

Quito, D.M., 08 de octubre de 2025

CASO 7-23-AN

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

SENTENCIA 7-23-AN/25

Resumen: La Corte Constitucional declara que el Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito incurrió en incumplimiento de la emisión de los instrumentos contemplados en la disposición transitoria primera del COESCOP, estos son, los reglamentos de la (re) estructuración de las carreras de personal, planes de carrera y orgánicos numéricos que regulen el ingreso, formación, ascensos y evaluaciones, así como de los estatutos orgánicos y funcionales del Cuerpo de Agentes Civiles de Tránsito, considerando que estas obligaciones no dependen de la expedición previa de la homologación de perfiles y salarios contenida en la disposición cuarta del COESCOP.

1. Antecedentes procesales

1. En la demanda de acción por incumplimiento presentada el 28 de febrero de 2023 por Claudio Ricardo Torres Zamora (“**accionante**”),¹ en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito (“**GAD del DMQ**”), se solicita declarar el incumplimiento de la disposición transitoria primera del Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público (“**COESCOP**”).²

¹ El accionante además alega la calidad de presidente y representante de la Federación Nacional de Agentes Civiles de Tránsito del Ecuador (“**FENACTE**”); no obstante, aún no consta esta acreditación en el expediente, sí se menciona esta calidad en otros documentos oficiales (véase pie de página 22 *infra*, la comunicación que se le dirige en esa calidad sobre una sesión de la Comisión de Movilidad del DMQ).

² En la certificación de la secretaria general de esta Corte, de 13 de marzo de 2023 consta:

[...] certifico que en relación a la acción por incumplimiento Nro. **7-23-AN** presentada por Claudio Ricardo Torres Zamora [...] se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción, 16-19-AN, 33-20-AN, 2-22-AN, 46-22-AN, 71-22-AN, 8-23-AN [...] se deja constancia para los fines pertinentes, que la presente causa tiene relación con los casos Nro. 60-18-AN, 40-22-IN, 27-17-IN; 41-17-IN; 43-17-IN; 49-17-IN; 9-19-IN; 26-19-IN; 10-20-CN; 104-21-IN; 30-21-AN; 28-22-CN [...].

En el SACC consta que los casos que impugnan la inconstitucionalidad de los artículos 179 a 217 del Libro III y disposición transitoria vigésima cuarta del COESCOP, se acumularon: 27-17-IN, ingresado por César Carrión Moreno; **36-17-IN**, planteado por Ramiro García Falconí; **41-17-IN**, planteado por Giovanni Atarihuana; **43-17-IN**, presentado por Luis Fernando Torres; y, **49-17-IN**, propuesto por Carmen del Pilar Molina Serrano, siendo resueltos en la sentencia 41-17-IN/21 y acumulados de 25 de agosto de 2021 que desestimó la demanda.

En el caso 60-18-AN formulado por Macariel Lautarito Márquez González en contra del Servicio Nacional de Aduana (“**SENAE**”), demandando el incumplimiento de las disposiciones transitorias primera, tercera y cuarta del COESCOP, se dictó sentencia 60-18-AN/21 de 15 de septiembre de 2021 que aceptó parcialmente la demanda.

2. El Tribunal de Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador estuvo integrado por la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo; la entonces jueza constitucional Daniela Salazar Marín (ponente); y, el ex juez constitucional Enrique Herrería Bonnet; y, en auto emitido el 12 de mayo de 2023, admitió a trámite el caso 7-23-AN.³

En el caso 16-19-AN ingresado por Jorge Luis Aguilera y Urbina y otros en contra del SENA, reclamando el incumplimiento de los artículos 225, 227, 230, 231, 234, 235, 237, 238, 248, 253, 254, las disposiciones transitorias primera, tercera y cuarta, así como la disposición general primera y la disposición reformativa segunda del COESCOP, fue emitida la sentencia 16-19-AN/24 de 31 de enero de 2024 que desestimó la demanda.

El caso 9-19-IN planteado por Adán Torres Viejo y otros, demandando la inconstitucionalidad de la disposición transitoria vigésimo tercera del COESCOP fue admitido el 17 de abril de 2019 y se encuentra en sustanciación.

En el caso 26-19-IN presentado por Pedro Felipe Camacho Pauta y otros, impugnando la constitucionalidad de los artículos 277 a 282 y 286 del COESCOP, se dictó la sentencia 26-19-IN/22 de 26 de junio de 2022, que desestimó la demanda.

En el caso 10-20-CN elevado por el juzgador en la acción de protección planteada por Diego Javier Chalcán Laguna en contra de la Policía Nacional, se emitió la sentencia 10-20-CN/20 de 19 de agosto de 2020 se determinó que el artículo 123 del COESCOP es compatible con la Constitución, siempre que no impida un recurso administrativo.

En el caso 33-20-AN propuesto por Jimmy Eduardo Aristega y otros en contra del Ministerio de Transporte y Obras Públicas, demandando el incumplimiento de las disposiciones transitorias primera y cuarta del COESCOP, se expidió la sentencia 33-20-AN/22 de 03 de agosto de 2022 que aceptó parcialmente la demanda.

El caso 104-21-IN formulado por Rodrigo Andrés Castelblanco Zamora, demandando la inconstitucionalidad de la disposición transitoria vigésima cuarta del COESCOP, fue admitido el 17 de diciembre de 2021 y se encuentra en sustanciación.

El caso 30-21-AN propuesto por Romel Javier Proaño Morillo, demandando el incumplimiento del artículo 112 del COESCOP, fue inadmitido el 24 de junio de 2021.

El caso 2-22-AN planteado por **Claudio Ricardo Torres Zamora y otros en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado de Ambato**, demandando el cumplimiento de la disposición transitoria primera del COESCOP, fue admitido el 21 de marzo de 2022 y se encuentra en sustanciación.

El caso 28-22-CN elevado por el juzgador en la acción de protección planteada Miguel Ángel Cevallos Barquín en contra de la Comisión de Tránsito del Ecuador, respecto del artículo 49 del COESCOP, fue inadmitido el 13 de septiembre de 2022.

El caso 40-22-IN planteado por Alberto Fabián Melendres Ocampo y otros, demandando la inconstitucionalidad del artículo 89 del COESCOP, fue admitido el 01 de julio de 2022 y se encuentra en sustanciación.

El caso 46-22-AN planteado por Marlon Antonio Garaicoa en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado de Milagro, reclamando el incumplimiento del artículo 281 y las disposiciones transitorias primera y tercera del COESCOP, fue admitido el 11 de noviembre de 2022 y se encuentra en sustanciación.

En el caso 71-22-AN planteado por Segundo Manuel Chela Ochoa y otros en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado de Guaranda, reclamando el incumplimiento de la disposición transitoria primera del COESCOP, se emitió la sentencia 71-22-AN/24 de 04 de julio de 2024 que aceptó la demanda.

El caso 8-23-AN planteado por **Claudio Ricardo Torres Zamora** en contra del **Gobierno Autónomo Descentralizado de Guayaquil**, demandando el incumplimiento de la disposición transitoria primera del COESCOP, fue admitido el 21 de marzo de 2022 y se encuentra en sustanciación (énfasis agregado).

³ En el auto de admisión del caso 7-23-AN consta: “[...] **el accionante presentó** las acciones por incumplimiento No. **2-22-AN y 8-23-AN** solicitando el cumplimiento de la misma disposición que en este caso [...] **demandó a los Gobiernos Autónomos Descentralizados del cantón Ambato y de Guayaquil, respectivamente, mientras que aquí se imputa el incumplimiento al GAD de Quito [...]**” (énfasis añadido).

3. El 20 de junio de 2023, el director nacional de patrocinio de la Procuraduría General del Estado fijó correos para notificaciones. En escrito de 22 de julio de 2024, el accionante refirió “las sentencias 60-18-AN/21, 15 de septiembre de 2021, párrs. 41-45; 33-20-AN/22, 03 de agosto de 2022, párrs. 26-29 y la 16-19-AN/24, 31 de enero de 2024, párr. 46 [...] la Sentencia No. 71-22-AN/24, que constituye un caso análogo”.
4. En virtud de la renovación parcial de los miembros de la Corte Constitucional, la causa fue resorteada el 18 de marzo de 2025; y, correspondió su conocimiento al juez constitucional Jorge Benavides Ordóñez.
5. El 25 de junio de 2025, el juez ponente avocó conocimiento de la causa, agregó los escritos ingresados, dispuso notificar a los interesados; y, convocó al desarrollo de una audiencia pública, conforme al artículo 57 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”) y al artículo 30 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (“**RSPCCC**”).
6. En escritos de 03 y 04 de julio de 2025 la Subprocuradora Metropolitana del GAD del DMQ, designó defensores, así como adjuntó 32 anexos de la documentación.
7. El 07 de julio de 2025 se desarrolló la audiencia, con la concurrencia del accionante y de su abogado, así como de las defensoras del GAD del DMQ.⁴

2. Competencia

8. En los artículos 93 y 436 número 5 de la Constitución de la República del Ecuador (“**CRE**”); y, 52 a 57 de la LOGJCC, se establece que la Corte Constitucional resolverá las acciones por incumplimiento de obligaciones claras, expresas y exigibles del sistema jurídico nacional contempladas en normas y actos administrativos generales; y, del sistema internacional contenidas en decisiones, informes y sentencias de los

⁴ Esta diligencia se desarrolló el 07 de julio de 2025, así conforme la razón actuarial:

[...] Por parte del legitimado activo comparecieron el abogado: Juan Carlos Ortega Tocumbe, y el señor Claudio Ricardo Torres Zamora [...] En calidad de legitimados pasivos compareció el Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito (GAD del DMQ) a través de las abogadas: Damarys Alejandra Marcalla Pérez y Viviana de Lourdes Tapia Andrade” [...] a pesar de haber sido debidamente notificada la Procuraduría General del Estado [...] no compareció a la presente audiencia. Finalmente, el juez constitucional otorgó el término de 72 horas a las partes que lo requieran para legitimar sus intervenciones [...].

En escrito ingresado el 09 de julio de 2025, la Subprocuradora del GAD del DMQ ratificó la intervención de las abogadas actantes en la audiencia de 07 de julio de 2025.

En tanto que el accionante Claudio Ricardo Torres Zamora no ha presentado la acreditación como presidente y representante de la FENACTE; sin embargo, consta la mención de esta calidad en documentación oficial.

organismos de protección de derechos humanos.

3. Lo exigido en cumplimiento

9. En la disposición transitoria primera del COESCOP, publicado en el Suplemento del Registro Oficial 19 de 21 de junio de 2017,⁵ que entró en vigencia en ciento ochenta días contados a partir de esta publicación, esto es, el 21 de diciembre de 2017, se determina:

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 (énfasis agregado).

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. De la parte accionante

10. Expone que los agentes civiles de tránsito del GAD del DMQ:

[...] no cuentan con un instrumento jurídico adecuado al COESCOP, que regule las carreras de personal, el proceso de selección y demás aristas referentes a la estabilidad laboral de este grupo de servidores públicos; por lo cual, se produciría **vulneración a la seguridad jurídica, derecho al trabajo en el componente de la estabilidad laboral y derechos relacionados**, los cuales, se encuentran garantizados por el Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público y la Constitución vigente; asimismo este incumplimiento al ordenamiento jurídico ha **causado la vulneración sistemática de los derechos y afectación al desarrollo de nuestra carrera y proyecto de vida** [...] (énfasis agregado).

11. El accionante específicamente indica que:

[...] **El 17 de mayo del 2022, se presentó el debido reclamo previo ante el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito [...] El cual no fue contestado hasta la actualidad.** En ese sentido, como se mencionó en el acápite anterior, se cumplió con el requisito del *RECLAMO PREVIO*.

⁵ La disposición final única del COESCOP dispuso: “El presente Código entrará en vigencia ciento ochenta días contados a partir de su publicación en el Registro Oficial”.

Respecto del segundo requisito de *HACER O NO HACER*, se debe mencionar que la Corte Constitucional determina los siguientes parámetros: (i) el obligado a ejecutar, (ii) el contenido de la obligación; y, (iii) el titular del derecho

[...] **se cumplen con los tres componentes** de la siguiente forma:

i) El obligado a ejecutar: GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO.

ii) El contenido de la obligación: *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.*

iii) El titular del derecho: Agentes Civiles de Transito del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

De lo referido, se cumple con los requisitos que ha determinado la Corte Constitucional

Respecto de la obligación de HACER o NO HACER y que a su vez es clara, expresa y exigible

En ese sentido, la Disposición Transitoria Primera del Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público determina que se expidan reglamentos (claridad); está de forma precisa (expresa); y, en la medida que en la norma entró en vigencia el 21 de diciembre de 2017 y el plazo de 180 días feneció en junio de 2018 (exigibilidad); por lo cual, se incumplió la obligación.

Por lo referido, se verifica que la ACCIÓN POR INCUMPLIMIENTO es la vía adecuada para el presente caso [...] (cursivas y mayúsculas en el original, énfasis añadido).

12. En la pretensión solicita que se acepte la demanda, que se declare el incumplimiento de la disposición transitoria primera del COESCOP; y, que se ordene como medidas de reparación que el GAD del DMQ “expida 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”.

4.2. Del GAD del DMQ

13. En la audiencia desarrollada el 07 de julio de 2025, la defensa del GAD del DMQ alegó que para el cumplimiento de lo dispuesto en la disposición transitoria primera del COESCOP, se habrían efectuado gestiones en el Ministerio de Trabajo (“MDT”) y en el Ministerio de Transporte y Obras Públicas (“MTO”), pues a su criterio se debe considerar lo determinado en la disposición transitoria cuarta del COESCOP, que establece:

Disposición Transitoria Cuarta: **En el plazo de un año y por única vez, la respectiva institución rectora nacional de las entidades complementarias de seguridad y el ministerio rector de los asuntos de trabajo determinarán la homologación de perfiles y salarios** de las instituciones reguladas en esta Ley. Para ello, los rangos de valoración entre los distintos niveles funcionales y grados que integran las escalas de remuneraciones

mensuales unificadas, se establecerán **previo estudio técnico por parte del ministerio encargado de los asuntos de trabajo** y el dictamen favorable del Ministerio de Finanzas (énfasis añadido).

14. En su parecer, la homologación de perfiles y salarios contemplada en la disposición transitoria cuarta del COESCOP, debía emitirse por parte del MDT y MTOP, para que el GAD del DMQ proceda a expedir los instrumentos previstos en la disposición transitoria primera del COESCOP, esto son, los reglamentos de la (re) estructuración de las carreras de personal, planes de carrera y orgánicos numéricos que regulen el ingreso, formación, ascensos y evaluaciones, así como de los estatutos orgánicos y funcionales del Cuerpo de Agentes Civiles de Tránsito del Distrito Metropolitano de Quito que se encuentran dentro de la Agencia Metropolitana de Control de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial del Municipio de Quito (“AMT”). Así en la documentación remitida consta los siguientes informes, memorandos, oficios y resoluciones en 32 anexos:

1. Informe técnico AMT-OPJ-2018-027 de 06 de junio de 2018.
2. Oficio GADDMQ-AMT-2020-1412-O de 11 de septiembre de 2020.
3. Oficio GADDMQ-AMT-2021-0984-O de 10 de julio de 2021.
4. Oficio GADDMQ-DC-SMGI-2021-0239- de 14 de junio de 2021.
5. Oficio GADDMQ-AMT-2021-2157-O de 30 diciembre de 2021.
6. Oficio GADDMQ-AMT-2022-0063-C de 22 de enero de 2022.
7. Memorando GADDMQ-AMT-2022-0421-C de 23 de septiembre de 2022.
8. Oficio GADDMQ-AMT-2022-1255-O de 07 de noviembre de 2022.
9. Oficio GADDMQ-AMT-2022-1256-O de 07 de noviembre de 2022.
10. Oficio GADDMQ-AMT-2022-1390-O de 06 de diciembre de 2022.
11. Oficio IEISS-DSGRT-2022-0178-OF de 27 de diciembre de 2022.
12. Memorando GADDMQ-AMT-CGOCTTT-DAJ-2023-0077-M de 25 de enero de 2023.
13. Memorando GADDMQ-AMT-2023-0015-C de 28 de enero de 2023.
14. Oficio IEISS-DSGRT-2023-0021-O de 09 de febrero de 2023.
15. Memorando GADDMQ-AMT-CGOCTTT-DAJ-2023-0176-M de 22 de febrero de 2023.
16. Memorando GADDMQ-DC-L.R.CH-2023-0067-M de 13 de marzo de 2023.
17. Memorando GADDMQ-AMT-CGOCTTT-DAJ-2023-0264-M de 15 de marzo de 2023.
18. Memorando GADDMQ-AMT-CGOCTTT-DAJ-2023-0446-M de 02 de mayo de 2023.
19. Memorando GADDMQ-AMT-CGOCTTT-DAJ-2023-0972-M de 18 de septiembre de 2023 y anexos 19.1, 19.2, 19.3,19.4,19.5 y 19.6.
20. Memorando GADDMQ-AMT-2023-0347-C de 07 de noviembre de 2023 y anexo 20.1.
21. Informe AMT-DAJ-P-I-2023-0072 de 28 de noviembre de 2023.
22. Oficio GADDMQ-AMT-2024-1071-O de 10 de junio de 2024.
23. Oficio GADDMQ-AMT-2024-0832-O de 10 de mayo de 2024.
24. Oficio MDT-SN-2024-0379-O de 20 de mayo de 2024.
25. Oficio MTOP-STTF-24-569-OF de 11 de julio de 2024.
26. Memorando GADDMQ-AMT-2024-0493-C de 20 de agosto de 2024.
27. Oficio GADDMQ-AMT-2024-1885-O de 23 de septiembre de 2024.

28. Oficio MTOP-STTF-24-974-OF de 14 de noviembre de 2024.
29. Oficio MDT-SN-2024-0888-O de 21 de noviembre de 2024.
30. Oficio MTOP-STTF-25-15-OF de 09 de enero de 2025.
31. Resolución MDT-2024-044 de 20 de junio de 2024.
32. Resolución ADMQ-033-2024 de 26 de septiembre de 2024.

5. Reclamo previo

15. El artículo 54 de la LOGJCC establece que para el planteamiento de la acción por incumplimiento “la persona accionante previamente reclamará el cumplimiento de la obligación a quien deba satisfacerla”. El artículo 55 numeral 4 de la misma ley, señala como un requisito de la demanda que se acredite la “Prueba del reclamo previo”.
16. En consecuencia, el reclamo previo se configura como un requisito que se analiza *a priori* en la etapa de admisión de la de acción por incumplimiento, a través de su constatación formal, es decir, que se encuentre adjuntado a la demanda el escrito que el accionante ha dirigido a la autoridad cuyo cumplimiento se exige (procedibilidad); y, se constituye en un presupuesto en la fase de sustanciación, por medio de la verificación *a posteriori* de su contenido material (procedencia),⁶ esto es, que se examina 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”.⁷ Es por ello que “el incumplimiento de este requisito impide a la Corte pronunciarse sobre las consecuencias jurídicas derivadas del alegado incumplimiento”.⁸
17. En este sentido, la jurisprudencia constitucional ha establecido como requisitos que deben constar en el reclamo previo:⁹ (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 las obligaciones de manera expresa.
18. En el presente caso, el accionante adjuntó el escrito ingresado al GAD del DMQ el 17 de mayo de 2022, como prueba del reclamo previo, en el que consta:

[...] Dr. Santiago Guarderas Izquierdo
Alcalde

⁶ CCE, sentencia 20-19-AN/23, 27 de septiembre de 2023, párr. 20.

⁷ CCE, sentencia 3-11-AN/19, 28 mayo de 2019, párr. 21.

⁸ CCE, sentencia 46-18-AN/22, 21 de diciembre de 2022, párr. 22.

⁹ *Ídem*, párr. 23.

DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

Por medio del presente, ACT. Claudio Ricardo Torres Zamora [...] de ocupación Agente Civil de Tránsito [...] por mis propios derechos y por los que represento, en calidad de presidente y representante de la Federación Nacional de Agentes Civiles de Tránsito del Ecuador “FENACTE”, tenemos el honor de dirigirnos a usted [...] en los siguientes términos:[...] **El 21 de junio de 2017, se publicó en el Registro Oficial el Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público (en adelante (COESCOP) que regula la organización, funcionamiento institucional, regímenes de carrera profesional y administrativo - disciplinario del personal de las entidades de seguridad ciudadana y orden público; sus disposiciones son de aplicación obligatoria en todo el territorio nacional y rigen, en este caso, para los Agentes Civiles de Tránsito del DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO [...] La Disposición Transitoria Primera del mismo cuerpo legal menciona: “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 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”.** El énfasis me corresponde.

Conforme los antecedentes señalados, solicitamos ante su Autoridad lo siguiente:

-Se brinde información sobre la elaboración y cumplimiento de la Disposición Transitoria Primera del el Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público en el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

-De no existir dicha información se inicie con el cumplimiento de la Disposición Transitoria Primera del Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público en el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

-Solicitamos a su autoridad Sr. Dr. Santiago Guarderas Izquierdo, Alcalde del DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, nos reciba conjuntamente con los representantes de los Agentes Civiles de Tránsito de Quito, para tratar asuntos de interés común respecto al Plan de Carrera y capacitación de los Agentes Civiles de Tránsito de Quito [...] (cursivas y mayúsculas en el original, énfasis agregado).

19. Efectuada la constatación del escrito de reclamo previo en el presente caso se determina que: (i) está dirigido al alcalde del GAD del DMQ, autoridad de la que se exige el cumplimiento de la obligación; (ii) se identifica a la disposición transitoria primera del COESCOP como la contentiva de la obligación exigida; (iii) siendo la misma que se reclama en esta acción por incumplimiento; y, (iv) contiene la solicitud explícita de que debe cumplirse, pues, si bien primero se pide “Se brinde información sobre la elaboración y cumplimiento”, luego se requiere que “De no existir dicha información se inicie con el cumplimiento de la Disposición Transitoria Primera”, e incluso se solicita al alcalde que los reciba “para tratar asuntos de interés común respecto al Plan de Carrera”. En tal virtud, es claro que la intención del pedido y de la reunión requerida se dirige a reclamar el cumplimiento de la disposición transitoria primera del COESCOP.

20. En la demanda presentada el 28 de febrero de 2023, el accionante refiere a que el reclamo previo “no fue contestado hasta la actualidad”, cuestión que no ha sido cuestionada por el GAD del DMQ. Por lo tanto, se constata la adecuación del reclamo previo a los estándares jurisprudenciales de este presupuesto material.¹⁰

6. Planteamiento de problemas jurídicos

21. El accionante demanda el incumplimiento de la disposición transitoria primera del COESCOP por parte del GAD del DMQ. En primer lugar, conforme la jurisprudencia de este Organismo corresponde determinar: (i) si la obligación que se afirma contiene la antedicha norma es de hacer o no hacer; y, (ii) si resulta clara, expresa y exigible.¹¹
22. En el escrito ingresado el 22 de julio de 2024 y en la audiencia desarrollada el 07 de julio de 2025, el accionante alegó que esta Corte en las sentencias 60-18-AN/21, 33-20-AN/22, 16-19-AN/24 y 71-22-AN/24 determinó que la obligación contenida en la disposición transitoria primera del COESCOP (“DT1”) cumple con estas características.
23. En efecto, en la sentencia 60-18-AN/21 se consideró lo siguiente:

[...] 42. **Respecto de la DT1, esta Corte considera que existen dos obligaciones. Así, (i) en el plazo de 180 días, desde la entrada en vigencia del COESCOP, 21 de diciembre de 2017, el SENA E debía expedir 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 del cuerpo de vigilancia aduanera; y, una vez aprobado el reglamento, debía (ii) aprobar los estatutos orgánicos y funcionales del cuerpo de vigilancia aduanera.** 43. A juicio de esta Corte, de conformidad a los presupuestos previamente señalados, las obligaciones cuyo cumplimiento se exige **gozan de claridad**. A su vez, las obligaciones **son expresas** [...] 44. **Sobre el elemento de exigibilidad [...] Se advierte que en relación con la exigibilidad de la obligación (i), si bien pende de un plazo, este ha sido superado en exceso, es decir no está pendiente de verificarse [...] 45. Por otro lado, la exigibilidad de la obligación (ii) está supeditada al cumplimiento del plazo de la obligación (i) [...]** En ese sentido, esta Corte considera que una vez que ha transcurrido en exceso el plazo de 180 días referido en el párrafo previo para cumplir con la obligación (i), el SENA E no puede justificar el incumplimiento de la obligación (ii) en

¹⁰ CCE, sentencia 50-21-AN/24, 16 de mayo de 2024, sec. 5.

¹¹ El artículo 436 número 5 de la CRE; y, el artículo 52 de la LOGJCC, establecen que la acción por incumplimiento procede si la obligación de hacer o no hacer, contenida en normas que integran el sistema jurídico; actos administrativos de carácter general; y, sentencias, decisiones o informes de organismos internacionales de protección de derechos humanos, cumple con el carácter de ser clara, expresa y exigible. CCE, sentencias 38-12-AN/19, 04 de diciembre de 2019, párr. 34; 7-12-AN/19, 11 de diciembre de 2019, párr. 12; 7-14-AN/21, 24 de marzo de 2021, párr. 10; 38-15-AN/21, 09 de junio de 2021, párr. 25; 60-18-AN/21, 15 de septiembre de 2021, párr. 31; 33-20-AN/22, 03 de agosto de 2022, párrs. 19 y 22; 3-22-AN/24, 04 de abril de 2024, sec. 7; 50-21-AN/24, 16 de mayo de 2024, sec. 6.

virtud de su propio retardo en el cumplimiento de la obligación (i) [...] **si bien los estatutos orgánicos y funcionales del cuerpo de vigilancia aduanera dependen [...] del reglamento, al ser una obligación, no puede considerarse al mismo tiempo como una condición [...] la obligación (ii) de la DT1 es exigible [...]** (énfasis agregado).¹²

24. En la sentencia 33-20-AN/22, la Corte determinó que: “Por lo expuesto en el cuadro precedente, esta Corte verifica que la DT1 contiene dos obligaciones de hacer, que son consideradas claras, expresas y exigibles. Ergo, sobre esta disposición, se continuará con el análisis para verificar si ha existido un incumplimiento”. En la sentencia 16-19-AN/24, indicó: “En lo que refiere a la disposición transitoria primera del COESCOP, se observa que, de acuerdo con el pronunciamiento de la sentencia 60-18-AN/21, ésta contiene una obligación de hacer. Asimismo, en dicha sentencia se determinó que esta disposición transitoria contiene una obligación clara, expresa y exigible”.¹³

25. En consolidación de lo antes referido, en la sentencia 71-22-AN/24,¹⁴ se señaló:

[...] 25. [...] esta Corte ya ha determinado, por un lado, que (i) la disposición transitoria primera del COESCOP sí contiene dos obligaciones sucesivas de hacer, que tienen como obligado 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”,¹⁵ y como titular del derecho o beneficiario de la obligación a “las y los servidores de las [referidas] entidades de seguridad”; por su pertinencia para el caso que nos ocupa, aquellos pertenecientes a los “Cuerpos de Control Municipales o Metropolitanos”. 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 seguridad”.¹⁶ Por otro lado, con la misma jurisprudencia, también se ha verificado que (ii) dichas obligaciones son claras, expresas, e, incluso para el presente caso, exigibles.¹⁷ (énfasis añadido)

¹² CCE, sentencia 60-18-AN/21, 15 de septiembre de 2021, párrs. 43 a 45.

¹³ CCE, sentencias 33-20-AN/22, 03 de agosto de 2022, párr. 28; 60-18-AN/21, 15 de septiembre de 2021, párr. 46.

¹⁴ CCE, sentencia 71-22-AN/24, 04 de julio de 2024, párr. 25.

¹⁵ 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).

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

¹⁷ CCE, sentencias 60-18-AN/21, 15 de septiembre de 2021, párrs. 41-45; 33-20-AN/22, 03 de agosto de 2022, párrs. 26-29. A esta conclusión también se ha arribado en la sentencia 16-19-AN/24, 31 de enero de 2024, párr. 46.

26. A partir de lo expuesto, se observa que, en casos anteriores, esta Corte ya ha determinado que la disposición transitoria primera del COESCOP contiene dos obligaciones de hacer de carácter claro, expreso y exigible. En esta línea, se efectuará el análisis directo en cuanto a si el GAD del DMQ, ha incumplido las obligaciones contenidas en la disposición transitoria primera del COESCOP, planteando el siguiente problema jurídico:

¿Las obligaciones contenidas en la disposición transitoria primera del COESCOP han sido cumplidas por parte del GAD del DMQ?

27. En caso de verificarse el incumplimiento, se examinará:

¿Cuáles son las medidas adecuadas y suficientes para garantizar el cumplimiento de las obligaciones contenidas en la disposición transitoria primera del COESCOP por parte del GAD del DMQ?

28. En cuanto a las alegaciones del accionante relacionadas a la eventual violación de derechos (ver párr. 10 *supra*), al no constituir el objeto de la acción por incumplimiento, no se efectuará su análisis, debido a que es improcedente que la Corte en una acción por incumplimiento se pronuncie sobre presuntas vulneraciones de derechos constitucionales, lo cual escapa del objeto de esta garantía y que correspondería ser analizada en otras garantías jurisdiccionales.¹⁸

7. Resolución de problemas jurídicos

7.1. ¿Las obligaciones contenidas en la disposición transitoria primera del COESCOP han sido cumplidas por parte del GAD del DMQ?

29. El accionante solicita que el GAD del DMQ expida los reglamentos y el estatuto orgánico y funcional, como ordena la disposición transitoria primera del COESCOP

¹⁸ CCE, sentencia 11-12-AN/19, 20 de agosto de 2019, párr. 24: “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 pruebas”.

CCE, sentencia 60-18-AN/21, 15 de septiembre de 2021, párr. 30: “de los diversos escritos y de la demanda, presentados por el accionante, se observa que presenta alegaciones dirigidas a tutelar varios derechos constitucionales que podrían ser garantizados por otra garantía jurisdiccional. Debido a lo señalado, esta Corte no se pronunciará al respecto”.

CCE, sentencia 33-20-AN/22, 03 de agosto de 2022, párr. 21: “Respecto a los fundamentos y la pretensión relacionada con la protección de derechos y el pago de remuneraciones dejadas de percibir, esta Corte evidencia que es improcedente pronunciarse al respecto. Esto por cuanto el análisis de los argumentos mencionados escapa del objeto de la acción por incumplimiento”.

CCE, sentencia 71-22-AN/24, 04 de julio de 2014, párr. 28: “Sin perjuicio de lo anterior, los accionantes han presentado también argumentos y pretensiones relacionadas con la protección de derechos. Frente a ello, esta Corte encuentra improcedente pronunciarse al respecto, por cuanto su análisis escapa del objeto de la acción por incumplimiento”.

“en un tiempo determinado, oportuno y breve”.

30. El GAD del DMQ alega que para el efecto debía contar primero con la homologación de perfiles y salarios, conforme a la disposición transitoria cuarta del COESCOP, para lo cual efectuó gestiones en el MDT y en el MTOP.
31. En la sentencia 60-18-AN/21 de 15 de septiembre de 2021, se consideró que:

[...] 51. **Ahora bien, esta Corte observa que el SENAE, efectivamente, ha realizado varias actuaciones relacionadas con el cumplimiento de la DT1**, conforme los documentos presentados por aquella institución [...]. Así, por ejemplo, el SENAE presentó el “Proyecto definitivo del Reglamento del Libro IV del COESCOP”, “Borrador del Plan de Carrera y Ascensos”, “Reglamento de Evaluación de Desempeño” [...] **A pesar de aquello, esta Corte observa de los documentos presentados en el proceso, que el plazo para el cumplimiento de la DT1 ha sido excedido por varios años, considerando que el COESCOP fue aprobado en 2017, sin que haya mediado justificación razonable para no expedir el reglamento respectivo.** De tal manera que esta Corte no considera las actuaciones realizadas por el SENAE como una causal de justificación que le exonere de las consecuencias jurídicas que acarrea el incumplimiento. 52. **Además, el SENAE ha pretendido justificar el incumplimiento alegando que el MDT no ha aprobado las diversas propuestas de normativa presentadas. Al respecto, esta Corte considera que de acuerdo con la DT1 no se desprende expresamente que el MDT sea la entidad obligada en expedir la reglamentación relacionada con el cuerpo de vigilancia aduanera y su respectivo estatuto orgánico y funcional, sin perjuicio de que se requiera contar con su criterio técnico y de aprobación sobre ciertos aspectos en virtud de otras disposiciones del propio COESCOP. Aun así, esta Corte considera que el SENAE es la entidad obligada por la norma para cumplir la DT1 y no puede pretender señalar que el cumplimiento depende de otra institución estatal**, incluso en virtud del principio de coordinación institucional consagrado en el artículo 227 de la CRE. 53. A su vez, llama la atención que existiendo ya varios documentos relacionados con las obligaciones de la DT1, no hayan sido aprobados [...] la última actuación fue realizada por el MDT el 16 de julio de 2021 [...] **Es decir, el SENAE aún no ha cumplido con la obligación en cuestión y esta Corte no encuentra una explicación razonable para que se justifique el incumplimiento, esto aun si se considera que dependería de la aprobación del MDT** (énfasis agregado).¹⁹

32. En tal virtud, con esta sentencia de la Corte Constitucional (15 de septiembre de 2021), no existe justificación para que el GAD del DMQ, haya condicionado la expedición de los instrumentos de la disposición transitoria primera del COESCOP, a la homologación de la disposición transitoria cuarta del COESCOP, con la actuación del MDT y MTOP, como se detalla a continuación, estableciéndose tres momentos para el análisis, en función de la documentación del expediente, en la que consta la actuación exclusiva de la entidad local (primer momento); que luego requirió la intervención de entidades nacionales (segundo momento): e, insistió en su

¹⁹ CCE, sentencia 60-18-AN/21, 15 de septiembre de 2021, 51 a 53.

participación (tercer momento).

7.1.1. Primer momento

33. En el informe técnico para la “Estructura Orgánica del Cuerpo de Agentes Civiles de Tránsito de la Agencia Metropolitana de Tránsito” número AMT-OPJ- 2018-027 de 06 de junio de 2018, (fs. 122 a 162), consta que: **“El Orgánico Funcional del Cuerpo de Agentes Civiles de Tránsito, está diseñado para describir la confirmación estructural y funcional, en sus diferentes niveles jerárquicos de autoridad, responsabilidad, toma de decisiones, ámbito de acción y relaciones de dependencia”** (énfasis agregado).²⁰
34. En el Oficio GADDMQ-AMT-2020-1412-O de 11 de septiembre de 2020 (fs. 163 a 164), se remitió el “Proyecto Borrador del Plan de Carrera para los Agentes Civiles de Tránsito de la Agencia Metropolitana de Tránsito”, indicándose que una vez lo apruebe debe presentarse al MDT.²¹
35. En virtud de la sesión de la Comisión de Movilidad del DMQ, de 07 de junio de 2021, se cursaron el Oficio GADDMQ-AMT-2021-0984-O de 10 de junio de 2021 (fs. 165) y el Oficio GADDMQ-DC-SMGI-2021-0239 de 14 de junio de 2021 (fs. 166).²²
36. En el Oficio GADDMQ-AMT-2021-2157-O de 30 de diciembre de 2021 (fs. 167 a 170), se requirió a la Secretaría de Movilidad de DMQ, remita las observaciones sobre el indicado proyecto de plan de carrera y se realice la correspondiente gestión en el MDT.²³

²⁰ Enviado por el director de operaciones de la AMT, Lenin Vinuesa Noboa, al director de Talento Humano de esa agencia, Juan Viteri.

²¹ Dirigido por el director general de la AMT, Juan Manuel Aguirre Gómez, al entonces alcalde de Quito, Jorge Homero Yunda Machado, señalando:

[...] **el plan de carrera de los agentes civiles de tránsito de la Agencia Metropolitana de Tránsito ha sido elaborado en varias jornadas de socialización con los propios agentes, en cumplimiento de la disposición transitoria primera del CÓDIGO ORGÁNICO DE LAS ENTIDADES DE SEGURIDAD CIUDADANA Y ORDEN PÚBLICO – COESCOPE** [...] resulta fundamental que el mencionado plan, **una vez que cuente con su aprobación, sea presentado al IESS y al Ministerio del Trabajo** [...] (mayúsculas en el original, énfasis añadido).

En la hoja de ruta del Oficio GADDMQ-AMT-2020-1412-O, consta que el 02 de abril de 2021 se reasignó el mencionado documento al entonces secretario de Movilidad del DMQ, Guillermo Eugenio Abad Zamora, requiriéndose que “En calidad de ente rector se solicita el criterio correspondiente a lo formulado por la AMT y actuación acorde normativa vigente”.

²² El director general de la AMT, Juan Manuel Aguirre Gómez, puso en conocimiento el antedicho proyecto borrador al concejal metropolitano Santiago Guarderas Izquierdo, quien lo remitió a los concejales miembros de la Comisión de Movilidad del DMQ, e incluso a la FENACTE, dado que en antedicha sesión fue recibido Ricardo Torres Zamora (actual accionante).

²³ Dirigido por el director general de la AMT, Jaime Alberto Vaca Ordoñez, al secretario de Movilidad del DMQ, Ricardo Alberto Pozo Urquiza, pidiendo:

[...] me permito solicitar gentilmente **se priorice la gestión del Plan de Carrera del cuerpo de Agentes**

37. En el Memorando GADDMQ-AMT-2022-0063-C de 22 de enero de 2022 (fs. 171 a 173) se designó la “Comisión del Plan de Carrera para el Cuerpo de Agentes Civiles de Tránsito”.²⁴
38. En el Oficio GADDMQ-AMT-2022-0421-C de 23 de septiembre de 2022 (fs. 174 a 175), se actualizó la conformación de la antedicha comisión.²⁵
39. En el Oficio GADDMQ-AMT-2022-1255-O de 07 de noviembre de 2022 (fs. 176 a 177), se requirió al MTOP se informe si han existido avances con el MDT para la implementación de la disposición transitoria cuarta del COESCOP.²⁶
40. En el Oficio GADDMQ-AMT-2022-1256-O de 07 de noviembre de 2022 (fs. 178 a 179), se solicitó al MDT, igualmente respecto de la disposición transitoria cuarta del COESCOP se informe si existen avances con el MTOP.²⁷

de Tránsito del DQM, para lo cual solicito a su dependencia que bajo su mejor criterio se desarrolle lo siguiente:

1. Se **remita las observaciones al Borrador del Plan de Carrera de la AMT**.
2. **Realizar acercamientos con el Ministerio de Trabajo y el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social**, para le ejecución de los estudios técnicos y actuariales, conforme lo dispuesto en la Disposición Transitoria Segunda del COESCOP.
3. Generar mesas de trabajo entre las instituciones intervinientes, a fin de tramitar de manera oportuna el Plan de Carrera de la AMT [...] (énfasis añadido).

²⁴ La directora general de la AMT, Cecilia Cayetana Vivanco Llumiquinga, designó a los siguientes integrantes de la “Comisión del Plan de Carrera para el Cuerpo de Agentes Civiles de Tránsito”: Matías Mauricio Demarquet León, servidor municipal 11; Jorge Mauricio Estrada Campoverde, jefe de unidades judiciales-funcionario directivo 10; Henry Geovany Vásquez Martínez, jefe de unidades judiciales-funcionario directivo 10 subrogante; Marco Vinicio Guamán Guamán, agente civil de tránsito; Fernando Mauricio Villacrés Arteaga, servidor municipal 11; Aníbal Paúl Vaca Carvajal, funcionario directivo 8; y, Carolina Valdivieso Bahamonde, funcionario directivo 7.

²⁵ La directora general de la AMT, Laura Silvana Vallejo Páez, actualizó la conformación de la indicada comisión con los siguientes funcionarios de la Coordinación General de Operaciones: Fernando Mauricio Villacrés Arteaga, Jorge Mauricio Estrada Campoverde (primera promoción), Jonathan Fernando Torres Chamba (segunda promoción), Tyron Alfredo Calle Palomeque (tercera promoción), Raquel Fernanda Montes Caisaguano (cuarta promoción), Diana Carolina Herrera López (quinta promoción), Cynthia Lizeth Taco Vazco (quinta promoción); de la Dirección de Talento Humano: Gabriela Nicole Aguilar Rubio, Gennith Jaqueline Guerrero Vera, Gustavo Alejandro Crespo Rueda (segunda promoción); de la Coordinación General de Planificación, Seguimiento y Planificación Estratégica: Carol Liliana Guartatanga Faican; y, de la Coordinación General Jurídica: Alfonso Xavier González Plaza, Javier Darío Guamán Pinchao.

²⁶ Dirigido por la directora general de la AMT, Laura Silvana Vallejo Páez, al ministro de Transporte y Obras Públicas, Darío Vicente Herrera Falconez, indicando:
[...] la Agencia Metropolitana de Tránsito tiene bajo dependencia laboral, al personal del Cuerpo de Agentes Civiles de Tránsito, servidores municipales que se rigen por el Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público -COESCOP- [...] me permito solicitar [...] **se informe si existen avances respecto de la Disposición Transitoria Cuarta; así como también, si se ha mantenido algún tipo de comunicación con el Ministerio de Trabajo**, por su calidad de ente encargado de los asuntos de trabajo a nivel nacional, en cumplimiento del COESCOP [...] (énfasis añadido).

²⁷ Dirigido por la directora general de la AMT, Laura Silvana Vallejo Páez, a la subsecretaria de Políticas y Normas del MDT, María Gabriela Pico, pidiendo:

41. En la Resolución AQ-014-2023 de 10 de abril de 2023, se decidió “Expedir la Estructura Orgánica de Gestión por procesos del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito”, encontrándose en el artículo 1, número 3 dentro de las “Empresas públicas metropolitanas, entidades autónomas y entidades adscritas”, en el subnumeral 3.6 “con la coordinación de [...] la “Secretaría de Movilidad”, a la “Agencia Metropolitana de Control de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial”; habiéndose en la disposición transitoria segunda letra b) y en la disposición general quinta establecido que para los puestos no considerados se mantendrán las regulaciones hasta contarse con los instrumentos técnicos respectivos.²⁸
42. En lo posterior, en el Memorando GADDMQ-AMT-CGOCTTT-DAJ-2023-0446-M de 02 de mayo de 2023 (fs. 193 a 197), se remitió los borradores de los proyectos de los instrumentos contemplados en la disposición transitoria primera del COESCOP.²⁹

[...] se informe si existen avances en cuanto a la Disposición Transitoria Cuarta; así como también, si se ha mantenido algún tipo de comunicación con el Ministerio de Transporte y Obras Públicas, por su calidad de ente rector nacional de las Entidades Complementarias de Seguridad del Cuerpo de Agentes Civiles de Tránsito del país, en cumplimiento del COESCOP [...] (énfasis añadido).

²⁸ Emitida por el entonces alcalde de Quito, Santiago Guarderas Izquierdo (publicada en Registro Oficial, Edición Especial 833 de 18 de abril de 2023 -sin reformas-), estableciendo:

Disposición transitoria segunda. - Para el caso de los puestos de Nivel Jerárquico Superior, Funcionarios Directivos, que no han sido considerados dentro de la Estructura Orgánica de conformidad a lo previsto en el artículo 2 de este instrumento, la Administración General, a través de la actual Dirección Metropolitana de Recursos Humanos, realizará las siguientes acciones:

[...] b. En el término de 150 días contados a partir de la emisión de la presente Resolución, la Administración General, a través de la actual Dirección Metropolitana de Recursos Humanos, deberá generar los instrumentos técnicos (Estructuras Posicionales; Manual de Descripción, Valoración y Clasificación de Puestos; y todos aquellos que sean necesarios), que permitan determinar el requerimiento de puestos técnicos y operativos en sus diferentes roles, a través del Estudio de Fortalecimiento Institucional.

Disposición general quinta. - Con la finalidad de garantizar la continuidad en la generación de productos y servicios en el Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito, se mantendrán los puestos que actualmente se encuentran ejecutando los diferentes procesos institucionales, hasta contar con el estudio técnico referido en el literal b) de la Disposición Transitoria Segunda (énfasis agregado).

²⁹ Dirigido por el director de Asuntos Judiciales de la AMT, Jorge Mauricio Estrada Campoverde, a la directora general de la AMT, Laura Silvana Vallejo Páez, señalando:

[...] me permito poner en su conocimiento los borradores elaborados por la Comisión del Plan de Carrera del Cuerpo de Agentes Civiles de Tránsito de Quito, los cuales describo a continuación:

PROYECTOS DE REGLAMENTOS:

- Reglamento del Plan de Carrera- Régimen Disciplinario.
- Reglamento de Ingreso, Formación, Ascenso y Evaluación de Desempeño.
- Reglamento de Estructura Orgánica Funcional del Cuerpo de Agentes Civiles de Tránsito de Quito.
- Reglamento de Jornadas Laborales del Cuerpo de Agentes Civiles de Tránsito de Quito.

INFORMES:

- Informe de numéricos de Personal del Cuerpo de Agentes Civiles de Tránsito de Quito.
- Informe de Reestructuración del Cuerpo de Agentes Civiles de Tránsito de Quito.
- Informe Presupuestario.
- Informe de Perfiles del Cuerpo de Agentes Civiles de Tránsito de Quito (Elaboración Dirección de Talento Humano).

[...] solicito a usted se sirva realizar las gestiones necesarias con el Municipio del Distrito Metropolitano de

43. En el Memorando GADDMQ-AMT-CGOCTTT-DAJ-2023-0972-M de 18 de septiembre de 2023 (fs. 198), se elevó **“el informe final de la convocatoria de agentes civiles de tránsito de la AMT, a la socialización de los documentos elaborados por parte de los miembros de la Comisión del Plan de Carrera del Cuerpo de Agentes Civiles de Tránsito del MDMQ No. AMT-DAJ-P-I-2923-0056, a fin de que sea revisado”** (énfasis agregado).³⁰
44. En el Memorando GADDQ-AMT-2023-0347-C de 07 de noviembre de 2023 (fs. 344 a 345), se envió **“para su revisión y análisis, el Informe de Factibilidad con las respectivas observaciones** a los reglamentos e informes generados y enviados por la Comisión del Plan de Carrera” (énfasis agregado).³¹
45. En el **“Informe de factibilidad y observaciones, documentos remitidos por la Comisión del Plan de Carrera del Cuerpo de Agentes Civiles de Tránsito”** (fs. 346 a 350), se indicaron las conclusiones sobre los borradores de los proyectos de los instrumentos contemplados en la disposición transitoria primera del COESCOP.³²

Quito, a **fin de que sean aprobados los reglamentos que regulan la Carrera del Cuerpo de Agentes Civiles, en cumplimiento de la Disposición Transitoria Primera del COESCOP** [...] (énfasis añadido). En la documentación remitida por el GAD del DMQ consta los siguientes borradores:

-Reglamento que regula el Plan de Carrera y Régimen Administrativo Disciplinario del Cuerpo de Agentes Civiles de Tránsito de la AMT de Quito (fs. 199 a 230).

-Reglamento para los Procesos de Ingreso, Selección, Calificación, Evaluación y Ascensos Cuerpo de Agentes Civiles de Tránsito de la AMT de Quito (fs. 231 a 254).

-Reglamento de Estructuración Orgánica Funcional para el Cuerpo de Agentes Civiles de Tránsito de la AMT de Quito (fs. 255 a 283).

-Reglamento de Jornadas de Trabajo para el personal de la AMT de Quito (fs.287 a 294).

-Informe Técnico AMT-DAJ-P-I-2023-0027 de 02 de mayo de 2023 de orgánico numérico requerido para el Cuerpo de Agentes Civiles de Tránsito de la AMT de Quito (fs. 295 a 320).

-Informe Técnico AMT-DAJ-P-I-2023-0028 de 02 de mayo de 2023 de organización y circunscripción territorial de la Coordinación General de Control de Tránsito y Transporte Terrestre del Cuerpo de Agentes Civiles de Tránsito de Quito (fs. 295 a 320).

³⁰ Dirigido por el director de Asuntos Judiciales de la AMT, Jorge Mauricio Estrada Campoverde al director general de la AMT, José David Recalde Rodríguez.

³¹ Dirigido por el director general de la AMT, José David Recalde Rodríguez, al director de Asuntos Judiciales de la AMT, Jorge Mauricio Estrada Campoverde.

³² Aprobado por el director general de la AMT, José David Recalde Rodríguez, en el que consta:

[...] **Conclusiones y recomendaciones** [...]

-La Agencia Metropolitana de Tránsito nace bajo una misión, misma que para su estricto cumplimiento plantea una estructura orgánica; **el documento Reglamento de Estructura Orgánica Funcional del Cuerpo de Agentes Civiles de Tránsito de Quito modifica la razón de ser institucional, ya que al plantear la creación de una Coordinación de Doctrina, misma que viene a constituirse en un nuevo elemento de los procesos habilitantes de apoyo y que duplica, casi en su totalidad, las funciones que realiza la Dirección de Talento Humano**, le atribuye competencias que no se encuentran establecidas en su misión institucional, por lo cual es necesario analizar la pertinencia o no de la generación de esta nueva coordinación.

-**En la propuesta de re-estructuración de la Agencia Metropolitana de Tránsito, trasladan atribuciones y competencias que actualmente las ejecuta la Coordinación de Fiscalización**, con personal operativo, bajo un régimen distinto al COESCOP, a otra unidad, que debería ser creada; por lo que

46. En el documento denominado “Informe No. AMT-DAJ-P-I-2023-0072: Respuesta al informe de factibilidad y observaciones, documentos remitidos por la Comisión del Plan de Carrera del Cuerpo de Agentes Civiles de Tránsito” (fs. 351 a 364), de 28 de noviembre de 2023, se señalan las puntualizaciones al respecto.³³
47. Es así que, en este primer momento, se denota que el GAD del DMQ contaba con los proyectos de reglamentos para la implementación de la disposición transitoria primera del COESCOP para el Cuerpo de Agentes Civiles de Tránsito, así como con un informe de factibilidad; y, con el procesamiento de observaciones al respecto, sin que conste que finalmente se hayan aprobado dichos instrumentos contemplados en la DT1 del COESCOP para este estamento (hasta el 28 de noviembre de 2023).

7.1.2. Segundo momento

48. En lo posterior, tampoco se evidencia que el GAD del DMQ haya proseguido con el tratamiento para cumplir con el contenido de la disposición transitoria primera del COESCOP. En su lugar, se insistió en la prosecución de la implementación de lo previsto en la disposición transitoria cuarta del COESCOP, con la actuación del MDT y MTOP.
49. En el Oficio GADDMQ-AMT-2024-0832-O de 10 de mayo de 2024 (fs. 369 a 370), se solicitó al MDT mantener una mesa de trabajo para la implementación de la disposición transitoria segunda y cuarta del COESCOP.³⁴

es necesario realizar mesas de trabajo sobre la pertinencia legal y técnica de esta propuesta.

-La Dirección de Talento Humano no ha recibido hasta la fecha, por parte de la Comisión del Plan Carrera, para la correspondiente revisión y análisis, el Informe Económico que justificaría el incremento de la masa salarial y el numérico de los Agentes Civiles de Tránsito.

-Existe la duda razonable de que se han generado unidades en las que los agentes civiles de tránsito podrían convertirse en juez y parte del proceso. Puesto que todas las actividades de formación, capacitación, especialización y ascensos deben ser manejadas por una unidad administrativa totalmente independiente al cuerpo uniformado, contrario a lo que establece el Reglamento de Estructura Orgánica Funcional del Cuerpo de Agentes Civiles de Tránsito, **ya que, según esta propuesta, la Coordinación General de Doctrina sería el ente que manejaría varios de los aspectos mencionados** (énfasis añadido).

³³ Aprobado por el director de Asuntos Judiciales de la AMT, Jorge Mauricio Estrada Campoverde, indicando: “no es correcta la afirmación [...] cuando se menciona que la creación de una **Coordinación de Doctrina** [...] duplica casi en su totalidad las funciones que realiza la Dirección de Talento Humano, pues **lejos de pretender arrogarse [...] lo que busca es ejecutar los procesos** que son mandatorios por la normativa [...]” (énfasis agregado).

³⁴ Dirigido por el director general de la AMT, Washington Gerardo Martínez Suasnavas, a la Subsecretaria de Normativa del MDT, María Gabriela Pico, indicando:

[...] se debe considerar que la Agencia Metropolitana de Tránsito tiene bajo dependencia laboral, al personal del Cuerpo de Agentes Civiles de Tránsito, servidores municipales que se rigen por el Código Orgánico de Entidades de Seguridad y Orden Público -COESCOP-; por lo cual es imprescindible que se cumpla con todo lo determinado en el referido cuerpo normativo [...] **me permito solicitar muy comedidamente a su Autoridad se sirva gestionar una mesa de trabajo, a fin de coordinar acciones en cuanto a lo que establece la Disposición Transitoria Segunda y Cuarta del COESCOP** [...] (énfasis

50. En el Oficio MDT-SN-2024-0379-O de 20 de mayo de 2024 (fs. 371 a 373), se contestó refiriendo las anteriores gestiones realizadas respecto de la disposición transitoria cuarta del COESCOP y se recomendó que la petición se la dirija al MTOP.³⁵
51. En el Oficio GADDMQ-AMT-2024-1071-P de 10 de junio de 2024 (fs. 365 a 368), se solicitó al MTOP “se sirva gestionar una reunión interinstitucional de trabajo, a fin de coordinar en cuanto a lo que establece la **Disposición Transitoria Primera y Cuarta del COESCOP**”, facilitándoles información e insumos que permitan conocer las particularidades del Cuerpo de Agentes Civiles de Tránsito del Distrito Metropolitano de Quito” (énfasis agregado).³⁶
52. Es así que, en este segundo momento, no se justifica que el GAD del DMQ haya considerado que para cumplir con la disposición transitoria primera del COESCOP, se debía contar previamente con la homologación de perfiles y salarios, ya que esto forma parte de la implementación de otra norma, esto es, la disposición transitoria cuarta del COESCOP, que de ningún modo es un pre-requisito para la primera, así no consta la expedición de los instrumentos contenidos en la DT1 del COESCOP para el Cuerpo de Agentes Civiles de Tránsito (hasta el 10 de junio de 2024).

7.1.3. Tercer momento

53. En la Resolución MDT-2024-044 de 20 de junio de 2024 se decidió “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” (fs. 387 a 393) (énfasis agregado).³⁷

agregado).

³⁵ Suscrito por la subsecretaria de Normativa del MDT, María Gabriela Pico, señalando:

[...] **el Ministerio del Trabajo ha intentado a lo largo de los años constantemente entablar un contacto con el Ministerio de Transporte y Obras Públicas con el fin de lograr la homologación ordenada por el COESCOP.** Para el efecto me permito informar que con Oficios Nro. MDT-SPN-2023-0180-O, Nro. MDT-SPN-2023-0125-O, Nro. MDT-SPN-2023-0043-O, Nro. SPN-2022-0252-O, Nro. MDT-SPN-2022-0086-O y Nro. MDT-SPN-2019-0172 se han hecho varias insistencias al Oficio Nro. MDT-SPN-2019-0042 con el que fueron remitidos solicitando información [...] **es nuestra recomendación dirijan su petición al órgano rector nacional de los cuerpos de agentes de tránsito metropolitanos y municipales, es decir, el Ministerio de Transporte y Obras Públicas, con el fin de que nos remitan la información que a lo largo de todo este tiempo se les ha venido solicitando [...] para así poder iniciar los estudios y elaborar los informes necesarios para cumplir con lo dispuesto en la disposición transitoria cuarta del COESCOP** [...] (énfasis agregado).

³⁶ Dirigido por el director general de la AMT subrogante, César Augusto Calvache Carrera, al ministro de Transporte y Obras Públicas, Roberto Xavier Luque Nuques.

³⁷ Resolución aprobada por la ministra de Trabajo, Ivonne Núñez, publicada en el Suplemento del Registro Oficial 593 de 04 de julio de 2024.

54. En este sentido, la sentencia 71-22-AN/24 de 04 de julio de 2024 ratificó que:

[...] 32. **A pesar de las actuaciones que habría ya realizado el GADM Guaranda, como ya ha determinado esta Corte en casos similares,³⁸ el plazo para el cumplimiento de la Disposición Transitoria Primera del COESCOP por parte del GADM Guaranda ha sido excedido por varios años, tomando en cuenta que el COESCOP fue aprobado en junio de 2017, sin que haya mediado justificación razonable para no expedir los reglamentos respectivos,** conociendo desde aquel entonces sobre esta obligación a su cargo. Incluso, se observa que las actuaciones del GADM Guaranda dirigidas al Ministerio de Trabajo se llevaron a cabo mucho después del vencimiento del referido plazo, evidenciando que no hubo una coordinación oportuna para que se cumpla a tiempo la obligación. **De tal manera que, esta Corte no considera las actuaciones realizadas por el GADM Guaranda como una causal de justificación que le exonere de las consecuencias jurídicas que acarrea su incumplimiento, menos aún, justificar su incumplimiento con base en actuaciones pendientes del Ministerio del Trabajo. 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—, el GADM Guaranda es la entidad directamente obligada por la norma para cumplir la Disposición Transitoria Primera del COESCOP (sec. 6, *ut supra*) 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 [...]** 33. **En línea con lo señalado, esta Magistratura no puede dejar de observar además que, con fecha 20 de junio de 2024, el Ministerio del Trabajo ya expidió 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”,³⁹ normativa que, según el GADM Guaranda, sería requerida para poder cumplir con sus obligaciones de la Disposición Transitoria Primera del COESCOP [...]** 34. [...] se verifica que el GADM Guaranda ha incumplido las obligaciones de la Disposición Transitoria Primera del COESCOP (cursivas en el original, énfasis añadido).⁴⁰

55. En el Oficio MTOP-STTF-24-569-OF de 11 de julio de 2024 remitido a la AMT (fs. 374 a 375), consta:⁴¹

[...] **Al respecto, al ser una reunión interinstitucional para abordar temas de la Disposición Transitoria Primera y Cuarta del COESCOP,** la misma que se refiere a estructuración y reestructuración de las carreras de personal, sus órganos numéricos, planes de carrera ingreso, formación, ascensos y evaluaciones, adecuándolos a las disposiciones de este cuerpo legal y a la homologación de perfiles y salarios de las instituciones reguladas en mencionada Ley y los rangos de valoración entre los distintos niveles funcionales y grados que integran las escalas de remuneraciones mensuales

³⁸ CCE, sentencia 60-18-AN/21, 15 de septiembre de 2021, sec. 5.4.

³⁹ Expedida a través de la resolución MDT-2024-044, según la cual: “Disposición Final. - La presente Resolución entrará en vigencia a partir de su publicación en el Registro Oficial”.

⁴⁰ CCE, sentencia 71-22-AN/24, 04 de julio de 2024, párrs. 32, 33 y 34.

⁴¹ Dirigido por el subsecretario de Transporte Terrestre y Ferroviario del Ministerio de Transporte y Obras Públicas, Fernando Enrique Amador Arosemena, al director general de la AMT subrogante, César Augusto Calvache Carrera.

unificadas. **Al no ser ámbito de competencia de esta Subsecretaría me permito recomendar que, el Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito es una entidad autónoma de derecho público,** con personería jurídica, jurisdicción, presupuesto, patrimonio y régimen administrativo y financiero propios, con el objetivo de desarrollar un modelo de descentralización obligatoria y progresiva a través del sistema nacional de competencias. **Por lo tanto, el Cuerpo de Agentes Civiles de Tránsito de la Agencia Metropolitana de Tránsito del DMQ, goza de autonomía completa, se sugiere realizar todo el procedimiento de forma interna con la supervisión y dirección de los entes rectores en materia de trabajo y finanzas según el ámbito de competencias [...]** Finalmente, **en el caso de requerir soporte en el ámbito técnico de la gestión de transporte terrestre, tránsito y seguridad vial, esta Subsecretaría está presta a colaborar** con el fin de dar atención a los requerimientos realizados por la autoridad competente [...] (énfasis agregado).

56. En el Oficio GADDMQ-AMT-2024-0493-O de 20 de agosto de 2024 (fs. 376 a 377), se actualizó la conformación de la Comisión del Plan de Carrera para el Cuerpo de Agentes Civiles de Tránsito.⁴²
57. En el Oficio GADDMQ-AMT-2024-1885-O de 23 de septiembre de 2024 (fs. 378 a 380), se solicitó al MTOP “**remitir la información** requerida al Ministerio de Trabajo, específicamente a la Subsecretaria de Normativa del MDT, a efecto de que se lleve a cabo la **homologación salarial** del Cuerpo de Agentes Civiles de Tránsito a nivel nacional dispuesta en la **Disposición Transitoria Cuarta del COESCOP**” (énfasis añadido).⁴³
58. Es decir, no se refleja que el GAD del DMQ haya cumplido con la obligación de implementar los instrumentos contenidos en la disposición transitoria primera del COESCOP, sino que para la homologación de perfiles y salarios prevista en la disposición transitoria cuarta del COESCOP continuó requiriendo actuaciones del MDT y MTOP.
59. En la Resolución ADMQ 033-2024 de 26 de septiembre de 2024, en función de la Resolución de la ministra de Trabajo MDT-2024-044 de 20 de junio de 2024, se decidió “Establecer las **Escalas de Pisos y Techos de las Remuneraciones**

⁴² El director general de la AMT, Washington Gerardo Martínez Suasnavas, procedió a la actualización de la conformación de la Comisión del Plan de Carrera para el Cuerpo de Agentes Civiles de Tránsito, integrada por personal de la Coordinación General de Operaciones (en servicio activo): agentes civil de tránsito Jorge Mauricio Estrada Campoverde, Henry Geovany Vásquez Martínez, Henry Wilson Zabala Huilca, Gustavo Alejandro Crespo Rueda; y, por otros funcionarios de la Dirección de Talento Humano: Luis Rodrigo Llerena Cruz, Edgar Fabián Pachacama Llumiquinga, Gabriela Nicole Aguilar Rubio, Fernando Mauricio Villacrés Arteaga; de la Coordinación General Jurídica: Josselyn Daniela Morales Jami, Jorge Luis Pozo Salazar; y, de la Coordinación General de Planificación Seguimiento y Gestión Estratégica: María Augusta Palacios, Luis Carrera.

⁴³Dirigido por el director general de la AMT, Washington Gerardo Martínez Suasnavas -haciendo referencia al Oficio MDT-SN-2024-0379-O de 20 de mayo de 2024 de la subsecretaria de Normativa del MDT, María Gabriela Pico-, al ministro de Transporte y Obras Públicas, Roberto Xavier Luque Nuques.

Mensuales Unificadas del personal sujeto al Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público, del Cuerpo de Agentes de Control Metropolitano del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito” (fs. 394 a 400) (énfasis agregado).⁴⁴

60. En lo posterior, consta el Oficio MTOP-STTF-24-974-OF de 14 de noviembre de 2024 (fs. 381), por el cual el MTOP requirió al MDT **“se remita la matriz de homologación de los perfiles, sueldos y remuneraciones a fin de dar cumplimiento a lo establecido dentro de la Disposición Transitoria Cuarta del COESCOP”** (énfasis añadido).⁴⁵
61. En el Oficio MDT-SN-2024-0888-O de 21 de noviembre de 2024 (fs. 382), el MDT solicitó al MTOP se gestione con los GADS municipales y metropolitanos el envío de la información de la matriz de implementación de la homologación de perfiles y salarios a nivel nacional contemplada en la disposición transitoria cuarta del COESCOP.⁴⁶
62. En atención a la antedicha comunicación, se envió el Oficio MTOP-STTF-25-15-OF de 09 de enero de 2025 (fs. 383 a 386), a varios alcaldes del país, entre ellos al de Quito, a fin de que **“se remita las matrices** adjuntas con la información requerida, esto, a fin de obtener un primer insumo para el cumplimiento de la **disposición transitoria cuarta del CÓDIGO ORGÁNICO DE ENTIDADES DE SEGURIDAD CIUDADANA Y ORDEN PUBLICO”** (mayúsculas en el original, énfasis añadido).⁴⁷

⁴⁴ Aprobada por el alcalde de Quito actualmente en funciones, Pabel Muñoz.

⁴⁵ Dirigido por el subsecretario de Transporte Terrestre y Ferroviario del Ministerio de Transporte y Obras Públicas, Fernando Enrique Amador Arosemena, a la subsecretaria de Normativa del MDT, María Gabriela Pico.

⁴⁶ Dirigido por la subsecretaria de Normativa del MDT, María Gabriela Pico, al subsecretario de Transporte Terrestre y Ferroviario del Ministerio de Transporte y Obras Públicas, Fernando Enrique Amador Arosemena, indicando:

[...]-**Coordinar la remisión de la información relativa a los Agentes Civiles de Tránsito del país, bajo su rectoría, de conformidad al formato constante en el archivo (matriz)**, adjunto al presente oficio, con la respectiva indicación de la fecha de corte en la que se obtuvo los datos, a fin de realizar el estudio que permita expedir los instrumentos técnicos y legales pertinentes, en concordancia con el segundo inciso del artículo 4, de la **Disposición Transitoria Cuarta del COESCOP** y el artículo 115 de la LOSEP.

-**Remitir un informe técnico, basado en la información detallado en el punto anterior, que contenga una propuesta respecto a una categorización técnica, de ser el caso, para establecer techos remunerativos que responda a la realidad** presupuestaria de la colectividad de los Gobiernos Autónomos Descentralizados que mantengan Cuerpo de Agentes Civiles de Tránsito, **además de una propuesta técnica de las políticas de ubicación desde la actual situación de los agentes, hacia la estructura de carrera** determinada en el artículo 273 del COESCOP.

-De ser procedente, **remitir la propuesta de compensación con el informe técnico justificativo correspondiente, siempre que se cuente con la disponibilidad presupuestaria** según la información consignada en la matriz, conforme lo estable el artículo 155 de la Ley Orgánica del Servicio Público (énfasis añadido).

⁴⁷ Dirigido por el subsecretario de Transporte Terrestre y Ferroviario del Ministerio de Transporte y Obras Públicas, Fernando Enrique Amador Arosemena, a varios alcaldes.

63. En función de lo expuesto, en este tercer momento, no consta que el GAD del DMQ haya procedido a la implementación de los instrumentos contenidos en la disposición transitoria primera del COESCOP, para el Cuerpo de Agentes Civiles de Tránsito; habiendo en su lugar insistido en actuaciones con el MDT y MTOP, respecto de la homologación de perfiles y salarios prevista en la disposición transitoria cuarta del COESCOP (hasta el 09 de enero de 2025).

*

* *

64. En conclusión, el GAD del DMQ, pese a que en primer momento conformó una comisión específica y contó con los borradores de los proyectos de los instrumentos contemplados en la disposición transitoria primera del COESCOP para el Cuerpo de Agentes Civiles de Tránsito (“**DT1**”) -hasta el 28 de noviembre de 2023-, en esa época y en lo posterior no los aprobó.

65. En un segundo momento, injustificadamente condicionó que la emisión de los instrumentos contenidos en la DT1, estos son, los reglamentos de la (re) estructuración de las carreras de personal, planes de carrera y orgánicos numéricos que regulen el ingreso, formación, ascensos y evaluaciones, así como de los estatutos orgánicos y funcionales del Cuerpo de Agentes Civiles de Tránsito, dependía de la expedición previa de la homologación de perfiles y salarios contemplada en la disposición transitoria cuarta del COESCOP (“**DT4**”), requiriendo las actuaciones del MDT y MTOP (hasta el 10 de junio de 2024).

66. En un tercer momento, si bien se emitió la Resolución MDT-2024-044 de 20 de junio de 2024, en función de la cual se expidió la Resolución ADMQ 033-2024 de 26 de septiembre de 2024, que establece pisos y techos remunerativos a nivel nacional y para el DMQ, respectivamente, estos aplican para el “Cuerpo de Agentes de Control”, mas no para el “Cuerpo de Agentes Civiles de Tránsito”; por lo que no constituyen prueba pertinente de la implementación de la DT1 para este estamento específico, habiendo el GAD del DMQ insistido en solicitar al MDT y MTOP la homologación de perfiles y salarios contenida en la DT4 para los agentes civiles de tránsito, sin que del expediente se refleje que se hayan expedido hasta la fecha los instrumentos contemplados en la DT1 para este estamento (la última documentación es de 09 de enero de 2025, sin que conste de la documentación remitida otra con fecha posterior).

67. Así en ninguno de los indicados tres momentos, el GAD del DMQ acredita justificaciones razonables para no haber procedido a dicha emisión, dentro del plazo establecido en la DT1, el cual desde la entrada en vigencia del COESCOP (27 de diciembre de 2017) otorgaba 180 días para la expedición (es decir hasta el 27 de junio de 2018).

68. Cabe ratificar que, para el cumplimiento de la DT1, el texto de la norma no incluye actuaciones obligatorias del Ministerio del Trabajo, ni del Ministerio de Transporte y Obras Públicas, pues los gobiernos autónomos descentralizados municipales o metropolitanos son los entes rectores locales de los “Cuerpos de Agentes Civiles de Tránsito”, esto acorde al artículo 2 número 5 letra b) del COESCOPE que establece específicamente a este cuerpo como una entidad complementaria de seguridad de los indicados GAD, y al artículo 271 del mismo código que expresamente señala “Los Cuerpos de Agentes Civiles de Tránsito son los órganos de ejecución operativa municipal o metropolitana en materia de vigilancia y control de tránsito en las vías de sus respectivas circunscripciones territoriales”.
69. De conformidad a lo anterior, compete a la entidad local (GAD del DMQ), en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales implementar el contenido de las obligaciones contempladas en la DT1, sin perjuicio de la coordinación interinstitucional con las entidades nacionales (MDT y MTOP), según el principio de legalidad o juridicidad de la administración pública, previsto en el artículo 226 de la CRE.⁴⁸
70. De todo lo cual se reitera que las disposiciones transitorias primera y cuarta del COESCOPE, no comparten un contenido concomitante ni interdependiente, puesto que son normas con obligaciones distintas; no pudiéndose supeditar el cumplimiento de la DT1, que sí contiene una doble obligación clara, expresa y exigible, a la implementación de la DT4 que según la jurisprudencia de esta Corte si bien contempla una obligación clara y expresa, no es exigible.⁴⁹

⁴⁸ Artículo 226 de la CRE:

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

⁴⁹ CCE, sentencia 60-18-AN/21, 15 de septiembre de 2021, párrs. 46 a 48:

[...] 46. **Respecto de la DT4, esta Corte considera que existe una obligación de hacer clara en el sentido de que sus elementos son fácilmente determinables. Así, esta implica que la respectiva institución rectora nacional de las entidades complementarias de seguridad y el ministerio rector de los asuntos de trabajo, determinen la homologación de perfiles y salarios de las instituciones reguladas en el COESCOPE. A su vez, se constata que la obligación es expresa por cuanto se encuentra redactada en términos precisos y específicos** que no dan lugar a equívocos. Ahora bien, esta Corte verifica que la obligación está condicionada a la intervención de otras instituciones y no únicamente a la del SENAE. Así, **la obligación depende del cumplimiento de obligaciones del MDT (un estudio técnico) y del Ministerio de Finanzas (un dictamen favorable)**. En ese sentido, la obligación contenida en la disposición en análisis está condicionada al cumplimiento de otras obligaciones, lo cual implica que la obligación de la DT4 no es exigible. Con lo cual no puede subsistir el presente cargo y se descarta la posibilidad de verificar su efectivo cumplimiento [...] 48. **Por lo expuesto, en virtud de que se ha verificado que no existe una obligación exigible, la Corte no debe pronunciarse sobre el incumplimiento de la disposición referida [...]** (énfasis agregado).

71. En definitiva, se evidencia que el GAD del DMQ ha incumplido con las obligaciones contenidas en la disposición transitoria primera del COESCOP, por cuanto: (i) no ha expedido los reglamentos que regulen la (re)estructuración de las carreras de personal, sus orgánicos numéricos, planes de carrera, ingreso, formación, ascensos y evaluaciones, adecuándolos a las disposiciones del COESCOP; y, consecuentemente; (ii) no ha aprobado los estatutos orgánicos y funcionales del Cuerpo de Agentes Civiles de Tránsito.

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 del GAD del DMQ?

72. Este Organismo en casos análogos,⁵⁰ ha determinado que 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. Para aquello, el GAD del DMQ deberá, en el término de 60 días desde la notificación con esta sentencia 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 180 días desde la notificación con esta sentencia, sin perjuicio de la coordinación con el Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Transporte y Obras Públicas en el ámbito de sus competencias.

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** la acción por incumplimiento 7-23-AN.
2. **Declarar** el incumplimiento de la disposición transitoria primera del COESCOP por parte del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito.
3. Como medida de cumplimiento, **ordenar** que el Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito, expida los reglamentos y estatutos orgánicos y funcionales, que se determinan en las obligaciones de la disposición transitoria primera del COESCOP. Para el efecto, el Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito, (1) debe

⁵⁰ 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; sentencia 71-22-AN/24 de 04 de julio de 2024, párr. 35.

elaborar y presentar a la Corte Constitucional del Ecuador un cronograma de estricto cumplimiento, en el término de 60 días desde la notificación con esta sentencia; y, (2) expedir los reglamentos y estatutos orgánicos y funcionales dentro de un término máximo de 180 días desde la notificación con esta sentencia, sin perjuicio de la coordinación con el Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Transporte y Obras Públicas en el ámbito de sus competencias.

4. **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 de correo institucional entre los gobiernos autónomos descentralizados del Ecuador, además, recordándoles sobre sus obligaciones que se desprenden de la disposición transitoria primera del COESCOP; y, su deber de dar cumplimiento celeré a estas. Agotado el término para la difusión, la referida entidad deberá remitir a esta Corte la documentación pertinente que permita evidenciar el cumplimiento de esta disposición.
5. 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 miércoles 08 de octubre de 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)