

Quito, D.M., 03 de julio de 2025

CASO 24-23-AN

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

SENTENCIA 24-23-AN/25

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción por incumplimiento en la que se exige el cumplimiento de la Disposición Transitoria Primera del COESCOP, al constatar que el reclamo previo presentado no cumple con el requisito establecido en el artículo 54 de la LOGJCC, por no haber sido presentado por los accionantes de la causa.

1. Antecedentes

1. El 8 de mayo de 2023, Carlos Eduardo Álava Sellan y otros¹ (“**accionantes**”) presentaron una acción por incumplimiento en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Durán (“**GAD Durán**”), exigiendo el cumplimiento de la Disposición Transitoria Primera del Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público (“**COESCOP**”).²
2. El 21 de julio de 2023, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió la causa a trámite.³

¹ Iván David Alcívar Moreno, Pio Abelardo Alcívar Salem, Billi Jean Alvarado Torres, Domingo Angamarca Angamarca, Darwin Denver Arboleda Martínez, Gisela Natacha Arias Vélez, Kevin Omar Banchon Acosta, Carlos Iván Batioja Escobar, Kelvin Gary Bustos García, Teodoro Cristóbal Cabrera Zúñiga, Jean Pierre Carrillo Bermeo, Daniel Gregorio Cedeño Luna, Ronald Patricio Chavarría Ulloa, Reina Johanna Chimbo López, Carmen América Córdova Spooner, Roberto Francisco Cornejo Romero, Natanael Josias Fajardo Palacios, Carlos Alberto Flores Mosquera, Fausto Leónidas Garcés Garcés, Marvin Santiago González Chávez, Sergio Jonathan Grey Monserrate, Johan Santiago Jácome Reyes, Pedro Nolasco José Avelino, Lency Maritza Limones Baldeon, Fabián Gabriel Lino Peñafiel, Roberto Antonio López Punin, Gabriel Eduardo Moreno Ruíz, Juan Carlos Narváez Rodríguez, Edison Ramón Ortiz Ortiz, Julio César Quiñonez Erazo, Edison Kiko Ruíz Chávez, Luis Enrique Saraguro del Rosario, Williams Bernabe Suárez Zúñiga, Grace Patricia Tenecora Loja, Ana Elizabeth Triana Robalino, Juan Carlos Valencia Angulo, Geovanny Jefferson Vera Montesdeoca, Willy David Villalba Medina, Jahaira Alexandra Zambrano Aguilar, Fausto Felipe Zambrano Suárez, Manuel Enrique Zúñiga Montenegro y Cesilia María Carmen Zurita Cavanilla.

² Conforme a la certificación de 01 de junio de 2023, suscrita por la Secretaría General de la Corte Constitucional, se ha presentado las demandas 16-19- AN, 33-20-AN, 2-22-AN, 46-22-AN, 71-22-AN, 7-23-AN, 823-AN, 14-23-AN y 15-23-AN con identidad de objeto y acción con esta causa.

³ El Tribunal de Sala de Admisión que admitió a trámite la causa 24-23-AN estuvo conformado por las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo y Teresa Nuques Martínez, y la exjueza constitucional Daniela Salazar Marín.

3. El 13 de noviembre de 2024, Víctor Hugo Ramírez presentó un escrito en donde solicitó a la jueza ponente que se considere y acepte su *amicus curiae*.
4. El 18 de marzo de 2025, en función de la renovación parcial de la Corte Constitucional, la causa fue resorteada siendo asignada a la jueza constitucional Claudia Salgado Levy, quien, en atención al orden cronológico avocó conocimiento el 17 de junio de 2025.

2. Competencia

5. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción por incumplimiento de conformidad con lo previsto por los artículos 93 y 436 numeral 5 de la Constitución y 52 a 57 de la LOGJCC.

3. Norma cuyo cumplimiento se exige

6. Los accionantes exigen el cumplimiento de la Disposición Transitoria Primera del COESCOP:

Disposición Transitoria 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.

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. Fundamentos de la acción y pretensión

7. Los accionantes afirman que la norma en cuestión busca que se expidan “los reglamentos y apruebe los estatutos orgánicos y funcionales de los Agentes de Control Municipal del Cantón Duran [sic]”. Para los accionantes el GAD de Durán no ha cumplido con la norma cuestionada y sostienen que la misma es clara, expresa y exigible. Así, señalan que existe una obligación fácilmente comprensible, la cual aparece de forma manifiesta en el texto de la norma y no está sujeta a condiciones.
8. A su vez, afirman que el cumplimiento de la norma no está sujeto “al voluntarismo y discrecionalidad” del GAD de Durán y que se debía concretar “en la realidad de los

hechos [...]”. Sobre la base de lo expuesto, los accionantes solicitan, en lo principal, que se acepte su demanda y se declare el incumplimiento de la disposición transitoria primera del COESCOP por parte del GAD de Durán.

5. Reclamo previo

9. Conforme al numeral 5 del artículo 436 de la Constitución, la acción por incumplimiento tiene por objeto garantizar la aplicación de normas o actos administrativos de carácter general, cualquiera que sea su naturaleza o jerarquía, así como para el cumplimiento de sentencias o informes de organismos internacionales de protección de derechos humanos que no sean ejecutables por las vías judiciales ordinarias.
10. Asimismo, el artículo 54 de la LOGJCC dispone que:

[C]on el propósito de que se configure el incumplimiento, **la persona accionante previamente reclamará el cumplimiento de la obligación a quien deba satisfacerla.** Si se mantuviera el incumplimiento o la autoridad pública o persona particular no contestare el reclamo en el término de cuarenta días, se considerará configurado el incumplimiento. [Énfasis agregado].

11. Respecto al reclamo previo, en la sentencia 3-11-AN/19, de 28 de mayo de 2019, esta Corte señaló que:

En el marco de una acción por incumplimiento, para que la Corte Constitucional tenga por ciertos los hechos alegados resulta indispensable que dentro del proceso exista prueba suficiente de que el hecho ocurrió. De ahí que, respecto de la acción por incumplimiento, la LOGJCC exige presentar una prueba del reclamo previo, no sólo como una formalidad sino como un requisito para que tal incumplimiento se configure. De hecho, la demostración de este hecho es un requisito que corresponde a la esencia de la acción en cuestión. Más aún, la razón de ser del requisito de "prueba del reclamo previo" implica que se ha concedido la oportunidad, a quien debía satisfacer la obligación reclamada, de que subsane el incumplimiento y tome acciones tendientes a cumplir lo requerido.⁴

12. Sumado a lo anterior, este Organismo ha establecido que el requisito del reclamo previo se debe observar en dos momentos: i) en la fase de admisión, en la que se realiza un análisis formal, en el que la Corte verifica que exista un escrito de reclamo previo anexado en la demanda de acción por incumplimiento; y, ii) en la fase de sustanciación, donde se verifica el reclamo previo como un requisito sustancial en el que la Corte analiza su contenido.⁵

⁴ CCE, sentencia 3-11-AN/19, 28 de mayo de 2019, párr. 21.

⁵ CCE, sentencia 46-18-AN/22, 21 de diciembre de 2022, párr. 25.

13. En el presente caso, los accionantes señalaron en su demanda⁶ que presentaron como prueba del reclamo previo los oficios originales 246-CACM-CD y 247 PF-CACM-M, suscritos por Víctor Ramírez⁷ y Adela Ramírez y dirigidos al Alcalde del GAD Durán Dalton Rafael Narváez, que fueron recibidos 19 de noviembre de 2021 por el GAD Durán. Asimismo, los accionantes señalan como prueba del reclamo previo los oficios 276-CACM-M y 277-CACM-M, suscritos por Víctor Ramírez y Adela Ramírez dirigidos a la directora de Talento Humano del GAD Durán Cintia Gómez Caranqui y al director de Justicia y Vigilancia del GAD Durán Xavier Olivares, respectivamente, que fueron recibidos el 13 de mayo de 2022 por parte de la Dirección General de Talento Humano y la Dirección de Justicia y Vigilancia del GAD Durán.⁸
14. Al respecto, este Organismo observa que, en los oficios mencionados, ninguno de los accionantes de la presente causa suscribió el documento que se presenta como reclamo previo. Además, en la demanda de acción por incumplimiento no logran justificar su relación con las personas que suscribieron los documentos ni con la Pre Federación del Cuerpo de Agentes de Control Municipal y Metropolitano del Ecuador. Cabe resaltar que, si bien los accionantes en su demanda afirman que presentaron el reclamo previo por medio de Víctor Ramírez, en los oficios referidos no se avizora que Víctor Ramírez y/o Adela Ramírez hubieran comparecido en representación de los accionantes ni que exista documento alguno que autorizara a los señores Ramírez la presentación del reclamo previo.
15. En consecuencia, se incumple lo previsto en el artículo 54 de la LOGJCC, que expresamente señala la obligación de que el reclamo previo sea presentado por la persona accionante. Por tanto, esta Corte se abstiene de continuar el análisis como lo ha hecho en un caso anterior,⁹ dado que la demanda de acción por incumplimiento es improcedente.

6. Consideración adicional

16. Finalmente, sobre la convocatoria a audiencia establecida en el artículo 57 de la LOGJCC, este Organismo previamente ha señalado que si la acción planteada no cumple con los requisitos para examinar el fondo y determinar si existe el

⁶ A fojas 167 y vuelta del expediente constitucional.

⁷ El oficio 247 PF-CACM-M fue suscrito solamente por Víctor Ramírez, mientras que el oficio 246 PF-CACM-M fue suscrito por Víctor Ramírez y Adela Ramírez conjuntamente.

⁸ Los señores Víctor Ramírez comparece en los oficios presentados como reclamo previo en la calidad de Presidente de la Pre Federación del Cuerpo de Agentes de Control Municipal y Metropolitano del Ecuador. En el caso de Adela Ramírez, la misma comparece como Asesora Jurídica en los oficios 276-CACM-M y 277-CACM-M, mientras que en el caso del oficio 246-CACM-CD comparece como “CAPACITADORA COESCOP”.

⁹ Ver CCE, sentencia 55-23-AN/24, 14 de noviembre de 2024, párr. 27 y 28.

incumplimiento que se alega, la convocatoria a audiencia deviene en inoficiosa.¹⁰ Por lo que, al no haberse cumplido el requisito de reclamo previo, no procede que esta Corte Constitucional convoque a audiencia en la presente causa.

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 acción por incumplimiento **24-23-AN**.
2. Notifíquese y archívese.

Karla Andrade Quevedo
PRESIDENTA (S)

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con cinco votos a favor de los jueces constitucionales Jorge Benavides Ordóñez, Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez; y tres votos salvados de las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes y Teresa Nuques Martínez, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 03 de julio de 2025; sin contar con la presencia del juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

¹⁰ CCE, sentencias 34-15-AN/20, 16 de diciembre de 2020, párr. 21 y 55-23-AN/24, 14 de noviembre de 2024, párr. 29.

SENTENCIA 24-23-AN/25

VOTO SALVADO

**Juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes y
Teresa Nuques Martínez**

1. Con fundamento en el artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, respetuosamente presentamos nuestro voto salvado a la sentencia 24-23-AN/25 en los siguientes términos:
2. La decisión de mayoría desestimó la acción por incumplimiento planteada por Carlos Eduardo Álava Sellan y otros en contra del GAD de Durán a través de la cual se exigía el cumplimiento de la Disposición Transitoria Primera del Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público (“COESCOP”). La sentencia se fundamentó en que los accionantes incumplieron el requisito del artículo 54 de la LOGJCC¹ dado que ninguno de ellos “suscribió el documento que se presenta como reclamo previo”.
3. No obstante, discrepamos con el análisis toda vez que de la revisión de la documentación que configura el reclamo previo se constata que los accionantes lo presentaron a través del presidente y la asesora jurídica de la Pre Federación del Cuerpo de Agentes de Control Municipal y Metropolitano del Ecuador (“**Pre Federación**”).
4. De la demanda de acción por incumplimiento se verifica que los accionantes, todos agentes de control municipal, señalaron que presentaron el reclamo previo “ante el Gobierno Autónomo Descentralizado Del Cantón Durán [...] **por medio de Sr Víctor Hugo Ramírez Presidente de la Pre federación del Cuerpo de Agentes de Control Municipal y Metropolitano del Ecuador**”. La demanda está firmada por cada uno de los accionantes y por Adela Beatriz Ramírez y Cristian Escobar Aragón, como abogados defensores.
5. Como prueba del reclamo previo, adjuntaron varios oficios dirigidos a distintas autoridades del GAD de Durán. Entre ellos, están los oficios No. 276-CACM-M y No. 277-CACM-M, de 13 de mayo del 2022, a través de los cuales se solicitó información sobre la elaboración de una ordenanza de transición y jerarquización a fin de que, como establece la Disposición Transitoria Primera del COESCOP, se expida la normativa

¹ El artículo 54 de la LOGJCC establece: “la persona accionante previamente reclamará el cumplimiento de la obligación a quien deba satisfacerla”.

que regula la estructuración o reestructuración de las carreras de personal. Estos oficios fueron firmados por Víctor Hugo Ramírez, en calidad de presidente de la Pre Federación, y Adela Beatriz Ramírez, en calidad de asesora jurídica de la misma.

6. Por lo anterior, contrario a lo señalado en la sentencia de mayoría, sí existe una vinculación entre las personas que suscribieron los documentos que configuran el reclamo previo y los accionantes. Al respecto, hemos constatado que la asesora jurídica de la Pre Federación suscribió los oficios adjuntados como prueba del reclamo previo y que representa ahora a los accionantes en su demanda de acción por incumplimiento; además, todos los accionantes han aceptado, en su demanda, que presentaron el reclamo previo a través del presidente de la Pre Federación.
7. Por tanto, consideramos que, aun cuando el reclamo previo no fue firmado por cada uno de los accionantes y no existe un documento autónomo a través del cual autoricen a la Pre Federación a firmarlo en su nombre, hay razones suficientes para concluir que el mismo fue suscrito por dicha entidad en representación de los accionantes. Al respecto, consideramos que la postura adoptada por la sentencia de mayoría eleva innecesariamente la rigurosidad de los requisitos establecidos en la ley para que se conozca el fondo de una acción por incumplimiento. A nuestro criterio, la sentencia de mayoría debió aplicar una interpretación más favorable al ejercicio de los derechos, en virtud del principio de formalidad condicionada, a fin de no condicionar el acceso a la justicia constitucional por una interpretación estricta del reclamo previo. Así, consideramos que sí existe un reclamo previo válido, presentado ante la autoridad que habría incumplido la obligación cuya ejecución se exige.
8. En consecuencia, a nuestro juicio, los accionantes no incumplieron el requisito del artículo 54 de la LOGJCC y, por lo tanto, debió continuarse con el análisis del contenido del reclamo previo y, de ser el caso, el examen de fondo de la demanda.

Karla Andrade Quevedo
JUEZA CONSTITUCIONAL

Alejandra Cárdenas Reyes
JUEZA CONSTITUCIONAL

Teresa Nuques Martínez
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto salvado de las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes y Teresa Nuques Martínez, anunciado en la sentencia de la causa 24-23-AN, fue presentado en Secretaría General el 16 de julio de 2025, mediante correo electrónico a las 12:43; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL