aprobación, el accionante en su demanda insiste en que el incumplimiento también ocurre por no haber participado en el proceso de creación del reglamento y porque varias de sus normas serían contrarias al COESCOP y a la Constitución. Sin embargo, esta Corte recuerda al accionante que la acción de incumplimiento de sentencias es una garantía jurisdiccional que persigue el efectivo cumplimiento de las sentencias constitucionales, por lo que no puede ser usada como un mecanismo para impugnar la legalidad y constitucionalidad de normativa infraconstitucional. Para ese fin, el ordenamiento jurídico interno prevé los mecanismos judiciales pertinentes.

26. En definitiva, la disposición de elaborar una propuesta de carrera de los agentes civiles está cumplida.

7.2. Segundo problema jurídico: ¿Ordenó al GAD, la sentencia dictada el 10 de mayo de 2022 por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Santo Domingo de los Tsáchilas, que realice la homologación salarial a los agentes civiles a su cargo?

27. Los accionantes sostienen que la sentencia cuyo cumplimiento se demanda habría ordenado la homologación salarial, en observancia a la disposición transitoria cuarta del COESCOP.
28. La sentencia cuyo cumplimiento se exige, como se determinó en el párrafo 6 *supra*, dispuso que el GAD elabore una propuesta de carrera para los agentes civiles de la municipalidad, en cumplimiento de la “**disposición transitoria cuarta del COESCOP**”. Así, si bien no se hizo referencia a la homologación salarial, la sentencia habría fundado su decisión en una norma que sí prevé la misma, pues la disposición transitoria cuarta del COESCOP determina lo siguiente:

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.

29. En este momento corresponde revisar la parte considerativa de la sentencia para dilucidar si, por algún motivo, la homologación salarial de conformidad con la disposición transitoria cuarta del COESCOP fue un asunto que se discutió en la acción de protección.⁹ Al respecto, en la sentencia cuyo cumplimiento se exige, principalmente, consta lo siguiente:

29.1. La omisión que el accionante identifica como la vulneradora de derechos constitucionales es la “falta de expedición del Reglamento que regula la estructuración o reestructuración, según corresponda, de las carreras de personal, sus orgánicos numéricos, planes de carrera, ingreso, formación, ascenso y evaluación de los Agentes de Control Municipal del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal Domingo, en los términos contenidos en la Disposición Transitoria Primera del [COESCOP]”.

⁹ Un análisis similar se ha realizado en las siguientes sentencias: 58-17-IS/22, párr. 31; 24-19-IS/23, párr. 49; 53-14-IS/21, párr. 21 y 32-20-IS/20, párr. 24.

- 29.2.** No se vulneraron los derechos al trabajo y a la vida digna porque los agentes civiles se encuentran laborando de forma normal, con sus remuneraciones al día.
- 29.3.** No se vulneró el derecho a la igualdad formal y material por la falta de homologación de los sueldos respecto de las ciudades de Quito y Guayaquil, pues “los recursos económicos para el ejercicio de sus competencias de los gobiernos municipales tienen que generarse y participar de las rentas del Estado, [...] por consiguiente, las remuneraciones de sus funcionarios deben ir a tono con su realidad presupuestaría objetiva y razonable, previo informe técnico financiero”.
- 29.4.** Se vulneró los derechos la seguridad jurídica en concordancia con el derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y derechos de las partes y a la estabilidad laboral porque la entidad accionada debía “reglamentar la carrera de los agentes civiles de control municipal” de conformidad con la disposición transitoria primera del COESCOP.¹⁰
- 30.** La síntesis realizada, muestra que más allá de la mención en la parte dispositiva de la sentencia a la disposición transitoria cuarta del COESCOP, el motivo por el que declaró procedente la acción de protección fue por la vulneración a la seguridad jurídica en concordancia con el derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y derechos de las partes y a la estabilidad laboral porque el GAD omitió regular la carrera de los agentes civiles de control municipal, conforme a la disposición transitoria primera del COESCOP; sin que exista ningún análisis sobre el incumplimiento de su disposición transitoria cuarta. De hecho, el único cargo relativo a la homologación salarial del accionante no pretendía el cumplimiento de la disposición transitoria cuarta sino la homologación salarial de los agentes municipales

¹⁰ La sentencia determina: “El Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden público [...] en la disposición transitoria primera de forma imperativa establece: ‘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’. [...] La acción de protección procede no solo contra actos expresos dictados por la autoridad pública, sino que también cuando deja de actuar (omisión) estando obligado hacerlo, y esta omisión haya vulnerado derechos constitucionales, en el presente caso la entidad accionada debía reglamentar la carrera de los Agentes Civiles de Control Municipal acorde a la Disposición Transitoria Cuarta del COESCOP, y esta omisión afecta indudablemente al derecho constitucional no solo a la seguridad jurídica sino a la estabilidad laboral, pues al no regularse su estatus de permanencia en la institución”.

de Santo Domingo con las escalas remunerativas de los agentes municipales de Quito y Guayaquil, cargo que fue desestimado por la Corte Provincial.

31. Por todo lo dicho, se verifica que la sentencia dictada el 10 de mayo de 2022 por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Santo Domingo de los Tsáchilas no dispuso que se realice la homologación salarial a los agentes civiles a su cargo. En consecuencia, no corresponde responder el tercer problema jurídico.

8. 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 acción de incumplimiento **109-24-IS**.
2. Notifíquese, 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 nueve votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet (voto concurrente), Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 28 de noviembre de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA 109-24-IS/24

VOTO CONCURRENTE

Juez constitucional Enrique Herrería Bonnet

1. Antecedentes

1. El Pleno de la Corte Constitucional, en sesión de 28 de noviembre de 2024, aprobó la sentencia 109-24-IS/24. En esta se resolvió una acción de incumplimiento presentada por George Steven Jiménez Chacón (“**accionante**”), por sus propios derechos y en su calidad de procurador común de un grupo de agentes de control municipal,¹ en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Santo Domingo (“**GAD**”). Alegó el incumplimiento de la sentencia de 10 de mayo de 2022 (“**sentencia impugnada**”) emitida por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Santo Domingo de los Tsáchilas (“**Sala**”) en el marco de un proceso de acción de protección con medidas cautelares conjuntas signada con el número 23201-2021-02659.
2. En la sentencia impugnada se ordenó como medida de reparación que el GAD, en un plazo de seis meses, elabore la propuesta de carrera de los agentes civiles municipales y metropolitanos a su cargo, en cumplimiento a la disposición transitoria cuarta del Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público (“**COESCOP**”).
3. Por su parte, la sentencia 109-24-IS/24 con base en los cargos presentados en la demanda, se planteó los siguientes problemas jurídicos: **(i)** El GAD ¿incumplió con la disposición de elaborar una propuesta de carrera para los agentes civiles a su cargo, porque habría justificado su cumplimiento con una ordenanza emitida con anterioridad a la emisión de la sentencia y con documentos sin validez jurídica?; y, **(ii)** ¿Ordenó al

¹ Zambrano Chingua Ronal Adrián, Zambrano Basurto María Yadira, Yama Villarreal Alan Fernando, Vite Cárdenas Kevin Leonel, Villota Cabascango Katherine Silvana, Vite Cárdenas Kevin Leonel, Villota Cabascango Katherine Silvana, Villalba Farias Mirian Maribel, Villalba Peralta Jefferson David, Vera Zambrano Jessica Viviana, Valarezo Silva Leonardo Fabricio, Ulloa Peña Wendy Mishell, Torres Fraga Verónica Elizabeth, Suarez Mendoza José Luis, Soledispa Muentes Jimmy Eliecer, Santana Lucas Jessenia Katherine, Sanmartín Salazar Israel Marcó, Rosero Romero Bruno Alexander, Rosario Sánchez Juan José, Sado Mendoza Walter Alexander. Pilco Cabrera Gisela Carolina, Pérez Narváez Marcela Patricia, Pallo Peñafiel Karen Elizabeth, Palacios Loor Lely Manuel, Narváez Garofalo Wilmer Jesús, Morán Giler Alex Daniel,) Mera Plúas Franklin Gabriel, Manobanda Taipe Bryan Ricardo, Manobanda Taipe Geovanny Israel, Maldonado García Lisseth Estefanía, Maldonado García Erika Carolina,, Macas Moreno Irene Paulina, Guala Chirau Bayardo Paul, Granda Granda Jonathan Wilfrido, Gavilanez Zambrano Karen Cristina, Fuentes Montenegro Renato Alexandro, Cotera Arias Víctor Raul, Chamba Pullaguari Marlon Xavier, Benítez Ortiz Antonio Gabriel, Bedoya Zambrano Valeria Stefania, Bastidas Jaramillo Jenny Elizabeth, Barragán Miño Jefferson Paul, Andrade Yépez Dora Fernanda, Albiño Agualsaca Norian Yajaira y Abad Vaca Mishel Estefanía.

GAD, la sentencia dictada el 10 de mayo de 2022 por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Santo Domingo de los Tsáchilas, que realice la homologación salarial de los agentes civiles a su cargo?

4. Respecto al planteamiento de los problemas jurídicos, puedo identificar lo siguiente: el primer problema jurídico está dirigido a verificar si el GAD incumplió con la disposición de elaborar una propuesta de carrera para los agentes civiles a su cargo porque habría justificado el cumplimiento de la medida con una ordenanza emitida previo a la emisión de la sentencia impugnada y con documentos, que, a criterio del accionante, carecen de validez jurídica. En cuanto al segundo problema jurídico, se constata que este se centra en verificar si se incumplió con la disposición de homologar los salarios de los agentes civiles a su cargo, esto en virtud de que el accionante alegó que la homologación salarial fue una medida ordenada en la sentencia impugnada y que no ha sido cumplida.
5. A partir de lo señalado, manifiesto que, si bien me encuentro de acuerdo con la decisión de la sentencia, así como con el segundo problema jurídico, discrepo con el planteamiento y análisis del primer problema jurídico bajo las siguientes consideraciones:

2. Análisis

6. La acción de incumplimiento tiene por objeto verificar el incumplimiento total o parcial de obligaciones concretas establecidas en la sentencia impugnada. Por ende, el planteamiento y análisis del problema jurídico debe estar encaminado, **en abstracto**, a verificar si se cumplen o no las medidas de reparación ordenadas. Si se realiza dicho análisis con base a los cargos presentados en la demanda de acción de incumplimiento, se estaría efectuando un análisis propio de una acción extraordinaria de protección. Esto último es lo que ocurrió dentro de la sentencia 109-24-IS/24 al momento de realizar el planteamiento y resolución del primer problema jurídico.
7. El planteamiento del primer problema jurídico está enfocado en los cargos del accionante donde señaló que el GAD habría justificado su cumplimiento: **(i)** con una ordenanza emitida con anterioridad a la emisión de la sentencia; y, **(ii)** con documentos sin validez jurídica. A mí parecer, al resolver el primer problema jurídico, en la sentencia de mayoría se procede a realizar una verificación respecto a la veracidad de los argumentos del accionante. En primer lugar, procede a “descartar el primer argumento del accionante”, al verificar que dicha ordenanza no sirvió para sustentar el cumplimiento de la sentencia impugnada **(i)**. En cuanto, al segundo argumento lo “desestima”, en virtud de que, consideró que “resulta irrazonable que los accionante exijan que la propuesta normativa reúna los requisitos del documento definitivo” **(ii)**.

8. Considero que la forma en que se planteó y resolvió el primer problema jurídico no fue adecuada. Como bien señalé en el párrafo 6 *supra*, en una acción de incumplimiento se debe verificar el cumplimiento de las medidas **en abstracto**. Por ende, no correspondía descartar ni desestimar los cargos de la demanda, como si fuera una acción extraordinaria de protección, sino únicamente verificar si se cumplió o no con la sentencia impugnada.
9. Por lo tanto, como primer problema jurídico correspondía verificar si se ordenó o no la medida de homologación salarial. En caso de confirmarse que dicha medida fue ordenada como reparación, sería necesario constatar su cumplimiento. Una vez determinado que esta no fue una medida contenida en la sentencia, como se concluyó en la sentencia 109-24-IS/24, debía plantearse un segundo problema jurídico enfocado en verificar el cumplimiento de la sentencia impugnada.

3. Conclusión

10. Con base en lo señalado, emito el presente voto concurrente, ya que considero que la sentencia 109-24-IS/24, para el planteamiento y resolución del primer problema jurídico, tomó en cuenta aspectos que no corresponden a una acción de incumplimiento, lo que derivó en un análisis propio de una acción extraordinaria de protección.

Enrique Herrería Bonnet
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto concurrente del juez constitucional Enrique Herrería Bonnet, anunciado en la sentencia de la causa 109-24-IS, fue presentado en Secretaría General el 12 de diciembre de 2024, mediante correo electrónico a las 13:12; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL