

Quito, D.M., 30 de octubre de 2025

CASO 15-23-AN

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

SENTENCIA 15-23-AN/25

Resumen: La Corte Constitucional acepta parcialmente una acción por incumplimiento planteada contra el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Machala por su falta de cumplimiento a una de las obligaciones contenidas en la disposición transitoria primera del Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público.

1. Antecedentes procesales

1. El 5 de abril de 2023, Claudio Ricardo Torres Zamora (“**accionante**”), agente civil de tránsito, por sus propios derechos y en calidad de presidente y representante de la Federación Nacional de Agentes Civiles de Transito del Ecuador, presentó una acción por incumplimiento de la disposición transitoria primera del Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público (“**COESCOP**”)¹ en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Machala (“**GAD Machala**”).
2. Por sorteo electrónico efectuado el mismo día, la sustanciación de la presente causa le correspondió a la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes.
3. El 22 de agosto de 2023, el Tribunal de la Sala de Admisión admitió a trámite la causa y dispuso correr traslado con la demanda al GAD Machala y a la Procuraduría General del Estado.²
4. El 10 de junio de 2025, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa; y convocó a las partes procesales a una audiencia pública para el 20 de junio de 2025.
5. El 20 de junio de 2025, se celebró la audiencia pública dentro de la presente causa. A esta diligencia, concurrieron el accionante y el procurador síndico del GAD Machala. Al terminar la diligencia, la jueza ponente otorgó el término de 8 días para presentar la documentación correspondiente y 3 días para legitimar las intervenciones.

¹ Publicada en el Suplemento del Registro Oficial 19, de 21 de junio de 2017.

² El Tribunal de la Sala de Admisión estuvo conformado por las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo y Alejandra Cárdenas Reyes, y por el juez constitucional Richard Ortiz Ortiz.

6. El 26 de junio de 2025 y el 10 de julio de 2025, la Procuraduría General del Estado y el GAD Machala señalaron, respectivamente, casilleros para las notificaciones correspondientes.
7. El 11 de julio de 2025 el GAD Machala proporcionó la información solicitada.³
8. Mediante auto de 5 de septiembre de 2025, la jueza ponente solicitó a la Empresa Pública Municipal de Movilidad de Machala (“**EPMM-M**”) que, en el término de 5 días: i) indique la forma en que el GAD Machala le delegó el cumplimiento de la disposición transitoria primera del COESCAP; y, ii) justifique si dio cumplimiento a la norma indicada.
9. El 12 de septiembre de 2025, la EPMM-M dio cumplimiento a lo solicitado.⁴

2. Competencia

10. De acuerdo con los artículos 93 y 436 numeral 5 de la Constitución del Ecuador y artículos 52 y siguientes de la LOGJCC, el Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones por incumplimiento.

³ A su escrito, el GAD Machala adjuntó: i) el informe jurídico EPMM-M-IJ-2024-0084, de 2 de septiembre de 2024; ii) el Acta de la Mesa Técnica del Proyecto de Reglamento Plan de Carrera de Régimen Disciplinario para el Personal de Agentes Civiles de Tránsito de la Subgerencia de Control y Vigilancia de la Empresa Pública Municipal de Movilidad de Machala correspondiente al 27 de julio de 2023; iii) el Acta de Mesa Técnica del Proyecto de Reglamento Plan de Carrera de Régimen Disciplinario para el Personal de Agentes Civiles de Tránsito de la Subgerencia de Control y Vigilancia de la EPMM-M, de 28 de julio de 2023; iv) el Acta de Mesa Técnica del Proyecto de Reglamento Plan de Carrera de Régimen Disciplinario para el Personal de Agentes Civiles de Tránsito de la Subgerencia de Control y Vigilancia de la EPMM-M, de 2 de agosto de 2023; v) el Reglamento Interno de Administración de Talento Humano de la EPMM-M, de 1 de octubre de 2021, que entraría en vigencia desde el primer día laborable del año 2022; vi) el Reglamento Interno de Administración de Talento Humano de la EPMM-M, de 12 de septiembre de 2018; y, vii) el Reglamento que regula el Ingreso, Plan de Carrera y Régimen Administrativo-Disciplinario del Personal Directivo y Técnico Operativo Encargado del Control de Tránsito, Transporte Terrestre y Seguridad Vial de la EPMM-M, de 16 de mayo de 2025, que entraría en vigencia desde el 1 de enero de 2026.

⁴ La EPMM-M, además de dar respuesta a lo planteado por la jueza ponente, proporcionó la siguiente documentación: i) Reglamento que Regula el Ingreso, Plan de Carrera y Régimen Administrativo Disciplinario del Personal Directivo y Técnico Operativo Encargado del Control de Tránsito, Transporte Terrestre y Seguridad Vial de la Empresa Pública Municipal del cantón Machala EPMM-M, aprobado por su Directorio el 16 de mayo de 2025; ii) el Reglamento Interno de Administración de Talento Humano de la EPMM-M, aprobado por su Directorio el 12 de octubre de 2021; iii) el Reglamento Interno de Administración de Talento Humano de la EPMM-M, aprobado por su Directorio el 12 de septiembre de 2018; iv) la Ordenanza que reforma la Ordenanza de Creación de la EPMM-M, publicada en el Suplemento del Registro Oficial 419, de 19 de enero de 2015; v) la Ordenanza de Creación de la EPMM-M, emitida el 23 de octubre de 2014; vi) el nombramiento y la acción de personal del gerente general de la EPMM-M; vii) el RUC de la EPMM-M; y, viii) documentos de identidad del gerente general de la EPMM-M, así como las matrículas profesionales de sus abogados patrocinadores.

3. Norma respecto de la cual se demanda el incumplimiento

- 11.** El accionante demanda el incumplimiento de la disposición transitoria primera del COESCOP. Esta norma establece lo siguiente:

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 personas, sus orgánicos numéricos, planes de carrera, ingreso, formación, ascensos y evaluaciones, adecuándolos a las disposiciones de este cuerpo legal. Una vez expedida esta normativa, de forma complementaria las referidas autoridades aprobarán los estatutos orgánicos y funcionales de sus respectivas entidades de seguridad.

Hasta que se expidan los reglamentos se aplicará las disposiciones de este Código en el sentido más favorable a las y los servidores de las entidades de seguridad, sin afectar o suspender la calidad de sus servicios.

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. Argumentos del accionante

- 12.** El accionante afirma que los agentes civiles de tránsito del GAD Machala no cuentan con un instrumento jurídico adecuado que regule las carreras de personal y el proceso de selección, de conformidad con la disposición transitoria primera del COESCOP. Considera que este incumplimiento vulnera los derechos al trabajo, a la seguridad jurídica y otros derechos conexos. Asimismo, genera una afectación al desarrollo de su carrera y al proyecto de vida.
- 13.** A continuación, indica que, el 17 de noviembre de 2022, dirigió su reclamo previo al alcalde del GAD Machala. A través de este escrito, solicitó que: **(i)** se le otorgue información sobre el cumplimiento de la disposición transitoria primera del COESCOP; **(ii)** si no existiera información al respecto, se adopten las acciones necesarias para dar cumplimiento a la disposición transitoria primera del COESCOP. Añade que el mismo día dirigió un reclamo con un contenido similar al gerente de la EPMM-M.
- 14.** Después, justifica por qué el reclamo previo cumpliría con los requisitos establecidos en la sentencia 46-18-AN/22. También, indica que la disposición alegada como incumplida contiene una obligación de hacer clara, expresa y exigible. El sujeto obligado a ejecutar es el GAD Machala. La obligación se reviste de un contenido

concreto y los titulares del derecho serían los agentes civiles de tránsito del GAD Machala.

- 15.** Además, señala que la obligación es clara, expresa y exigible, por lo siguiente:

[...] la Disposición Transitoria Primera del [COESCOP] determina que se expidan los 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.

- 16.** Además, el accionante refuta el argumento del GAD Machala consistente en que este no sería el sujeto obligado a cumplir la disposición transitoria primera del COESCOP. Sobre este punto, señala que, aun cuando existiera una delegación efectuada por el GAD Machala a la EPMM-M, el ente rector en materia de tránsito es el GAD Machala. Al delegarle la competencia de movilidad, el GAD Machala se limitó a transferir una competencia.
- 17.** Sobre la base de lo expuesto, el accionante solicita que se acepte su acción por incumplimiento y que la Corte Constitucional declare que el GAD Machala incumplió la disposición transitoria primera del COESCOP. También, pide que se le ordene al GAD Machala que “expida los reglamentos y el estatuto orgánico y funcional”, conforme a lo establecido en la disposición transitoria primera del COESCOP, “en un tiempo determinado, oportuno y breve”.

4.2. Argumentos del GAD Machala

- 18.** El GAD Machala cuestiona que no sería la institución competente para regular a los agentes de control de tránsito. Esta atribución le habría sido delegada a la EPMM-M, de conformidad con lo establecido por su ordenanza de creación. La EPMM-M es una empresa pública que tiene autonomía financiera, económica y jurídica.
- 19.** El artículo 1 de la Ordenanza de su creación prevé que se trata de una entidad de derecho público, con personalidad jurídica, patrimonio, propio, con autonomía presupuestaria, financiera, económica, entre otras. El artículo 11 establece las atribuciones del Directorio de la EPMM-M. Estas consisten, entre otras, en aprobar y modificar el estatuto orgánico de gestión organizacional, la normativa interna de la administración de talento humano, los reglamentos internos que correspondan, entre otros. Específicamente, el literal l) del artículo 11 de la Ordenanza que creó la EPMM-M establece que el Directorio debe aprobar las resoluciones y normas que garanticen el funcionamiento de las competencias de la empresa. Por lo tanto, la EPMM-M debió ser la institución demandada.

20. A continuación, refiere que, en el marco de una acción por incumplimiento, se debe observar que la norma alegada como incumplida contenga una obligación clara, expresa y exigible. Asimismo, es necesario verificar quién es el sujeto obligado, el contenido de la obligación y el titular del derecho. En el caso concreto, no se determina quién es el titular del derecho.
21. A pesar de lo mencionado, señala que la EPMM-M, en mayo de 2025, expidió el Reglamento Interno de Administración de Talento Humano que regula “el ingreso de los agentes civiles de tránsito”, así como el “plan de carrera de régimen administrativo-disciplinario del personal directivo, técnico y operativo encargado del control de tránsito”, de conformidad con lo ordenado por la disposición transitoria primera del COESCOP. También, desarrolló un cronograma para su implementación. Aduce que, en caso de que el accionante estuviera inconforme con sus disposiciones, podría impugnar el reglamento a través de otro mecanismo judicial.

4.3. Argumentos de la EPMM-M

22. La EPMM-M se refiere a los artículos 57 y 277 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (“COOTAD”);⁵ y, 4, 10, 11.1 y 11.18 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas (“LOEP”).⁶ A continuación, indica que la Ordenanza de Creación de la EPMM-M fue discutida y aprobada en primer y segundo debate en las sesiones ordinarias del 28 de agosto y 23 de octubre de 2014. Después, el 19 de enero de 2015, se publicó en el Registro Oficial 419 las reformas correspondientes que le otorgaron la “facultar para ordenar el tránsito vehicular y peatonal en el Cantón [sic] [...]”.
23. En esta línea, sostiene que en la Resolución 005-CNC-2017 - emitida por el Consejo Nacional de Competencias al evaluar los modelos de gestión de los gobiernos autónomos descentralizados y municipales en la gestión de tránsito, transporte terrestre y seguridad vial - se ordenó “[r]evisar los modelos de gestión determinados en el artículo 1 de la Resolución 0003-CNC-2015 [...] y Resolución 002-CNC-2016”. Se

⁵ El artículo 57 del COOTAD prevé las atribuciones del concejo municipal. Por su parte, el artículo 277 del mismo cuerpo normativo prevé la facultad de los gobiernos regionales, provinciales metropolitanos o municipales de crear empresas públicas, mediante un acto normativo del órgano de legislación del gobierno autónomo descentralizado.

⁶ El artículo 4 de la LOEP define la naturaleza de las empresas públicas. El artículo 10 de la LOEP establece la forma de designación del gerente general de una empresa pública, sus funciones y los requisitos para desempeñar el cargo. Por su parte, el artículo 11 de la LOEP prevé los deberes y atribuciones del gerente general. Particularmente, los numerales 1 y 18 de la disposición normativa, establecen que le corresponde al gerente general ejercer (1) la representación legal, judicial y extrajudicial de la empresa pública y (18) los demás deberes y atribuciones establecidos por la LOEP, su Reglamento General y las normas internas de cada empresa.

indicó, además, que dentro del Modelo de Gestión A, se incluyó al GAD Machala. Por lo tanto, de conformidad con el artículo 1 de la Resolución 005-CNC-2017, el GAD Machala que tenía “a su cargo la planificación, regulación y control del tránsito, transporte terrestre y la seguridad vial”. De estos antecedentes, se verificaría que el GAD Machala le delegó el cumplimiento de la disposición transitoria primera del COESCOP.

24. Además, indica que sí dio cumplimiento a la disposición transitoria primera del COESCOP. Aquello se evidenciaría a partir de la documentación anexada e ingresada a la presente causa.

5. Reclamos previos

25. De conformidad con el artículo 54 de la LOGJCC, a fin de 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, en la cual corresponde a un análisis formal en el que la Corte Constitucional debe verificar que exista un escrito de reclamo previo anexado en la demanda de acción de incumplimiento. El segundo momento corresponde a la fase de sustanciación y exige que la Corte Constitucional verifique el contenido del reclamo previo.⁷
26. De esta manera, en la fase de sustanciación, el reclamo previo constituye un requisito de procedencia de la acción por incumplimiento. Este se encuentra relacionado con la esencia de esta garantía jurisdiccional por 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”.⁸ Por lo que, “el incumplimiento de este requisito impide a la Corte pronunciarse sobre las consecuencias jurídicas derivadas del alegado incumplimiento”.⁹
27. Particularmente, este Organismo ha señalado que el reclamo previo en las acciones por incumplimiento debe cumplir con los siguientes requisitos:
- i) Estar dirigido a quien debe 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,

⁷ CCE, sentencia 46-18-AN/22, 21 de diciembre de 2022, párr. 25.

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

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

iv) Solicitar el cumplimiento de dichas obligaciones de manera expresa.¹⁰

28. Respecto al primer momento de verificación, y a partir de la documentación que obra en el expediente constitucional, el 22 de agosto de 2023, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional constató que el accionante adjuntó a su demanda dos escritos dirigidos a **(i)** el alcalde del GAD Machala; y, **(ii)** a la Empresa Pública de Movilidad del cantón Machala en los que solicitó lo siguiente:

RECLAMO PREVIO DIRIGIDO AL GADM MACHALA

Se brinde 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 Machala.

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 GAD - Municipal de Machala.** [énfasis añadido].

Solicitamos por intermedio de su autoridad para que el Sr. Ing. Darío Macas Salvatierra Alcalde del GAD - Municipal de Machala, nos reciba conjuntamente con los representantes de los Agentes Civiles de Tránsito de Machala [sic], para tratar asuntos de interés común respecto al Plan de Carrera y capacitación de los Agentes Civiles de Tránsito de Machala en virtud de la "DISPOSICION GENERAL DECIMA SEGUNDA: Las entidades complementarias de seguridad de los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos, podrán crear cuerpos colegiados sin personalidad jurídica, de coordinación y organización institucional, para el tratamiento de aspectos específicos relativos a su naturaleza. Estos cuerpos considerarán para su integración criterios democráticos de participación y selección, de conformidad con los lineamientos establecidos en este Código [énfasis del original omitido].

RECLAMO PREVIO DIRIGIDO A LA EPM-M

Se brinde 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 Machala.

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 GAD - Municipal de Machala.** [énfasis añadido].

Solicitamos por intermedio de su autoridad para que el Sr. Ing. Darío Macas Salvatierra Alcalde del GAD - Municipal de Machala, nos reciba conjuntamente con los representantes de los Agentes Civiles de Tránsito de Machala [sic], para tratar asuntos de interés común respecto al Plan de Carrera y Capacitación de los Agentes Civiles de Tránsito de Machala en virtud de la "DISPOSICION GENERAL DECIMA SEGUNDA: Las entidades complementarias de seguridad de los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos, podrán crear cuerpos colegiados sin

¹⁰ *Ibid.*, párr. 23.

personalidad jurídica, de coordinación y organización institucional, para el tratamiento de aspectos específicos relativos a su naturaleza. Estos cuerpos considerarán para su integración criterios democráticos de participación y selección, de conformidad con los lineamientos establecidos en este Código [énfasis del original omitido].

29. En esa línea, le corresponde a la Corte analizar si los documentos denominados como reclamo previo cumplen con los estándares establecidos para el segundo momento de verificación.
30. Al respecto, se observa que los reclamos previos cumplen con los requisitos señalados en el párrafo 27 *supra*, puesto que: (i) los mencionados reclamos están dirigidos, por un lado, al **GAD de Machala** quien sería el ente rector local encargado de expedir los reglamentos que regulen la estructuración y restructuración de las carreras de personal de los entes rectores nacionales y locales de las entidades de seguridad, de acuerdo con la misma disposición transitoria primera del COESCOP y a la **EPMM-M** que sería la institución competente en materia de movilidad en el cantón Machala; (ii) aun cuando se solicita el tratamiento de “asuntos de interés común respecto al Plan de Carrera y Capacitación de los Agentes Civiles de Tránsito de Machala en virtud de la Disposición General Décimo Segunda [...]”, los reclamos previos contienen la identificación clara de la obligación derivada de la disposición transitoria primera del COESCOP cuyo cumplimiento se exige; (iii) se invoca la misma obligación tanto en el reclamo previo como en la acción por incumplimiento –disposición transitoria primera del COESCOP-; y, (iv) se exige expresamente su cumplimiento. Por lo tanto, corresponde continuar con el análisis correspondiente de la causa.

6. Cuestión previa

31. Esta Corte, a través de las sentencias 60-18-AN/21 y 33-20-AN/22, ya ha determinado que 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 las cuales se encuentra – por su relevancia para esta causa – a “los Gobierno Autónomos Descentralizados Municipales y Metropolitanos”,¹¹ 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”.

¹¹ Los artículos 2 numeral 5 literal a) y 268 del COESCOP consagran 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”.

32. Sin perjuicio de lo anterior, este Organismo no puede dejar de observar que, conforme a las alegaciones vertidas por el GAD Machala en la audiencia de la presente causa, esta no sería la institución llamada a ejecutar el mandato contenido en la disposición transitoria primera del COESCOP. Aquello, dado que la EPMM-M sería la empresa pública rectora en materia de movilidad en el cantón Machala.
33. No es posible desconocer que el GAD Machala, a través de su órgano parlamentario, creó una empresa pública en materia de tránsito y transporte público en el cantón Machala. Sin embargo, del texto de la norma examinada, se desprende claramente que quien debe cumplirla son **“los entes rectores [...] locales de las entidades de seguridad”** (énfasis añadido) reguladas por el COESCOP. Estos entes rectores, de conformidad con la misma norma, deben expedir “los reglamentos que regulen la estructuración o reestructuración [...] de las carreras de personal, sus orgánicos numéricos, planes de carrera, ingreso, formación, ascenso y evaluaciones, adecuándolos a las disposiciones de este cuerpo legal”.
34. Aun cuando la EPMM-M debe “planificar, regular, controlar, gestionar, coordinar, administrar y ejecutar el Sistema de Movilidad del Cantón, que comprende el tránsito, transporte del Cantón [sic]”,¹² aquello no exime la responsabilidad del GAD Machala frente a las acciones u omisiones adoptadas para alcanzar la ejecución de la disposición transitoria primera del COESCOP. Aquello, en función de que se trata del sujeto llamado a cumplir la obligación derivada de la norma examinada en el marco de esta acción por incumplimiento.¹³
35. Además, conforme al artículo 125 del COOTAD los gobiernos autónomos descentralizados son titulares de las competencias exclusivas constitucionales.¹⁴ Asimismo, el artículo 297 del COOTAD prevé que, aun cuando los gobiernos autónomos descentralizados pueden delegar la gestión de sus competencias a otros niveles de gobierno, no pierden su titularidad.
36. Por lo que, tampoco es viable que el GAD de Machala pretenda deslindarse de su responsabilidad como sujeto obligado de cumplir la disposición transitoria primera del

¹² Ordenanza de Creación de la Empresa Pública Municipal de Movilidad de Machala EPMM-M, artículo 3.

¹³ Al respecto, el artículo 244 del COESCOP dispone que “[l]as facultades locales de rectoría, planificación, regulación, gestión y control de las entidades complementarias de seguridad son competencia de los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos y deberán enmarcarse con las normas establecidas por el órgano rector nacional”.

¹⁴ El artículo 264.6 de la Constitución establece que los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley: 6. Planificar, regular y controlar y el transporte público de su territorio cantonal.

COESCOP y endilgarla a otra entidad que fue creada por su propia decisión y de cuyo Directorio también forma parte.¹⁵

37. En función de ello, corresponde continuar con el análisis considerando que el GAD Machala – a efectos de esta acción por incumplimiento - es el sujeto obligado a cumplir la disposición transitoria primera del COESCOP. No obstante, esto no implica que, para el cumplimiento de esa obligación, el GAD Machala pueda establecer el medio para llevarla a cabo. Lo que implica es que, en ningún caso, puede deslindarse de su responsabilidad ante este Organismo en la sustanciación de esta garantía jurisdiccional.

7. Planteamiento de los problemas jurídicos

38. De acuerdo con el numeral 5 del artículo 436 de la Constitución, en concordancia con el artículo 52 de la LOGJCC, la acción por incumplimiento tiene por objeto garantizar la aplicación de las normas que integran el ordenamiento jurídico, actos administrativos de carácter general y 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. Este Organismo ha establecido que el objeto de tutela de esta garantía puede obedecer tanto a una naturaleza normativa e interna, como a una jurisdiccional y supranacional.¹⁶
39. A efectos de resolver la presente acción,¹⁷ y de conformidad con lo establecido por los artículos 93 de la Constitución y 52 de la LOGJCC, correspondería que la Corte Constitucional determine, primero (i) si la disposición transitoria primera del COESCOP contiene una obligación de hacer o no hacer;¹⁸ y, de confirmarse lo anterior, (ii) verifique si dicha obligación es clara, expresa y exigible por la parte accionante.
40. Así, las dos obligaciones derivadas de la norma examinada consisten en: (i) expedir “los reglamentos que regulen la estructuración o reestructuración [...] de las carreras de personal, sus orgánicos numéricos, planes de carrera, ingreso, formación, ascenso

¹⁵ Según el artículo 9 de la Ordenanza de Creación de la EPMM-M, su Directorio está integrado por: 1. El alcalde del cantón, quien lo presidirá, o su delegado; 2. El director de urbanismo del GAD Machala; 3. El director de planificación y ordenamiento territorial del GAD Machala; 4. Una o un concejal, designado por el I. Concejo Municipal; y, 5. Una o un representante de la ciudadanía, designado de una terna presentada por el alcalde ante el Concejo Municipal.

¹⁶ CCE, sentencia 33-20-AN/22, 3 de agosto de 2022, párr. 19.

¹⁷ Sobre un análisis similar de problemas jurídicos en una acción por incumplimiento, ver, por ejemplo, CCE, sentencia 50-21-AN/24, 16 de mayo de 2024, sec. 6; sentencia 71-22-AN/24, 4 de julio de 2024, secc. 6; 7-23-AN/25, 8 de octubre de 2025, secc. 6.

¹⁸ CCE, sentencias 38-12-AN/19, 4 de diciembre de 2019, párr. 34; 38-15-AN/21, 9 de junio de 2021, párr. 25.

y evaluaciones, adecuándolos a las disposiciones [del COESCOP]”; y, (ii) una vez cumplido lo anterior, aprobar “los estatutos orgánicos y funcionales de sus respectivas entidades de seguridad”.¹⁹ Por otro lado, la misma jurisprudencia de este Organismo ha verificado que estas son claras, expresas y exigibles.²⁰

- 41.** En virtud de lo expuesto, corresponde analizar directamente si el GAD Machala ha incumplido estas obligaciones. Para el efecto, esta Corte formula el siguiente problema jurídico: **¿El GAD Machala cumplió las obligaciones contenidas en la disposición transitoria primera del COESCOP?**
- 42.** En caso de que este Organismo concluya que existe incumplimiento procederá a determinar las medidas adecuadas y suficientes para garantizar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la disposición transitoria primera del COESCOP. Para ello, esta Magistratura plantea el siguiente problema jurídico: **¿Cuáles son las medidas adecuadas y suficientes para garantizar que el GAD Machala dé cumplimiento a las obligaciones de la disposición transitoria primera del COESCOP?**
- 43.** Sin perjuicio de lo anterior, esta Magistratura observa que, en su demanda, los accionantes han presentado argumentos y pretensiones relacionadas con la alegada vulneración de su derecho al trabajo, así como afectaciones generadas al desarrollo de su carrera y a su proyecto de vida. Esta Corte no se pronunciará al respecto por cuanto su análisis escapa del objeto de la acción por incumplimiento.²¹

8. Resolución de los problemas jurídicos

8.1. Primer problema jurídico: ¿El GAD Machala cumplió con las obligaciones contenidas en la disposición transitoria primera del COESCOP?

- 44.** De conformidad con lo expuesto en la sección precedente, la obligación que se desprende de la disposición transitoria primera del COESCOP consiste en que los gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitanos expidan – primero – los reglamentos para la (re) estructuración de las carreras de personal

¹⁹ CCE, sentencias 60-18-AN/21, 15 de septiembre de 2021, párr., 37 y 38; 33-20-AN/22, 3 de agosto de 2022, párr. 23-25; 16-19-AN/24, 31 de enero de 2024, párr. 46; 71-22-AN/24, 4 de julio de 2024, párr. 25.

²⁰ *Ibid.*

²¹ En la sentencia 60-18-AN/21, este Organismo estableció 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 [o garantizados por otra garantía jurisdiccional], en el que se pueden presentar pretensiones y pruebas. Esta Corte ha podido observar que el accionante pretende utilizar esta acción para fines contrarios al objeto de la misma, [...] lo cual desnaturaliza a la acción de incumplimiento”. CCE, sentencia 60-18-AN/21, 15 de septiembre de 2021, párr. 30.

(orgánicos numéricos, planes de carrera, ingreso, formación, ascenso 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.

- 45.** El accionante cuestiona que el GAD Machala no habría dado cumplimiento a la disposición transitoria primera del COESCOP. A su juicio, la obligación que se desprende de la norma indicada radica en que el GAD Machala debía expedir los reglamentos y aprobar los estatutos orgánicos y funcionales de los agentes de tránsito, de conformidad con lo dispuesto por la disposición transitoria primera del COESCOP. Aquello debía realizarse en “un tiempo determinado, oportuno y breve”.
- 46.** Ahora bien, en la audiencia celebrada dentro de la presente causa, el GAD Machala indicó que la EPMM-M sí expidió el Reglamento Interno de Administración de Talento Humano, que sería el cuerpo normativo vigente que regularía el ingreso de los agentes civiles de tránsito.²² A su juicio, en caso de que los accionantes estuvieran inconformes con las disposiciones adoptadas en el reglamento referido, deberían efectuar la impugnación a través de los mecanismos legales correspondientes, pues estos aspectos rebasan el objeto de la acción por incumplimiento.
- 47.** De la documentación aportada por el GAD Machala y la EPMM-M a la presente causa, se verifica que han existido tres reglamentos internos de administración de talento humano de la EPMM-M: **(i)** el Reglamento Interno de Administración del Talento Humano de la EPMM-M, discutido y aprobado el 12 de septiembre de 2018; **(ii)** el Reglamento Interno de Administración de Talento Humano de la EPMM-M que fue suscrito el 12 de octubre de 2021, por el gerente general de la empresa pública referida, y que entró en vigencia el primer día laborable del año 2022; y, **(iii)** el Reglamento que regula el Ingreso, Plan de Carrera y Régimen Administrativo-Disciplinario del Personal Directivo y Técnico Operativo Encargado del Control de Tránsito, Transporte Terrestre y Seguridad Vial de la EPMM-M, expedido el 16 de mayo de 2025, que entrará en vigencia desde el 1 de enero de 2026, conforme a su disposición final.²³
- 48.** A partir de las alegaciones del GAD Machala y de la EPMM-M se verifica que, a su juicio, sí se habría cumplido la disposición transitoria primera del COESCOP, en

²² Sobre este punto, añadió que los artículos 216 a 218 se referirían al ingreso del personal; los artículos 219 a 226 regularían los aspectos sobre la formación del personal; los artículos 236 a 253 regularían la carrera del personal; el artículo 237 los orgánicos numéricos; el artículo 245 la formación de los agentes civiles de tránsito; y el artículo 247 las evaluaciones.

²³ La disposición final del Reglamento en cuestión establece lo siguiente: “El presente Reglamento será aprobado desde su suscripción por el Gerente General de la Empresa Pública de Movilidad de Machala EPMM-M, el mismo que entrará en vigencia a partir del 01 de enero del año 2026”.

función de la normativa detallada en el párrafo precedente. Sin embargo, a partir de la documentación indicada y de las alegaciones del GAD Machala en la audiencia, sería del Reglamento que regula el Ingreso Plan de Carrera y Régimen Administrativo-Disciplinario del Personal Directivo y Técnico Operativo Encargado del Control de Tránsito, Transporte Terrestre y Seguridad Vial de la EPMM-M el que da cumplimiento a la disposición transitoria primera del COESCOP. No obstante, llama la atención de esta Corte que este reglamento fue expedido el 16 de mayo de 2025 y, todavía, no se encuentra vigente.

- 49.** Bajo esta consideración, esta Magistratura, tal como ha establecido en casos similares,²⁴ verifica que el plazo para que el GAD Machala dé cumplimiento a la disposición transitoria primera del COESCOP fue excedido por varios años, tomando en cuenta que la norma indicada fue promulgada en el Registro Oficial el 21 de junio de 2017. Esta Magistratura no observa que la institución obligada haya justificado por qué excedió el plazo para expedir los reglamentos correspondientes.
- 50.** Además, se observa que la disposición transitoria primera le otorgaba 180 días al sujeto obligado para cumplir la obligación; esto es, desde el 21 de diciembre de 2017 hasta el 21 de junio de 2018. De la documentación aportada por el GAD Machala – que obra en el expediente constitucional – se observa que la institución ha adoptado dos reglamentos internos de administración de talento humano de la EPMM-M; el primero, adoptado el 12 de septiembre de 2018 y el segundo el 12 de octubre de 2021. Adicionalmente, existe un Reglamento de Ingreso, Plan de Carrera y Régimen Administrativo-Disciplinario del Personal Directivo y Técnico Operativo encargado del Control de Tránsito, Transporte Terrestre y Seguridad Vial de la EPMM-M, de 16 de mayo de 2025. Ninguno de estos instrumentos fue adoptado durante el plazo otorgado por la disposición transitoria primera del COESCOP.
- 51.** A partir de ello, se verifica que el GAD Machala no emprendió actuaciones, dentro del plazo conferido por la norma examinada, para dar cumplimiento a la disposición transitoria primera del COESCOP. El 16 de mayo de 2025 – después de que el plazo había fenecido de manera considerable – se emitió el Reglamento referido en el párrafo precedente, que daría cumplimiento a la disposición transitoria primera del COESCOP.
- 52.** En esta línea, esta Corte Constitucional no estima que las actuaciones emprendidas por el GAD Machala, una vez fenecido el término otorgado por la disposición transitoria primera del COESCOP, sean una causal de justificación de esta omisión.

²⁴ Ver, por ejemplo, CCE, sentencia 60-18-AN/21, 15 de septiembre de 2021, sec. 5.4. También, CCE, sentencia 71-22-AN/24, 4 de julio de 2024, párr. 32.

53. Por lo tanto, el Directorio de la EPMM-M expidió tardíamente el reglamento ordenado por la disposición transitoria primera del COESCOP, mismo que - además - hasta la fecha no se encuentra vigente. No obstante, no se ha justificado por qué se incurrió en una demora para su expedición que es considerable. Además, el reglamento expedido todavía no entra en vigencia. Tampoco, se ha aportado información que permita constatar la aprobación de los estatutos orgánicos y funcionales, conforme a lo establecido por la norma indicada. Por lo tanto, se verifica que el GAD Machala: **(i)** cumplió con la obligación de expedir los reglamentos que regulen la estructuración o reestructuración de las carreras de personal, orgánicos numéricos, planes de carrera, ingreso, formación, ascensos y evaluaciones, adecuándolos al COESCOP, para los agentes civiles de tránsito; e, **(ii)** incumplió la obligación de aprobar los estatutos orgánicos y funcionales de las entidades de seguridad.

8.2. Segundo problema jurídico: ¿Cuáles son las medidas adecuadas y suficientes para garantizar que el GAD Machala dé cumplimiento a las obligaciones de la disposición transitoria primera del COESCOP?

54. En causas análogas,²⁵ esta Corte Constitucional ha establecido que la medida más adecuada para que la entidad obligada cumpla con lo dispuesto en la disposición transitoria primera del COESCOP es ordenar la efectiva expedición y aprobación de los reglamentos y el estatuto orgánico funcional, de conformidad con lo señalado en la sección precedente.

55. No obstante, en la presente causa, este Organismo constató que el reglamento ordenado por la disposición transitoria primera del COESCOP fue expedido después de que feneció el plazo previsto por la disposición transitoria primera, sin que se haya proporcionado ninguna explicación para justificar la tardanza. Además, se verificó que este, todavía, no se encuentra vigente. Por lo tanto, corresponde llamar la atención al GAD Machala y a la EPMM-M por la expedición del Reglamento fuera del plazo otorgado por la disposición transitoria primera del COESCOP; y, ordenar que el Reglamento debe entrar en vigencia el 1 de enero de 2026, conforme a lo previsto en su disposición transitoria, sin que resulte admisible prórroga de ninguna clase.

56. Además, ante la verificación del incumplimiento de la obligación consistente en aprobar los estatutos orgánicos y funcionales de la entidad, corresponde determinar las medidas de reparación integral aplicables al caso.

²⁵ Ver, por ejemplo, CCE, sentencia 60-18-AN/21, 15 de septiembre de 2021, sec. 5.4; sentencia 33-20-AN/22, 3 de agosto de 2022, sec. 6.4; sentencia 71-22-AN/24, 4 de julio de 2024, párr. 35.

57. Para el efecto, el GAD Machala deberá, en el término de 20 días desde la notificación con esta sentencia presentar un cronograma de estricto cumplimiento para la emisión de los referidos estatutos, dentro de un término máximo de 120 días desde la notificación con esta sentencia.

9. 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 parcialmente** la acción por incumplimiento **15-23-AN**.
2. **Declarar** el cumplimiento de la obligación relativa a 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, contenida en la disposición transitoria primera del mencionado Código. No obstante, por su expedición fuera del plazo otorgado por la disposición transitoria primera del COESCOP, corresponde:
 - A. Llamar la atención al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Machala y a la Empresa Pública Municipal de Movilidad de Machala EPMM-M.
 - B. Ordenar que el Reglamento que Regula el Ingreso, Plan de Carrera y Régimen Administrativo-Disciplinario del Personal Directivo y Técnico Operativo Encargado del Control de Tránsito, Transporte Terrestre y Seguridad Vial de la Empresa Pública Municipal de Machala EPMM-M entre en vigencia el 1 de enero de 2026, conforme a lo previsto en su disposición final, sin que sea admisible prórroga de ninguna clase.
3. **Declarar** el incumplimiento de la obligación relativa a aprobar los estatutos orgánicos y funcionales de los agentes civiles de tránsito del GAD Machala, contenida en la disposición transitoria primera del COESCOP.
4. **Como medidas de cumplimiento, ordenar** que el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Machala, por sí mismo o en coordinación con la entidad competente, emita los estatuto(s) orgánico(s) y funcional(es), que se determinan en las obligaciones de la disposición transitoria primera del Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público. Para el

efecto, el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Machala, deberá expedir los estatuto(s) orgánico(s) y funcional(es) dentro de un término máximo de 120 días desde la notificación con esta sentencia.

5. **Llamar la atención** al Gobierno Autónomo Descentralizado de Machala por la negligencia en la expedición del reglamento y estatuto ordenados por el Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público desde 2017.
6. **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.
7. 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 siete votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Raúl Llasag Fernández, Richard Ortiz Ortiz y José Luis Terán Suárez, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 30 de octubre de 2025; sin contar con la presencia de los jueces constitucionales Jorge Benavides Ordoñez y Claudia Salgado Levy, por uso de licencias por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL