

Quito, D.M., 07 de noviembre de 2025

## **CASO 2-22-AN Y ACUMULADO**

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

#### **SENTENCIA 2-22-AN/25**

**Resumen:** La Corte Constitucional acepta una acción por incumplimiento planteada contra los GADMs de los cantones Ambato, Riobamba, Baños de Agua Santa, El Pangui y Yantzaza, por falta de cumplimiento de las obligaciones contenidas en la Disposición Transitoria Primera del Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público (COESCOP).

#### **Contenido**

1.	Antecedentes procesales .....	2
1.1.	Causa 2-22-AN .....	2
1.2.	Causa 14-23-AN .....	2
2.	Competencia .....	4
3.	Disposición cuyo cumplimiento se demanda .....	4
4.	Argumentos de las partes y contestación en audiencia .....	5
4.1.	Fundamento y pretensiones de la parte accionante .....	5
4.2.	Argumentos del GAD Municipal Ambato.....	7
4.3.	Argumentos del GAD Municipal de Baños.....	7
4.4.	Argumentos del GAD Municipal de Yantzaza.....	8
4.5.	Argumentos del GAD Municipal de El Pangui .....	8
4.6.	Argumentos del IESS .....	9
4.7.	Argumentos del Ministerio del Trabajo.....	9
4.8.	Argumentos del Ministerio del Interior .....	9
5.	Reclamo previo.....	11
5.1.	Reclamo previo de la causa 2-22-AN.....	12
5.2.	Reclamo previo de la causa 14-23-AN.....	13
6.	Planteamiento de problemas jurídicos.....	15
7.	Resolución de problemas jurídicos.....	18
7.1.	¿Las obligaciones contenidas en la Disposición Transitoria Primera del COESCOP han sido cumplidas por los GAD municipales de los cantones Ambato, Riobamba, Baños de Agua Santa, Yantzaza y El Pangui?.....	18
7.2.	¿Cuáles son las medidas adecuadas y suficientes para garantizar el cumplimiento de las obligaciones de la Disposición Transitoria Primera del COESCOP por parte de los	

gobiernos autónomos descentralizados municipales de los cantones Ambato, Riobamba, Baños de Agua Santa, Yantzaza y El Pangui?.....24

8. Decisión.....24

## 1. Antecedentes procesales

### 1.1. Causa 2-22-AN

1. El 7 de enero de 2022, Claudio Ricardo Torres Zamora y otros<sup>1</sup> (“**accionantes**”), por sus propios derechos (agentes civiles de tránsito) presentaron una acción por incumplimiento<sup>2</sup> contra el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Ambato (“**GADM Ambato**”), exigiendo el cumplimiento de la Disposición Transitoria Primera del Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público<sup>3</sup> (“**COESCOP**”).

### 1.2. Causa 14-23-AN

2. El 4 de abril de 2023, Segundo Alfredo Allauca Cauja y otros<sup>4</sup>(“**accionantes**”) por

---

<sup>1</sup>Alex Daniel Nata Adame, Verónica Elizabeth Guangatal Quispe, Alex Eduardo Sánchez Mejía, Christian Germán López López, Nataly Alexandra Gavilanes Moya, Carlos Patricio Villamar Solórzano, Paulina Alexandra Godoy Hernández, Freddy Gabriel Arévalo Ortiz, Araceli Tatiana Bastidas Robayo, Miguel Alfonso Beltrán Mesías, Nelly Mercedes Garcés Gómez, Darwin Fabricio Brito Núñez, Luis Trajano Vargas Palacios, Daniel Eduardo Freiré Bayas, Mayra Elizabeth Tuapanta Poveda, Gloria Alexandra Quilligana Salan, Jessica Mariela Santamaría Bustos, Marlon Ornar Morocho Sailema, Francisco Tibalombo Poaquizza, Cesar Paúl Silva Salazar, Óscar Mauricio Solís Chamorro Diana Carolina Guilla Tite, Nancy Abigail Villacres Aldaz, Ángel Oswaldo Guitara Chicaiza, Nelson Alvaro Carrasco Asogue, Marlon Efrain, Frank Armando Ramos Vega, Santiago Israel Martínez Criollo, Diego Gustavo Peñaloza Lozada, Edison Roberto Iza Lema.

<sup>2</sup> La acción fue admitida el 21 de marzo de 2019 por el Tribunal de Admisión conformado por los jueces Jhoel Escudero Soliz y Alí Lozada Prado y la entonces jueza constitucional Daniela Salazar Marín.

<sup>3</sup> COESCOP, “Disposición Final Única: El presente Código entrará en vigencia ciento ochenta [180] días contados a partir de su publicación en el Registro Oficial”. El COESCOP fue publicado en el Suplemento del Registro Oficial 19, del 21 de junio de 2017.

<sup>4</sup> Alulema Balarezo Vixmar Renato, Calderón Paredes Héctor Vinicio, Cherres Zabala Marco Javier, Corozo Valencia José Armando, Guano Alarcón Gustavo Efraín, Espinoza Balarezo Juan Carlos, Llanos Vega Víctor Leonel, Quishpi Sisleya Luis Eduardo, Yumiseba Yunda Marco Rodrigo, Cárdenas Freiré Rommel Marcelo, Medina Coca Christian Andrés, Paredes Acosta Carlos Rafael, Pérez Naranjo Mario Alexander, Piñuela Tapia Ligia Elena, Ramírez Arias Galo Eulogio, Vieira Cepeda Christian Santiago, Villalba Ubilluz José Luis, Jaime Leoncio Tinizaray Villa, Roberto Carlos Montano Márquez, José Alfredo Sarango Reyes, Aníbal Vidal Camacho Soto, Jeison Heriberto Livisaca Mosquera, David Wladimir Arevalo Correa, Ángel Francelin Samaniego Castillo, Jefferson Patricio Cabrera Puglla, Jhordy Xavier Troya Troya, Jonathan Miguel Castillo Gaona, Jiménez Zhingri Jorge Gabriel, Pangay Campoverde Diego Fernando, Rochina Curi Joffre Edgar, Villavicencio Pacheco Hamilton Joaquín, Agualongo Ronquillo Sixto Oswaldo, Albán Ortiz Marco Horacio, Azas Cambo Carlos Patricio, Caizaguano Ramos Luis Euclides, Camacho Sáez Alipio, Cañar Joseph José Héctor, Carrasco Paredes Nelson Rodrigo, Carvajal Manobanda Jaime Eduardo, Chato Guanopatin Néstor Alejandro, Chico Silva Marco Octavio, Chimbo Laguna Miguel Ángel, Cobo Jijón Miguel Ángel, Córdova Arcos Marco Andrés, Córdova Licintuña Edgar Medardo, Elizalde Robles Over Alsibar, Franco Cepeda Edwin Alejandro, Huilca Muñoz Clever Francisco, Iturralde Barba Javier Alberto, Jiménez Sevillano Jaime Alberto, Lozada Núñez Giovanni Edmundo, Lozada Ramos

sus propios derechos (agentes de control municipal) presentaron una acción por incumplimiento<sup>5</sup> en contra de los gobiernos autónomos descentralizados municipales de los cantones (“GADM”) Ambato, Riobamba, Baños de Agua Santa, Yantzaza y El Pangui, ministerios del Interior y de Trabajo y del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social en la que demandaron el cumplimiento de la Disposición Transitoria Primera del COESCOPE.

### **1.3. Procedimiento ante la Corte Constitucional**

3. La causa 2-22-AN ingresó a la Corte Constitucional el 07 de enero de 2022. El 17 de febrero de 2022, el Pleno de la Corte Constitucional asignó por sorteo la causa al juez Jhoel Escudero.<sup>6</sup> La acción fue admitida el 21 de marzo de 2022.
4. La causa 14-23-AN ingresó a la Corte Constitucional el 4 de abril de 2023. La acción fue admitida el 20 de julio de 2023. El 06 de junio de 2024 el Pleno de la Corte Constitucional acumuló a la causa 2-22-AN, con base en el artículo 13 del Reglamento de Sustanciación de procesos de competencia de la Corte Constitucional.
5. Mediante auto de 25 de febrero de 2025, el juez sustanciador avocó conocimiento de las causas y convocó a audiencia pública que se llevó a cabo el 17 de marzo de 2025, las partes accionadas fueron debidamente notificadas para participar en la audiencia, se contó con la presencia de los accionantes de la causa 2-22-AN y 14-23-AN y sus abogados defensores.
6. Los gobiernos autónomos descentralizados municipales de los cantones Ambato, Riobamba, Baños de Agua Santa, Yantzaza y El Pangui, ministerios del Interior y de Trabajo y del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social no asistieron a la audiencia. El 17 de marzo de 2025, el GADM de Ambato remitió documentación respecto del cumplimiento de la norma cuyo cumplimiento se demanda.

---

Darwin Stalin, Martínez Plaza Washington Eduardo, Morales Sánchez Manuel Elías, Muyulema Moyolema Segundo Sergio, Noboa Escobar Edison Fernando, Paredes Freiré Wilson Alcides, Pérez Sánchez Diego Santiago, Poaquizza Caiza Jorge Aníbal, Pungaña Napoleón Medardo, Punina Collay Nelson Fabricio, Ramos Analuisa Dennis Alexander, Robalino Rodríguez Jimmy Marcelo, Rodríguez Córdova Joffre Renán, Salazar Freiré Jonathan Fernando, Sánchez Sáenz Joffre Fabricio, Solís Sánchez William, Soria Vargas Alvaro David, Suarez González Segundo Filomentor, Tarqui Coloma Fernando David, Tipan Aldaz Carlos Joselito, Vayas Villegas David Israel, Comina Caisaguano Mayra Elizabeth y Veintimilla Ocaña Milton Joel.

<sup>5</sup> La acción fue admitida por el 20 de julio de 2023 por el Tribunal de admisión conformado por los jueces Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado y Richard Ortiz Ortiz

<sup>6</sup> El 10 de febrero de 2022, se posesionaron los nuevos jueces y jueza de la renovación parcial de la Corte Constitucional. De conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 17 de febrero de 2022, la sustanciación de la mencionada causa correspondió al juez constitucional Jhoel Escudero Soliz.

7. Mediante auto de 26 de febrero de 2025, el juez ponente solicitó a los accionantes de la causa 2-22-AN, remitan el documento de reclamo previo de fecha 19 de noviembre de 2021 completo, conforme fue presentado al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Ambato. Este requerimiento fue contestado por los accionantes el 18 de marzo de 2025.
8. Mediante auto de 25 de marzo de 2025, el juez ponente solicitó al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Ambato, para que en el término de cuarenta y ocho horas (48) contados desde la notificación de esta providencia, remitan el documento de reclamo previo de fecha 19 de noviembre de 2021 presentado por Claudio Ricardo Torres Zamora en representación de los agentes Civiles de Tránsito de Ambato a su dependencia, y que en su momento, fue respondido mediante oficio DITH-21-3024 de 25 de noviembre de 2021. Este requerimiento fue atendido por el GADM de Ambato el 26 de marzo de 2025.
9. Mediante auto de 23 de abril de 2025, el juez ponente solicitó al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Yantzaza remitan copia certificada del documento completo del Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Yantzaza vigente. Este requerimiento fue atendido por el GADM de Yantzaza el 25 de abril de 2025.

## 2. Competencia

10. En los artículos 93 y 436 de la Constitución y 52 a57 de la LOGJCC, se establece la competencia de la Corte Constitucional para decidir sobre las acciones por incumplimiento de normas del sistema jurídico y actos administrativos de carácter general, así como de sentencias, decisiones o informes de organismos internacionales de protección de derechos humanos no ejecutables por otras vías judiciales.

## 3. Disposición cuyo cumplimiento se demanda

11. Los accionantes de las demandas 2-22-AN y 14-23-AN exigen el cumplimiento de la Disposición Transitoria Primera del COESCOPE:

**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 aplicarán 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.

[énfasis agregado]

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

##### **4.1. Fundamento y pretensiones de la parte accionante**

###### **4.1.1 Causa 2-22-AN**

- 12.** Los accionantes alegan que “los agentes civiles de tránsito del Gobierno Autónomo Descentralizado de Ambato no cuentan con un instrumento jurídico adecuado que regule las carreras de personal, el proceso de selección y demás aristas referentes a la estabilidad laboral de este grupo de servidores públicos”.
- 13.** Esto les generaría, a su vez, una “vulneración a la seguridad jurídica, derecho al trabajo en el componente de la estabilidad laboral y derechos relacionados, los cuales, se encuentran garantizados por la Constitución vigente”.
- 14.** En la audiencia realizada ante esta Corte, indicaron que el GAD de Ambato, “el 27 de septiembre de 2022 [...] emitió la Ordenanza de Funcionamiento de los Cuerpos de Agentes de Control Municipal y Agentes Civiles de Tránsito. Sin embargo, esta Ordenanza no ha sido aplicada y no ha tenido como lógica de construcción el acuerdo ministerial 013-22 del Ministerio de Transporte y Obras Públicas dónde se establecía los parámetros que iban a guiar los procedimientos de calificación, evaluación y ascenso de los servidores encargados de cumplir con el control del tránsito de transporte terrestre y seguridad vial”.
- 15.** Además, indican que, no se ha desarrollado toda la normativa pertinente sobre el tema, a su vez no se está aplicando. Sobre los agentes civiles de tránsito no ha habido atención por parte del Ministerio de Trabajo a diferencia de los agentes de control municipal para los cuales el Ministerio de Trabajo emitió un acuerdo específico que se está aplicando desde el año 2024 sobre el proceso de transición.
- 16.** Expresan como pretensión que se declare el incumplimiento de la Disposición Transitoria Primera del COESCOP por parte del GADM de Ambato y la Corte Constitucional ordene que “expida los reglamentos, y el estatuto orgánico y funcional, en un tiempo determinado, oportuno y breve”. Así como medida de reparación solicitan como pretensión se genere un cronograma para el cumplimiento integral de la disposición, y se salvaguarden los derechos adquiridos y se realice un proceso de transición que sea adecuado, con el acompañamiento por parte del Ministerio de

Trabajo para la aplicabilidad de la Disposición Transitoria del COESCOP.

#### **4.1.2 Causa 14-23-AN**

17. Los accionantes alegan que son agentes civiles de control municipal y por lo tanto son servidores municipales, sin embargo, “hasta la fecha se encuentran laborando bajo las disposiciones del Código de Trabajo”, por no existir un instrumento que regule las carreras del personal de este grupo de servidores públicos.
18. Sostienen que “a pesar de que han transcurrido más de 180 días desde que el COESCOP entró en vigencia, esto es desde el 21 de diciembre de 2017, las entidades accionadas no han emitido ninguna normativa orientada a regular la organización, el funcionamiento institucional, regímenes de carrera profesional y administrativo y los procedimientos disciplinarios del personal de las entidades de seguridad ciudadana y orden público”.
19. Además, indican que “en agosto y septiembre de 2021 y agosto y diciembre de 2022, solicitaron a las entidades accionadas el cumplimiento de la disposición transitoria primera del COESCOP, pero no han obtenido una respuesta favorable”.
20. Asimismo, en audiencia señalan que los GADMs en contra de los cuales presentaron la acción por incumplimiento no han emitido ninguna regulación para los Agentes de Control Municipal, afirman que la respuesta que han recibido de ellos es la de no contar con presupuesto y que están a la espera de que los entes rectores nacionales inicien las acciones, sin embargo, de que el Ministerio de Trabajo emitió ya emitió una resolución que regula las 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, sin embargo no ha “habido la voluntad política”.
21. Tienen como pretensión que se declare el incumplimiento de la Disposición Transitoria Primera del COESCOP por parte de los GADs Municipales de Riobamba, Baños de Agua Santa, Yantzaza, El Pangui y Ambato; así como por parte del Ministerio del Interior, Ministerio de Trabajo e Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social IESS y se les ordene que “expida los reglamentos, y el estatuto orgánico y funcional, en un tiempo determinado, oportuno y breve”. Además, por las alegadas vulneraciones a derechos, solicitan que esta Corte Constitucional ordene en su favor una reparación integral incluida como medida de reparación por el daño material ocasionado por los GAD Municipales de los cantones Riobamba, Baños de Agua Santa, Yantzaza, El Pangui y Ambato, así como realicen el pago de la diferencia de remuneraciones que han dejado de percibir desde el año en el que entró en vigencia el COESCOP.

#### **4.2. Argumentos del GAD Municipal Ambato**

22. Mediante escrito de 14 de septiembre de 2023, Limber Aníbal Torres Sevilla procurador síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado de la Municipalidad del cantón Ambato informó que pone en conocimiento el informe número PS-23-1891, en lo principal señaló que:

[...] Es importante recalcar y analizar lo que dicta la norma al determinar que una vez que se emitan los reglamentos detallados anteriormente las autoridades en este caso cada Gobierno Autónomo Descentralizado de forma complementaria aprobaran los estatutos orgánicos y funcionales, es así que el GAD Municipalidad de Ambato se encuentra a la espera que el órgano gubernamental emita las disposiciones a los GADS a fin de poder aplicar políticas de ubicación y la homologación de salarios y perfiles”.

23. Además, manifestó que la Municipalidad de Ambato “ha dado cumplimiento en expedir la reglamentación pertinente para la aplicación del COESCOP en lo que compete a las atribuciones de los GAD, sin embargo, es importante señalar y recalcar que la normativa de interés es política de ubicación y homologación de perfiles y salarios es responsabilidad de emitir los parámetros los entes rectores nacionales y hasta la presente fecha no se cuenta con aquello”.

#### **4.3. Argumentos del GAD Municipal de Baños**

24. Mediante escrito de 31 de agosto de 2023, Marlon Fabricio Guevara Silva, alcalde del cantón Baños de Agua Santa, indicó:

[...] he dispuesto a la Unidad de Recursos y Talento Humano, realice todas las acciones administrativas que corresponda para cumplir con las disposiciones establecidas en el COESCOP, en especial de la Disposición Transitoria Primera, sujetando a las escalas remunerativas y los ingresos complementarios que el ente rector nacional del trabajo (Ministerio del Trabajo), haya establecido como políticas y normas; es así que, la Unidad de Recursos y Talento Humano, se encuentra diseñando los instrumentos técnicos que permitan la correcta aplicación de las normativas legales vigentes, especialmente del COESCOP, así como 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 del COESCOP, para que de forma complementaria se pueda aprobar los estatutos orgánicos y funcionales de la entidad complementaria de seguridad, que en el caso del GAD Municipal del Cantón Baños de Agua Santa, es el Cuerpo de Agentes de Control Municipal, quienes en la actualidad están con la denominación de Policías Municipales (Cuerpo de Control Municipal); es preciso señalar que, en estricto cumplimiento a lo que dispone el segundo inciso de la Disposición Transitoria Primera del COESCOP, el GAD Municipal del Cantón Baños de Agua Santa, ha venido aplicando las disposiciones de la referida normativa legal, en el sentido más favorable a las y los servidores del Cuerpo de Control Municipal - Policía Municipal, sin afectar o suspender la calidad de sus servicios.

Por lo que, queda evidenciado de que no se ha vulnerado ningún derecho de los servidores públicos.

#### **4.4. Argumentos del GAD Municipal de Yantzaza**

25. El 29 de agosto de 2023, Wilman Rodrigo Rodríguez Berru, procurador síndico del GAD Municipal de Yantzaza señaló que:

La entidad municipal no niega el derecho que les asiste a los señores Agentes de Control y en razón de ello, esta nueva administración, conforme a las competencias municipales, estamos realizando los respectivos estudios técnicos, y atendiendo la Ordenanza que regula la Creación, Organización, Jerarquización y Funcionamiento del Cuerpo de Agentes de Control Municipal del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Yantzaza, norma municipal con la que se regulará conforme lo dispone el COESCOP, tanto la carrera, formación, ascensos y evaluaciones de los servidores municipales sujetos a este Código, misma que estará debidamente financiada de acuerdo a las condiciones económicas que tiene la entidad municipal.

26. Además, informó que:

Respecto al pago de la diferencia de las remuneraciones que argumentan los accionantes que han dejado de percibir, el GAD Municipal de Yantzaza, no les está adeudando absolutamente nada; si bien es cierto que la normativa del COESCOP entró en vigencia ciento ochenta días después de haberse publicado la Ley, no es menos cierto que esta regularización debe estar sostenida en el Estatuto Orgánico de Procesos, ordenanza y reglamento, debidamente aprobados y financiados, que le den viabilidad técnica y legalidad al nuevo Cuerpo de Agentes de Control Municipal, por lo tanto exigir reparación económica, cuando se tiene que cumplir con un proceso técnico jurídico que requiere tiempo para su aplicación, la petición de reparación es un absurdo, está fuera del contexto legal.

#### **4.5. Argumentos del GAD Municipal de El Pangui**

27. En escrito de 22 de agosto de 2023, Jairo Bladimir Herrera González, alcalde del Cantón El Pangui en lo principal manifestó que:

Como máxima autoridad de la entidad accionada debo enfatizar, que el Gobierno Autónomo Descentralizado de El Pangui no cuenta con un presupuesto que permita el incremento de una estructura administrativa superior a la preestablecida ni el aumento de remuneraciones al personal; no obstante, en el marco del respeto y cumplimiento del ordenamiento jurídico vigente y de las obligaciones de la entidad municipal, cuya administración la ejerzo desde el 14 de mayo de 2023, a la presente fecha he dispuesto el trámite legal para la aprobación de la Ordenanza del Cuerpo de Agentes de Control Municipal del cantón el Pangui, conforme lo justifico con la copia certificada del Memorando Nro. III-A-GADMP-2023 del 15 de agosto de 2023, con la finalidad de dar cumplimiento a lo dispuesto por la Disposición Transitoria Primera del COESCOP.

#### **4.6. Argumentos del IESS**

- 28.** Mediante escrito de 23 de agosto de 2023 Edison Iván Salgado Lomas, procurador general del IESS en lo específico señaló que:

(...) el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, no se encuentra facultado y por ende, no tiene responsabilidad alguna en la expedición de los reglamentos cuyo objeto sería regular la estructuración o reestructuración de las entidades de seguridad sujetas al Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público, en cuanto a las carreras de personal, sus orgánicos numéricos, planes de carrera, ingreso, formación, ascensos y evaluaciones; menos aún, se halla facultado para aprobar y expedir estatutos orgánicos y funcionales, como erróneamente pretenden los accionantes, soslayando el principio básico de legalidad que indefectiblemente rige las actuaciones de la Administración Pública en todo su contexto general, para procurarse la obtención medidas de reparación integral, por un supuesto daño material, por "diferencia de remuneraciones que han dejado de percibir desde el año en el que entró en vigencia el COESCOP", respecto de lo cual, se deja expresamente señalado que con los accionantes el IESS no mantiene ninguna clase de relación laboral.

#### **4.7. Argumentos del Ministerio del Trabajo**

- 29.** El 17 de agosto de 2023, el director de Asesoría Jurídica informó en lo principal que “esta Dirección Regional, no ha sido demandada por ninguno de los Municipios en mención, así como tampoco corresponde a esta Dirección Regional dar cumplimiento del cambio de régimen de los servidores públicos Código de Trabajo a COESCOP, en tal virtud no se tiene información al respecto de lo solicitado”.

#### **4.8. Argumentos del Ministerio del Interior**

- 30.** El Ministerio del Interior en escrito de 20 de noviembre de 2023 indicó que “ respecto a las obligaciones contenidas en las Disposiciones Transitorias Primera, Segunda, Tercera y Cuarta de la Ordenanza que regula el Funcionamiento y Estructura del Personal de los Cuerpos de Agentes Civiles de Tránsito y Agentes de Control Municipal, se puede evidenciar, que las mismas constituyen acciones que son de competencia exclusiva de dichos Gobiernos Autónomos Descentralizados [...]quedando excluido de esta manera el Ministerio del Interior, al no corresponderle dichas atribuciones señaladas”.

#### **4.9 Amicus curiae**

- 31.** Jhonny Oswaldo Guamán Guzmán, como presidente de la Asociación de los Agentes Civiles de Tránsito de Riobamba, en lo principal, manifestó que:

Hasta el momento desde la vigencia de la ley, no se ha dado cumplimiento a nuestro

legítimo derecho, no se ha creado el plan de carrera, y es más se nos ha mantenido con la misma remuneración de USD 599,00, cuando agentes civiles de tránsito de otros Gobiernos Autónomos Descentralizados de otros cantones perciben una remuneración mayor en razón de las directrices del Ministerio del Trabajo, solo por poner un ejemplo las remuneraciones de los Agentes de Tránsito del Guayas, perciben las siguiente remuneración: Agente Civil de Transito: Agente Civil de Transito 2: USD 1064,00 USD 1264,60. Durante todos estos años, sea venido violentando el derecho al trabajo de los Agentes Civiles de Transito del GAD Municipal del Cantón Riobamba, por no garantizar y transgredir los derechos que nos corresponde, conforme el COESCOP, en los numerales 1, 2 y 3 del artículo 234, esto es: 1. No haber regulado el desarrollo de la carrera de los agentes civiles de tránsito; 2. No haber regulado los instrumentos legales que determinen la forma en la que los agentes civiles de tránsito, deban ejercer el cargo, jerarquía, especialización y perfil profesional; 3. No pagar las remuneraciones, compensaciones e indemnizaciones que se establezcan para cada grado, cargo o función, en las condiciones determinadas por el Ministerio del Trabajo.

- 32.** Rosa Belén Mayorga Tapia, mediante escrito de 30 de mayo de 2024, en lo principal manifestó que:

(...) los Agentes de Control Municipales, son servidores Municipales que a la fecha se encuentran laborando bajo las disposiciones del Código de Trabajo y no bajo las normas del COESCOP. Los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, no cuentan con un instrumento jurídico que regle las carreras del personal, la selección y demás aspectos referentes al proceso de selección de personal de esta área de control Municipal, que tienen el fin de garantizar la estabilidad laboral, de estos servidores públicos, los mismos que tienen derecho al trabajo y remuneración justa Los de Control, ha procedido de manera inicial, en poner sus reclamos administrativos en sus jurisdicciones , así como en las entidades complementarias, como es el Ministerios del Interior, Ministerio de Trabajo, Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

- 33.** Juan Carlos Benalcázar Guerrón, mediante escrito de 11 de marzo de 2025, en lo principal señala que:

En el concreto caso del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Ambato, se reclutó a sus agentes municipales y agentes de tránsito según las normas de los servidores públicos civiles, específicamente, de la Ley Orgánica de Servicio Público. También se utilizó la figura del contrato ocasional para que ingresen al cuerpo de agentes municipales. El COESCOP define a estos servidores públicos como cuerpos complementarios de seguridad en el artículo 267 y les garantiza una carrera y estabilidad, pues no es concebible que la función que ejercen los agentes de control, que está definida a partir de la Constitución de la República, esté sujeta a la precariedad de un contrato ocasional. Este tipo de figuras rompe todo esquema de una carrera y profesionalización en un cuerpo complementario de seguridad, además de que atenta contra la misión que cumple. A pesar de que el COESCOP entró en vigencia el 21 de diciembre de 2017, el GAD municipal del Cantón Ambato nunca implementó un sistema de carrera y estabilidad en su cuerpo complementario de seguridad, lo que ocasionó que muchos agentes, pese a recibir capacitación para su puesto, sean arbitrariamente separados del cuerpo. Esta inestabilidad hace que dicho GAD municipal no cumpla debidamente con su atribución constitucional relacionada con el orden público y del tránsito.

Por el contrario, a pesar de la entrada en vigencia del COESCOP, el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Ambato utiliza la precaria figura, totalmente improcedente para un agente municipal de control o de tránsito, del contrato ocasional. Viola de este modo, además de una norma expresa, con una obligación ineludible, la función de guarda de la seguridad y control del tránsito en el cantón.

## 5. Reclamos previos

34. Según el artículo 54 de la LOGJCC, para que se configure el incumplimiento, “la persona accionante previamente reclamará el cumplimiento de la obligación a quien deba satisfacerla”. Esta Corte ha señalado que el requisito del reclamo previo se debe observar en dos momentos. El primero, en la fase de admisión, correspondiente a un análisis formal, en el que la Corte verifica que exista un escrito de reclamo previo anexo en la demanda de acción por incumplimiento. El segundo, en fase de sustanciación, correspondiente a una verificación del reclamo previo como un requisito sustancial en el que la Corte analiza su contenido.<sup>7</sup>
35. De esta manera, en la fase de sustanciación, el reclamo previo constituye un requisito de procedencia de la acción por incumplimiento, que se relaciona con su esencia en cuanto “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”.<sup>8</sup> Por lo que, “el incumplimiento de este requisito impide a la Corte pronunciarse sobre las consecuencias jurídicas derivadas del alegado incumplimiento”.<sup>9</sup>
36. En particular, esta Corte ha señalado<sup>10</sup> que el reclamo previo en las acciones por incumplimiento debe cumplir con los siguientes parámetros:
- 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.

<sup>7</sup> CCE, sentencia 20-19-AN/23, 27 de septiembre de 2023, párr. 20.

<sup>8</sup> CCE, sentencia 3-11-AN/19, 28 mayo de 2019, párr. 21.

<sup>9</sup> CCE, sentencia 46-18-AN/22, 21 de diciembre de 2022, párr. 22.

<sup>10</sup> CCE, sentencia 46-18-AN/22, 21 de diciembre de 2022, párr. 23.

### 5.1. Reclamo previo de la causa 2-22-AN

37. Los accionantes aportaron como prueba del reclamo previo:
38. Su escrito presentado el 19 de noviembre de 2021 ante el GADM Ambato, del cual consta la identificación de los accionantes, el acápite de “Fundamento Jurídico” donde incorpora el texto de la Disposición Transitoria Primera, acápite de anexo y firmas y notificaciones.
39. En respuesta a este pedido el GADM Ambato mediante oficio DITH- 21-3024 de 25 de noviembre de 2021 indicó, en relación al reclamo previo, que en este “se realiza dos peticiones, (...): Se brinde la información sobre la elaboración y cumplimiento de la Disposición Transitoria Primera del Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público en el GAD-Municipal de Ambato”.
40. Este Organismo observa que el documento de reclamo previo adjunto a la demanda de acción por incumplimiento presentado el 19 de noviembre de 2021 ante el GADM Ambato no está completo toda vez que del acápite II fundamento jurídico se salta al acápite IV. Anexos y Firmas.
41. Este Organismo solicitó al GADM presente el documento de reclamo previo presentado por los accionantes en su dependencia y se observa que tiene el mismo defecto. Esta Corte de la documentación proporcionada observa que el GAD comprendió el reclamo respecto de la norma que se exigía y dio respuesta mediante el oficio DITH-21-2024 de 25 de noviembre de 2021. Por lo cual esta Magistratura advierte que en dicho oficio se dio respuesta al requerimiento de cumplimiento de la norma específica, es decir de la Disposición Transitoria Primera del COESCOP que consta como pretensión de la presente acción.
42. Frente a lo expuesto, esta Corte considera que este documento, cumple el parámetro de un reclamo previo, puesto que (i) está dirigido al gobierno autónomo descentralizado municipal del cantón Ambato, que sería la entidad encargada de satisfacer el cumplimiento de la obligación; (ii) identifican de manera clara la Disposición Transitoria Primera del COESCOP como obligación exigida, (iii) la cual resulta ser la misma reclamada en esta acción por incumplimiento; y, (iv) Del documento remitido se desprende que el GAD de Ambato expresamente indica que la obligación que fue exigida por el accionante es la contenida en la disposición transitoria primera de COESCOP. Por lo que no es posible desconocer que el accionante exigió el cumplimiento de dicha obligación, toda vez, que la información remitida por la entidad accionada da cuenta expresamente de ello. Por lo que, los accionantes han cumplido con el requisito sustancial de reclamo previo, en apego a los

estándares establecidos jurisprudencialmente por este Organismo y el artículo 54 de la LOGJCC.

## **5.2. Reclamo previo de la causa 14-23-AN**

**43.** Los accionantes aportaron como prueba del reclamo previo los escritos presentados ante los GADM de Riobamba, Ambato, Baños de Agua Santa, El Pangui y Yantzaza:

**43.1.** Escrito del 23 de agosto de 2022, presentado ante el GADM Riobamba el cual tuvo como petición que “se sirva dar cumplimiento a lo que manda el CESCOP(sic) en su disposición transitoria primera, esto es, que el ente rector local, GAD Riobamba, expida y apruebe 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 del cuerpo legal enunciado”.

**43.2.** Escrito de 10 de agosto de 2021, presentado ante el GADM Ambato en el cuál los accionantes solicitan el cumplimiento de la obligación contenida en la disposición transitoria primera así señalan que “en cumplimiento de la disposición transitoria primera del Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana Orden Público, se dicten inmediately todas las disposiciones y normativas necesarias para la implementación del COESCOP”.

**43.3.** Escrito de 12 de agosto de 2021, presentado ante el GADM de Baños de Agua Santa en el cual solicita que “se disponga a la Unidad Administrativa de Talento Humano y a todos los demás órganos competentes que dicten para cada uno de quienes suscriben este documento todos los actos administrativos que permitan la aplicación inmediata, sin dilación alguna, de las disposiciones del citado código, muy especialmente, en lo relacionado al régimen de estabilidad y carrera”.

**43.4.** Escrito de 12 de agosto de 2021, presentado ante el GADM del cantón Yantzaza el cual tuvo como petición “que, en cumplimiento de la disposición transitoria primera del Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público, se dicten inmediately todas las disposiciones y normativas necesarias para la implementación del Código citado en el gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Yantzaza” (sic).

**43.5.** Escrito de 22 de septiembre de 2021, presentado ante el GADM del cantón El Pangui en el cual se solicitó que “se dé cumplimiento de la disposición

transitoria primera del Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público, se dicten inmediatamente todas las disposiciones y normativas necesarias para la implementación del Código citado en el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón El Pangui”.

- 43.6.** Oficio No.2022-12-AN-002 de 14 de diciembre de 2022, presentado al Ministerio de Trabajo solicitando que “ se dé cumplimiento a lo que mande el CESCOP (sic) en su disposición transitoria primera segunda y cuarta esto es, que el ente rector nacional, Ministerio de Trabajo, expida y apruebe los reglamentos que regulen la homologación de perfiles y salarios, estructuración, según corresponda, de las carreras de personal sus orgánicos numéricos, planes de carrera, ingreso, formación, ascenso y evaluaciones, adecuándose a las disposiciones del cuerpo legal enunciado, COESCOP”.
- 43.7.** El oficio 2022-12-AN-001 de 14 de diciembre de 2022, presentado ante el IESS, el cual tuvo como petición el cumplimiento de las disposiciones transitoria primera, segunda y cuarta “esto es que el ente rector nacional, Ministerio de Trabajo conjuntamente con el Instituto de Seguridad Social, expidan y aprueben los reglamentos que regulen la homologación de perfiles y salarios, estructuración, según corresponda, de las carreras de personal , sus orgánicos numéricos, planes de carrera, ingreso, formación, ascensos y evaluaciones, adecuándolos a las disposiciones del cuerpo legal anunciado COESCOP”.
- 43.8.** El oficio 2022-12-AN-003 de 14 de diciembre de 2022, presentado al Ministerio del Interior solicitando que “ se dé cumplimiento a lo que mande el CESCOP (sic) en su disposición transitoria primera segunda y cuarta esto es, que el ente rector nacional, Ministerio de Trabajo, expida y apruebe los reglamentos que regulen la homologación de perfiles y salarios, estructuración, según corresponda, de las carreras de personal sus orgánicos numéricos, planes de carrera, ingreso, formación, ascenso y evaluaciones, adecuándose a las disposiciones del cuerpo legal enunciado, COESCOP”.
- 43.9.** El oficio MST-SPN-2023-0002-O de 04 de enero de 2023 de la Subsecretaria de Políticas y Normas del Ministerio de Trabajo en el que se da respuesta a la solicitud de lo accionantes responde que “[...] la homologación de perfiles y remuneraciones se encuentra prevista en el referido Código como una responsabilidad compartida entre el ente rector nacional de cada entidad complementaria de seguridad y el Ministerio del Trabajo, asunto que se encuentra a trámite”. Además, indica que “sobre los reglamentos que regulan la estructura o reestructura las carreras de personal de los agentes civiles de tránsito, sus orgánicos numéricos, planes de carrera, ingreso, formación,

ascensos y evaluaciones conforme se refiere la disposición primera, asunto que recae únicamente y expresamente en los respectivos entes rectores nacionales y locales de las entidades de seguridad del COESCOP”.

- 43.10.** El memorando MDI-CGAF-DATH-2023-0137-MEMO del director de Administración del Talento Humano del Ministerio del Interior, con el que responde a la petición de los accionantes señalando que “ en el ámbito de sus competencias el Viceministerio de Seguridad Ciudadana conjuntamente con la subsecretaría de Orden Público de esta cartera de Estado, se encuentra realizando las gestiones administrativas relacionadas a la propuesta para el estudio de pisos, techos remunerativos y salarios del Cuerpo de Agentes de Control Municipal o Metropolitano conforme lo establecido en el COESCOP”.
- 43.11.** El memorando IESS-DNAC-2022-1941-M del director Nacional de Afiliación y Cobertura mediante la cual responde a la solicitud de los accionantes señalando que “las disposiciones restantes [transitoria primera, segunda y cuarta] se encuentran dirigidas a otras instituciones del Estado, cuyo cumplimiento es de su absoluta responsabilidad”.
- 44.** Frente a lo expuesto, esta Corte considera que estos documentos, en conjunto de la causa 14-23-AN, cumplen los parámetros de un reclamo previo, puesto que ellos (i) están dirigidos a gobiernos autónomos descentralizados municipales de los cantones Ambato, Riobamba, Baños de Agua Santa, Yantzaza y El Panguí, que serían las entidades encargadas de satisfacer el cumplimiento de la obligación; (ii) identifican de manera clara la Disposición Transitoria Primera del COESCOP como obligación exigida, (iii) la cual resulta ser la misma reclamada en esta acción por incumplimiento; y, (iv) contienen solicitud expresa de su cumplimiento, conforme los escritos de los accionantes<sup>11</sup>. Por lo que, los accionantes han cumplido con el requisito sustancial de reclamo previo, en apego a los estándares establecidos jurisprudencialmente por este Organismo y el artículo 54 de la LOGJCC.

## 6. Planteamiento de problemas jurídicos

- 45.** De acuerdo con el numeral 5 del artículo 436 de la Constitución y el artículo 52 de la LOGJCC, la acción por incumplimiento tiene por objeto garantizar la aplicación de normas que integran el sistema jurídico, actos administrativos de carácter general, y

---

<sup>11</sup> Escrito del 23 de agosto de 2022, presentado al GADM Riobamba (párr.27.1). Escrito de 10 de agosto de 2021 presentado ante el GADM Ambato (párr.27.2) Escrito de 12 de agosto de 2021, presentado ante el GADM de Baños del cantón Agua Santa (párr.27.3). Escrito de 12 de agosto de 2021 presentado ante el GADM del cantón Yantzaza (párr.27.4). Escrito de 22 de septiembre de 2021 presentado ante el GADM del cantón El Panguí (párr. 27.5).

sentencias, decisiones o informes de organismos internacionales de protección de derechos humanos, que contengan requisitos materiales, *i.e.*, la obligación de hacer o no hacer, clara, expresa y exigible. Como ha sostenido esta Corte, el ámbito de aplicación que ocupa esta garantía puede, entonces, obedecer tanto a una naturaleza normativa e interna, como a una jurisdiccional y supranacional.<sup>12</sup>

46. En el caso bajo análisis, los accionantes de las causas 2-22-AN y 14-23-AN han demandado el supuesto incumplimiento de la Disposición Transitoria Primera del COESCOP por parte de los gobiernos autónomos descentralizados municipales de los cantones Ambato, Riobamba, Baños de Agua Santa, Yantzaza y El Pangui y el Ministerio del Interior, Ministerio de Trabajo y el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.
47. Ahora, a efectos de resolver la presente acción, conforme dispone el artículo 93 de la Constitución, en concordancia con el inciso segundo del artículo 52 de la LOGJCC, corresponde, primero, (i) determinar si la Disposición Transitoria Primera del COESCOP contiene una obligación de hacer o no hacer;<sup>13</sup> y, de confirmarse lo anterior, (ii) verificar si dicha obligación es clara, expresa, y exigible por la parte accionante.
48. Esta Magistratura, mediante sentencias 60-18-AN/21, 33-20-AN/22 y 71-22-AN/24, ha determinado, por un lado, que

(i) la Disposición Transitoria Primera del COESCOP sí contiene dos obligaciones sucesivas de hacer, que tienen como obligado directo a ejecutar a “los entes rectores nacionales y locales de las entidades de seguridad reguladas por [el COESCOP]”; entre los cuales se encuentra, por su relevancia para el presente caso, a “los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales y Metropolitanos”,<sup>14</sup> y como titular del derecho o beneficiario de la obligación a “las y los servidores de las [referidas] entidades de seguridad”. Así, estas dos obligaciones son: (i.a) primero, expedir “los reglamentos que regulen la estructuración o reestructuración [...] de las carreras de personal, sus orgánicos numéricos, planes de carrera, ingreso, formación, ascensos y evaluaciones, adecuándolos a las disposiciones [del COESCOP]”; después, (i.b) una vez cumplido lo anterior, aprobar “los estatutos orgánicos y funcionales de sus respectivas entidades de

<sup>12</sup> CCE, sentencias 33-20-AN/22, 03 de agosto de 2022, párr. 19 y 7-14-AN/21, 24 de marzo de 2021, párr. 10.

<sup>13</sup> CCE, sentencias 38-12-AN/19, 04 de diciembre de 2019, párr. 34 y 38-15-AN/21, 09 de junio de 2021, párr. 25.

<sup>14</sup> Como entes rectores locales de los “Cuerpos de Control Municipales o Metropolitanos”, como sus “[e]ntidades complementarias de seguridad”, pues estos últimos constituyen “el órgano de ejecución operativa cantonal en materia de prevención, disuasión, vigilancia y control del espacio público en el ámbito de su jurisdicción y competencia” (de acuerdo con el artículo 2, numeral 5, literal a, y el artículo 268 del propio COESCOP).

seguridad”.<sup>15</sup> Y también que (ii) dichas obligaciones son claras, expresas y para el presente caso, exigibles.<sup>16</sup>

49. En esta línea si bien en la demanda 14-23-AN constan también como entidades demandadas el Ministerio de Trabajo, el Ministerio del Interior y el IESS, dado que al analizar el contenido de las obligaciones solo se observa que los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales y Metropolitanos son las entidades obligadas directas en función de la naturaleza de la reclamación y por ser los obligados directos conforme su responsabilidad orgánica. En este sentido se ha pronunciado esta Magistratura al determinar que son “los entes rectores nacionales y locales de las entidades de seguridad reguladas por [el COESCOP]”; entre los cuales se encuentra, por su relevancia para el presente caso, a “los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales y Metropolitanos” los obligados a ejecutar,<sup>17</sup> por lo que esta Corte únicamente analizará si ha existido incumplimiento de estas obligaciones por parte de los gobiernos autónomos descentralizados municipales de los cantones Ambato, Riobamba, Baños de Agua Santa, Yantzaza y El Pangui, a través del siguiente problema jurídico:

¿Las obligaciones de la Disposición Transitoria Primera del COESCOP han sido cumplidas por los gobiernos autónomos descentralizados municipales de los cantones Ambato, Riobamba, Baños de Agua Santa, Yantzaza y El Pangui?

50. De identificarse que existió incumplimiento, se procederá a determinar:

¿Cuáles son las medidas adecuadas y suficientes para garantizar el cumplimiento de las obligaciones de la Disposición Transitoria Primera del COESCOP por parte de los gobiernos autónomos descentralizados municipales de los cantones Ambato, Riobamba, Baños de Agua Santa, Yantzaza y El Pangui?

51. Sobre las pretensiones de reparación integral de los accionantes, la Corte ya se ha pronunciado y ha señalado que “la acción por incumplimiento no puede ser utilizada como una acción subsidiaria para la protección de derechos que deben ser declarados en un juicio de conocimiento, en el que se pueden presentar pretensiones y prueba. [No se puede] utilizar esta acción para fines contrarios al objeto de la misma, como para el reconocimiento de remuneraciones similares a las de otros entes de seguridad

---

<sup>15</sup> CCE, sentencias 60-18-AN/21, 15 de septiembre de 2021, párr. 37-38 y 33-20-AN/22, 03 de agosto de 2022, párr. 23-25. A esta conclusión también se ha arribado en la sentencia 16-19-AN/24, 31 de enero de 2024, párr. 46.

<sup>16</sup> CCE, sentencias 60-18-AN/21, 15 de septiembre de 2021, párr. 41-45; 33-20-AN/22, 03 de agosto de 2022, párr. 26-29. A esta conclusión también se ha arribado en la sentencia 16-19-AN/24, 31 de enero de 2024, párr. 46 y 71-22-AN/24, 4 de julio de 2024, párr. 25.

<sup>17</sup> CCE, sentencias 60-18-AN/21, 15 de septiembre de 2021, párr. 41 y 33-20-AN/22, 03 de agosto de 2022 párr. 24

ciudadana, la tutela de los derechos a la vida digna, igualdad y no discriminación en relación con otras entidades de seguridad ciudadana y que no se le han realizado las compensaciones correspondientes, lo cual escapa del objeto de la acción por incumplimiento”.<sup>18</sup>

## 7. Resolución de problemas jurídicos

### 7.1. ¿Las obligaciones contenidas en la Disposición Transitoria Primera del COESCOP han sido cumplidas por los GAD municipales de los cantones Ambato, Riobamba, Baños de Agua Santa, Yantzaza y El Pangui?

52. En este apartado, la Corte sostendrá que los GADMs de los cantones de Baños de Agua Santa, El Pangui, y Riobamba no han cumplido con las obligaciones de la Disposición Transitoria Primera del COESCOP. En el caso del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Yantzaza, toda vez que se no se aprobado el Reglamento para el proceso de ascenso y nombramiento del jefe o jefa del cuerpo de agentes de control municipal del GADM de Yantzaza y la normativa constante en la disposición Transitoria Octava de Ordenanza que regula la creación, organización, jerarquización del Cuerpo de Agentes de Control Municipal del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Yantzaza, se constata el incumplimiento de la obligación (*i.a*). En tanto que, el GADM de Ambato al no haber aprobado sus estatutos orgánicos y funcionales, se verifica el incumplimiento de la obligación (*i.b*) de la Disposición Transitoria Primera del COESCOP.
53. Conforme la sección anterior, la obligación que se desprende de la Disposición Transitoria Primera del COESCOP consiste en que los GAD municipales y metropolitanos, en el lapso de 180 días expidan los reglamentos para la reestructuración de las carreras de personal orgánicos numéricos, planes de carrera, ingreso, formación, ascensos y evaluaciones de los servidores de sus cuerpos de control municipal o metropolitano, adecuándolos a las disposiciones del COESCOP; y, después, aprueben sus estatutos orgánicos y funcionales.
54. A criterio de los accionantes del caso 2-22-AN la Disposición Transitoria Primera del COESCOP se ha cumplido parcialmente por parte del GADM de Ambato respecto de los agentes civiles de tránsito. En tanto que los accionantes del caso 14-23-AN indican que la disposición ha sido incumplida respecto a los agentes de control municipal, por parte de los gobiernos autónomos descentralizados municipales de los cantones Ambato, Riobamba, Baños de Agua Santa, Yantzaza y El Pangui.

<sup>18</sup> Ver, por ejemplo: CCE, sentencias 60-18-AN/21, 15 de septiembre de 2021, sec. 5.4; 33-20-AN/22, 03 de agosto de 2022, sec. 6.4 y sentencia 71-22-AN/24, 4 de julio de 2024 sección 7.2.

55. La Disposición Transitoria Primera del COESCOP obliga a que los GADMs de los cantones Ambato, Riobamba, Baños de Agua Santa, Yantzaza y El Pangui como entes rectores locales de los cuerpos de Agentes Civiles de Tránsito<sup>19</sup> y Agentes de Control Municipal<sup>20</sup> expidan los reglamentos y aprueben los estatutos orgánicos y funcionales para el adecuado funcionamiento de los mismos situación que no ha ocurrido. Por lo que los accionantes de la causa 2-22-AN y 14-23-AN solicitan que esta Magistratura disponga a los gobiernos autónomos descentralizados municipales de los cantones Ambato, Riobamba, Baños de Agua Santa, Yantzaza y El Pangui que “expidan los reglamentos y el estatuto orgánico y funcional, que se determinan en las obligaciones de la disposición transitoria primera del Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público en un tiempo determinado, oportuno y breve”.

#### **7.1.1 Cumplimiento de la obligación por el GADM Ambato**

56. En el caso del GADM de Ambato los accionantes afirmaron que el 27 de septiembre de 2022 se emitió la Ordenanza de Funcionamiento de los Cuerpos de Agentes de Control Municipal y Agentes Civiles de Tránsito sin que hasta la fecha se haya aplicado y sin que se observara el acuerdo ministerial 013-22 del Ministerio de Transporte y Obras Públicas donde se establecieron los parámetros que deben guiar los procedimientos de calificación, evaluación y ascenso de los servidores encargados de cumplir con el control del tránsito de transporte terrestre y seguridad vial.
57. En esta línea el GADM de Ambato mediante informe de 12 de septiembre de 2023 indicó que cumplió con la Disposición Transitoria Primera del COESCOP. Sin embargo, afirmó que “la [...] política de ubicación y homologación de perfiles y salarios es responsabilidad de [...] los entes rectores nacionales y hasta la presente fecha no se cuenta con aquello”. Además, como parte de la documentación remitida a este Organismo consta la Ordenanza del Funcionamiento de los Cuerpos de Agentes de Control Municipal y Agentes Civiles de Tránsito del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipalidad de Ambato de 27 de septiembre de 2022 que regula la carrera, formación, ascensos y evaluaciones de los referidos agentes.
58. El GAD de Ambato también remitió el Reglamento que regula el beneficio de alimentación para las y los servidores de cuerpos de agentes de tránsito y control

---

<sup>19</sup> Ley Orgánica de Transporte Terrestre Tránsito y Seguridad Social artículo 30.2.- El control del tránsito y la seguridad vial será ejercido por las autoridades regionales, metropolitanas o municipales en sus respectivas circunscripciones territoriales, a través de las Unidades de Control de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (...).

<sup>20</sup> COESCOP artículo 268.- Naturaleza. - Los Cuerpos de Agentes de Control Municipal o Metropolitano son el órgano de ejecución operativa cantonal en materia de prevención, disuasión, vigilancia y control del espacio público en el ámbito de su jurisdicción y competencia.

municipal del GADM, el Reglamento para las jornadas de trabajo para las y los servidores de los cuerpos de Agentes Civiles de Tránsito y Agentes de Control Municipal y el Reglamento para la evaluación de desempeño y gestión de las y los servidores de los cuerpos de agentes civiles de tránsito y agentes de control municipal GADM.

59. En este orden de ideas, en referencia a las alegaciones del GADM de Ambato sobre la falta de regulación de la homologación de perfiles y salarios por parte del Ministerio de Trabajo, esta Corte ya se ha pronunciado y ha sostenido que:

sin perjuicio de que se requiera contar con el criterio técnico de la referida cartera de Estado y de su aprobación sobre ciertos aspectos —en virtud de otras disposiciones del propio COESCOP—, los gobiernos autónomos descentralizados municipales son las entidades directamente obligadas para cumplir con la Disposición Transitoria Primera del COESCOP y no puede pretender señalar que el cumplimiento depende de otra entidad estatal, incluso en virtud del principio de coordinación institucional consagrado en los artículos 226 y 227 de la Constitución.<sup>21</sup>

60. Así, sobre las actuaciones realizadas por GADM de Ambato como son la emisión de la Ordenanza que regula el funcionamiento de los Cuerpos de Agentes de Control Municipal y Agentes Civiles de Tránsito y los reglamentos emitidos por esa dependencia, se observa que estos han sido emitidos sobrepasando, el plazo de 180 días para el cumplimiento de la Disposición Transitoria Primera del COESCOP y se constata que no cuenta con el Estatuto Orgánico Funcional de los Cuerpos de Agentes de Control Municipal y Agentes Civiles de Tránsito obligación exigible como se determinó (*i.b*).
61. En conclusión, el GAD de Ambato al no haber aprobado sus estatutos orgánicos y funcionales se verifica el incumplimiento de la obligación *i.b*) relacionada a la aprobación de los estatutos orgánicos y funcionales de sus respectivas entidades de seguridad.

#### 7.1.2 Cumplimiento de la obligación por el GAD de Yantzaza

62. Respecto al GADM de Yantzaza, los accionantes manifestaron que no ha emitido ninguna regulación para los Agentes de Control Municipal. Por su parte, el GADM mediante escrito de 24 de marzo de 2025 señaló que “ ha dado cumplimiento con sus servidores Agentes de Control, conforme lo dispone el Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público (COESCOP)” para lo cual remitió la Ordenanza que regula la creación, organización, jerarquización del Cuerpo de Agentes de Control Municipal del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de

<sup>21</sup> CCE, sentencia 71-22-AN, 4 de julio de 2024, párr. 32

Yantzaza publicada en el Registro Oficial - Edición Especial 2072 de viernes 7 de febrero de 2025. Remitió también el borrador del Reglamento para el proceso de ascenso y nombramiento del jefe o jefa del cuerpo de agentes de control municipal del GADM de Yantzaza, mismo que se encontraría en proceso de aprobación por la entidad municipal, el organigrama estructural por procesos donde constan integrados a la estructura institucional los Agentes de Control del GAD municipal, el Estatuto Orgánico sobre la Unidad administrativa del cuerpo de Agentes de Control municipal, la estructura ocupacional de los agentes de control del GAD Yantzaza y el manual de puestos de la unidad administrativa del cuerpo de agentes de control municipal.

63. Esta Corte observa que en la Disposición Transitoria Octava de la Ordenanza que regula la creación, organización, jerarquización del Cuerpo de Agentes de Control Municipal del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Yantzaza, se dispone que en el plazo de 45 días la Dirección del Cuerpo de Agentes de Control Municipal deberá elaborar para su aprobación los respectivos reglamentos e instructivos internos que regulen los procedimientos establecidos en la Ordenanza y dispuestos en el COESCOP, sin que esta información fuera presentada por el GADM de Yantzaza.
64. Bajo estas consideraciones este Organismo advierte que, si bien el GADM de Yantzaza presentó documentación que respaldaría el cumplimiento de la Disposición Transitoria Primera del COESCOP, estas regulaciones se han emitido después del vencimiento del plazo de 180 días constante en la norma requerida sin que se presente justificación por parte de la entidad obligada para no expedir los reglamentos respectivos de manera oportuna.
65. Además, no se cuenta con la aprobación del Reglamento para el proceso de ascenso y nombramiento del jefe o jefa del cuerpo de agentes de control municipal del GADM de Yantzaza, y la normativa constante en la disposición Transitoria Octava de Ordenanza que regula la creación, organización, jerarquización del Cuerpo de Agentes de Control Municipal del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Yantzaza.
66. En virtud de lo expuesto, esta Corte declara el incumplimiento de la obligación (*i.a*) constante en la Disposición Transitoria Primera toda vez que no se aprobó el Reglamento para el proceso de ascenso y nombramiento del jefe o jefa del cuerpo de agentes de control municipal del GADM de Yantzaza y la normativa constante en la disposición Transitoria Octava de Ordenanza que regula la creación, organización, jerarquización del Cuerpo de Agentes de Control Municipal del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Yantzaza.

### 7.1.3 Cumplimiento de la obligación por el GADM de Riobamba

67. En cuanto al GADM de Riobamba, los accionantes manifestaron el incumplimiento de la Disposición Transitoria Primera por parte del GADM al no emitirse ninguna normativa para los Agentes de Control Municipal. El GADM de Riobamba, por su parte, mediante escrito de 3 de abril de 2025 indicó que “ha dado cumplimiento con los agentes de control para lo cual adjuntó como documentos: las resoluciones número GADMR-GSGC-2024-0185-R, de 27 de septiembre de 2024 y GADMR-ALC-2024-0145-R, de 31 de diciembre de 2024, suscritas por el Alcalde del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipalidad de Riobamba con las cuales se aprueba y expide la "Resolución Administrativa para la preselección de aspirantes para Agentes de Control Municipal del GADM de Riobamba” y la "Resolución normativa para el cambio de régimen laboral a fin de confirmar el cuerpo de agentes de control municipal regulados por el COESCOP”.
68. Esta Corte observa que, si bien el GADM de Riobamba presentó documentación que respaldaría el cumplimiento de la Disposición Transitoria Primera del COESCOP, estas regulaciones no contemplan todos los presupuestos contenidos en la norma cuyo cumplimiento se solicita. Tales regulaciones no cuentan con los reglamentos que regulen la estructuración o reestructuración, según corresponda, de las carreras de personal, sus orgánicos numéricos, planes de carrera, formación, ascensos y evaluaciones, así como el correspondiente Estatuto Orgánico Funcional de la entidad de seguridad. Además, estas regulaciones se han emitido después del vencimiento del plazo de 180 días constante en la norma requerida sin que se presente justificación por parte de la entidad obligada para no expedir los reglamentos respectivos de manera oportuna.
69. En conclusión, se verifica que el GADM de Riobamba ha incumplido las obligaciones de la Disposición Transitoria Primera.

### 7.1.4 Cumplimiento de la obligación por el GADM de Baños de Agua Santa

70. Respecto al GADM de Baños de Agua Santa, los accionantes manifestaron el incumplimiento de la Disposición Transitoria Primera al no emitirse ninguna normativa para los Agentes de Control Municipal. Por su parte, el GADM de Baños de Agua Santa ha manifestado que ha realizado algunas acciones con el fin de dar cumplimiento con la normativa reclamada. Así, señala que la Unidad de Recursos y Talento Humano, se encuentra diseñando los instrumentos técnicos y los reglamentos que regularán la estructuración o reestructuración según corresponda, de las carreras de personal, sus orgánicos numéricos, planes de carrera, ingreso, formación, ascensos y evaluaciones conforme las disposiciones del COESCOP. Para que, de esta manera,

se pueda aprobar los estatutos orgánicos y funcionales de la entidad complementaria de seguridad, que en el caso del GADM de Baños de Agua Santa, es el Cuerpo de Agentes de Control Municipal, quienes en la actualidad están con la denominación de policías municipales.

71. En suma, el GADM de Baños de Agua Santa ha incumplido con la expedición de (i) los reglamentos que regulen la (re)estructuración de las carreras de personal, sus orgánicos numéricos, planes de carrera, ingreso, formación, ascensos y evaluaciones, de los servidores de su cuerpo de control municipal, adecuándolos a las disposiciones del COESCOP; y, consecuentemente y (ii) no ha aprobado los estatutos orgánicos y funcionales. En consecuencia, se verifica que ha incumplido con las obligaciones de la Disposición Transitoria Primera del COESCOP.

#### 7.1.5 Cumplimiento de la obligación por el GADM de EL Pangui

72. Respecto del GADM de El Pangui los accionantes manifestaron el incumplimiento de la Disposición Transitoria Primera por parte del GADM al no emitirse ninguna normativa para los Agentes de Control Municipal. Por su parte, el GADM manifestó que “El Pangui no cuenta con un presupuesto que permita el incremento de una estructura administrativa superior a la preestablecida ni el aumento de remuneraciones al personal; no obstante, ha dispuesto el trámite legal para la aprobación de la Ordenanza del Cuerpo de Agentes de Control Municipal del cantón El Pangui”.
73. Frente a ello, esta Corte considera que los argumentos de falta de presupuesto expuestos por el GADM de El Pangui no eximen del cumplimiento de lo dispuesto en la normativa exigida. Además, han transcurrido ocho años desde la entrada en vigencia del COESCOP que fue expedido en 2017, sin que haya mediado justificación razonable para no expedir los reglamentos respectivos.
74. En conclusión, el GADM de El Pangui no ha cumplido con la expedición de (i) los reglamentos que regulen la (re)estructuración de las carreras de personal, sus orgánicos numéricos, planes de carrera, ingreso, formación, ascensos y evaluaciones, de los servidores de su cuerpo de control municipal, adecuándolos a las disposiciones del COESCOP; y (ii) no haber aprobado sus estatutos orgánicos y funcionales. Por tanto, se verifica que ha incumplido con las obligaciones de la Disposición Transitoria Primera del COESCOP.

**7.2. ¿Cuáles son las medidas adecuadas y suficientes para garantizar el cumplimiento de las obligaciones de la Disposición Transitoria Primera del COESCOP por parte de los gobiernos autónomos descentralizados municipales de los cantones Ambato, Riobamba, Baños de Agua Santa, Yantzaza y El Pangui?**

75. En ese sentido, la medida más adecuada para el cumplimiento de las obligaciones en cuestión es ordenar la efectiva expedición y aprobación de los reglamentos y el estatuto orgánico y funcional, señalados en la sección antecedente.
76. Con este fin, los gobiernos autónomos descentralizados municipales de los cantones Riobamba, Baños de Agua Santa y El Pangui deberán, en el término de 30 días desde la notificación con esta sentencia y sin perjuicio de la coordinación con el Ministerio de Trabajo en el ámbito de sus competencias, elaborar y presentar a esta Corte un cronograma de estricto cumplimiento para contar con los reglamentos y estatutos orgánicos y funcionales dentro de un término máximo de 120 días desde la notificación con esta sentencia. En el caso del GADM de Ambato deberá en el término máximo de 90 días contar con la aprobación del estatuto orgánico funcional de las entidades de seguridad.
77. Respecto del Gobierno Descentralizado Municipal de Yantzaza, deberá en el término de 90 días contar con la aprobación del Reglamento para el proceso de ascenso y nombramiento del jefe o jefa del cuerpo de agentes de control municipal del GADM de Yantzaza y la normativa constante en la disposición Transitoria Octava de la Ordenanza que regula la creación, organización, jerarquización del Cuerpo de Agentes de Control Municipal del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Yantzaza.

## 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. Aceptar** las acciones por incumplimiento planteadas en el caso 2-22-AN y 14-23-AN.
- 2. Declarar** el incumplimiento de la Disposición Transitoria Primera del COESCOP por parte de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales de los cantones Riobamba, Baños de Agua Santa y El Pangui.
- 3. Declarar** el incumplimiento de la Disposición Transitoria Primera del

COESCOP por parte del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Ambato respecto de la obligación (*i.b*) relacionada a la aprobación de los estatutos orgánicos y funcionales.

4. **Declarar** el incumplimiento de la Disposición Transitoria Primera del COESCOP por parte del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Yantzaza respecto de la obligación (*i.a*) constante en la Disposición Transitoria Primera toda vez que no se aprobó el Reglamento para el proceso de ascenso y nombramiento del jefe o jefa del cuerpo de agentes de control municipal del GADM de Yantzaza y la normativa constante en la disposición Transitoria Octava de Ordenanza que regula la creación, organización, jerarquización del Cuerpo de Agentes de Control Municipal del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Yantzaza.
5. **Como medidas de cumplimiento, ordenar** que los gobiernos autónomos descentralizados municipales de los cantones Riobamba, Baños de Agua Santa y El Panguí expidan los reglamentos y estatutos orgánicos y funcionales, que se determinan en las obligaciones de la Disposición Transitoria Primera del COESCOP. Para el efecto, los gobiernos autónomos descentralizados municipales de los cantones Riobamba, Baños de Agua Santa y El Panguí, (1) deben elaborar y presentar a la Corte Constitucional del Ecuador un cronograma de estricto cumplimiento, en el término de 30 días desde la notificación con esta sentencia, y (2) expedirán los reglamentos y estatutos orgánicos y funcionales dentro de un término máximo de 120 días desde la notificación con esta sentencia, sin perjuicio de la coordinación con el Ministerio de Trabajo en el ámbito de sus competencias. En el caso del GADM de Ambato deberá en el término máximo de 90 días contar con la aprobación del estatuto orgánico funcional de las entidades de seguridad. Y el GADM de Yantzaza deberá en el término de 90 días contar con la aprobación del Reglamento para el proceso de ascenso y nombramiento del jefe o jefa del cuerpo de agentes de control municipal del GADM de Yantzaza y la normativa constante en la disposición Transitoria Octava de Ordenanza que regula la creación, organización, jerarquización del Cuerpo de Agentes de Control Municipal del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Yantzaza.
6. **Llamar la atención** a las primeras autoridades y direcciones jurídicas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales de los cantones Riobamba, Ambato, Baños de Agua Santa, Yantzaza y El Panguí por no comparecer a la audiencia de 17 de marzo de 2025 incumpliendo con su deber procesal con relación a la defensa de los intereses de las entidades a la que representan y de la ciudadanía en general por que demuestran un desinterés en

solucionar cuestiones que solo a través del ejercicio de la autoridad se pueden llegar a superar.

7. **Llamar la atención** a los Gobiernos Autónomos Descentralizados de Riobamba, Ambato, Baños de Agua Santa, Yantzaza y El Pangui por la negligencia en la expedición de los reglamentos y estatutos fuera del plazo otorgado por la Disposición Transitoria Primera del COESCOP desde 2017.
8. **Disponer** a la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas que, en el término de diez (10) días contados a partir de su notificación, difunda la presente sentencia a través del correo institucional entre todos sus miembros. Además, les recuerde sobre su obligación de cumplir con lo dispuesto en la Disposición Transitoria Primera del Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público - COESCOP. Sobre esta disposición, se deberá informar su cumplimiento en el término de 10 días contados desde la notificación de esta sentencia.
9. Notifíquese, publíquese, y cúmplase.

Jhoel Escudero Soliz  
**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, Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Raúl Llasag Fernández, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez, en sesión jurisdiccional ordinaria de viernes 07 de noviembre de 2025.- Lo certifico.

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