

Quito, D.M., 08 de noviembre de 2024

**CASO 72-21-AN**

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

**SENTENCIA 72-21-AN/24**

**Resumen:** La Corte Constitucional analiza si el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Loja dio cumplimiento a las disposiciones transitorias primera, segunda y tercera de la Ordenanza 0028-2021 que ‘Regula el Funcionamiento y Estructura del Personal de los Cuerpos de Agentes Civiles de Tránsito y Agentes de Control Municipal del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Loja’. Luego del análisis, acepta parcialmente la acción al constatar que no se ha dado cumplimiento integral a las obligaciones contenidas en las disposiciones transitorias examinadas.

**1. Antecedentes procesales**

1. El 09 de diciembre de 2021, Edisson David Gordillo Salazar, en representación de la Asociación de Agentes Civiles de Tránsito del cantón Loja (“**accionante**”), presentó una acción por incumplimiento de normas en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Loja (“**GAD**”). El accionante solicitó el cumplimiento de las disposiciones transitorias primera, segunda, tercera y cuarta (“**DT1**”, “**DT2**”, “**DT3**” y “**DT4**”) de la Ordenanza 0028-2021 que ‘Regula el Funcionamiento y Estructura del Personal de los Cuerpos de Agentes Civiles de Tránsito y Agentes de Control Municipal del [GAD]’ (“**Ordenanza**”).<sup>1</sup>
2. Por sorteo electrónico de 09 de diciembre de 2021, le correspondió el conocimiento de la presente causa a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo. El 21 de enero de 2022, el Tercer Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la causa.<sup>2</sup>
3. El 05 de octubre de 2022, la jueza constitucional sustanciadora avocó conocimiento y convocó a las partes a audiencia para el día 17 de octubre de 2022.

<sup>1</sup> Publicada en el Registro Oficial Edición Especial 1540 de 12 de marzo de 2021.

<sup>2</sup> El Tribunal estaba conformado por los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo y Enrique Herrería Bonnet y el entonces juez constitucional Ramiro Avila Santamaría.

4. En auto de 17 de octubre de 2022, la jueza sustanciadora suspendió la audiencia convocada y señaló el 18 de octubre de 2022 como nueva fecha para su realización.<sup>3</sup> Instalada la audiencia el 18 de octubre de 2022, Janeth Alexandra Rodas Mogrovejo, en representación del GAD, solicitó, de forma verbal, que se difiera la diligencia a fin de contar con los elementos necesarios para ejercer su derecho a la defensa. Por lo que, la jueza sustanciadora dispuso suspender la audiencia y en auto de 24 de octubre de 2022, la difirió, por última ocasión, para el día 31 de octubre de 2022.
5. El 31 de octubre de 2022, se celebró la audiencia pública dentro de la presente causa, diligencia a la que concurren el accionante y su abogado defensor, John Esteban Espinosa Villacrés, y Janeth Alexandra Rodas Mogrovejo, en representación del GAD.
6. En autos de 02 y 29 de noviembre de 2022, 17 de enero de 2023, 17 de septiembre de 2024 y 10 de octubre de 2024, la jueza sustanciadora solicitó informes y documentación para mejor resolver al Ministerio de Gobierno, al Ministerio de Economía y Finanzas (“MEF”), al Ministerio del Trabajo (“MDT”), al Ministerio del Interior, al Ministerio de Transporte y Obras Públicas (“MTOP”), al accionante y al GAD.

## **2. Competencia**

7. La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones por incumplimiento, de conformidad con lo previsto en los artículos 93 y 436 numeral 5 de la Constitución, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 52 al 57 de la LOGJCC.

## **3. Normas respecto de las cuales se demanda el incumplimiento**

8. Las normas cuyo cumplimiento se reclama establecen:

PRIMERA.- Los directores estratégicos en coordinación con los jefes operativos de los cuerpos complementarios de seguridad del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Loja, en el plazo de dos meses luego de aprobada la presente ordenanza, deberán elaborar el orgánico estructural funcional, numérico, plan de carrera, ingreso, formación, ascensos, evaluaciones y más reglamentos que sean necesarios para la aplicación del presente cuerpo normativo.

SEGUNDA.- La Dirección de Talento Humano en un plazo de tres meses luego de aprobado el reglamento orgánico funcional, elaborará el manual de clasificación,

---

<sup>3</sup> En el auto de 17 de octubre de 2022 consta: “Por cuanto, en el ejercicio propio de mis funciones de jueza constitucional, debo cumplir una diligencia ineludible de postergar, me veo en la obligación de suspender la audiencia convocada para el día lunes 17 de octubre de 2022”.

descripción y valoración de puestos, que tendrá como objeto la homologación salarial de los cargos pertenecientes a las entidades complementarias de seguridad, de conformidad a la disposición transitoria cuarta del COESCOP.

**TERCERA.-** La Dirección de Talento Humano del Municipio de Loja, en un plazo de cinco meses después de aprobada la presente ordenanza, y previo la presentación de los informes técnicos correspondientes, realizará el concurso de méritos y oposición para llenar los cargos de Técnico Operativo del Cuerpo de Agentes Civiles de Tránsito y Cuerpo de Control Municipal.

A más de los requisitos establecidos y por única vez, los postulantes deberán presentar: el certificado de haber aprobado el curso de agentes y/o policías municipales, acreditar más de un año de experiencia dentro de las entidades complementarias de seguridad de la misma clase a la que ha postulado, y no se le exigirá límite de edad.

**CUARTA.-** Los servidores municipales que se encuentren laborando en el Cuerpo de Agentes de Control Municipal bajo el Código de Trabajo y con la denominación de Policía Municipal, la dirección de Talento Humano dentro de los cinco meses posteriores a la aprobación de la presente Ordenanza, deberá realizar el proceso de calificación del régimen laboral autorizado por el Ministerio de Trabajo, para que los servidores municipales pertenecientes al Cuerpo de Agentes de Control Municipal regidos por el Código de Trabajo, pasen a ser regulados por el COESCOP.

#### **4. Fundamentos de las partes**

##### **4.1. Fundamentos y pretensión del accionante**

- 9.** El accionante alega que las disposiciones cuyo cumplimiento se solicita “tiene[n] consigo mandatos que son claros, como requerir adaptar la normativa del Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público [(“COESCOP”)], para legitimar y fortalecer la estructura de los Cuerpos de Agentes Civiles de Tránsito y Agentes de Control Municipal [del GAD]”.
- 10.** Agrega que la Ordenanza dispone que “las Entidades Complementarias de Seguridad Municipal, requieren establecer una estructura orgánico funcional, de manera que se puedan ejecutar con agilidad, eficiencia, eficacia y dinamismo las competencias y funciones específicas del COESCOP y las del GAD”.
- 11.** Asimismo, señala que las normas cuyo cumplimiento se exige son expresas porque “contienen obligaciones manifiestas, nítidas e indudables [...] [y la Ordenanza] es un acto normativo a través del cual se expresa el Concejo Municipal [...] en temas que revisten interés general y permanente para la población y cuya aplicación y cumplimiento es de carácter obligatorio desde su publicación”.

**12.** En la audiencia pública de 31 de agosto de 2022 agregó, respecto de la **DT1**, que de acuerdo a los artículos 59 y 60 del COOTAD es competencia de los gobiernos autónomos descentralizados emitir los reglamentos orgánicos funcionales, pero “no es que el orgánico funcional tiene que ser aprobado por el Concejo Municipal [...]”.

**13.** Respecto de la **DT2**, mencionó que es competencia única del GAD lo relativo a

valoraciones, homologaciones y clasificaciones de puestos. No es competencia del Ministerio de Relaciones Laborales y claramente la Ley Orgánica de Servicio Público lo que dice es que estos sistemas que tienen ellos, Relaciones Laborales, obviamente aplicará en su momento si es que así lo desea un municipio puede tomar los techos y las bases de este tipo de valoraciones [...] pero no le quita la competencia [...] de realizar esos procedimientos. Esa consulta que dice que han hecho no hace más que entorpecer y tener a muchos funcionarios [...] con que no les responden la carta [...] eso es competencia del municipio.

**14.** Respecto de la **DT3**, manifestó que la omisión de dar inicio al concurso de méritos y oposición ha provocado que los cargos de técnico operativo del Cuerpo de Agentes Civiles de Tránsito y del Cuerpo de Control Municipal sean ocupados por personas que no cumplen los requisitos mínimos para ocuparlos, “degrada[ndo] la institucionalidad pública”. Asimismo, señaló que se debe revisar para qué fue convocado el concurso de méritos y oposición que el GAD habría realizado, pues es necesario que se haya convocado para cumplir lo establecido en la Ordenanza.

**15.** Por lo expuesto, solicita el cumplimiento de las DT1, DT2, DT3 y DT4 de la Ordenanza.

#### **4.2. Fundamentos de la entidad accionada**

**16.** En la audiencia celebrada el 31 de agosto de 2022 y en el memorando ML-DTH-2022-2899-M, de 24 de octubre de 2022,<sup>4</sup> el GAD se refirió al presunto incumplimiento de las DT1, DT2, DT3 y DT4 en los siguientes términos:

**16.1. DT1:** Aduce que la Dirección de Talento Humano revisó el borrador del Reglamento Orgánico elaborado por la Dirección Estratégica de Control Municipal y el 30 de septiembre de 2022 se remitió “la resolución administrativa legalizada por la autoridad nominadora, con la finalidad de que [...] la Secretaría General del Municipio de Loja [...] proceda con la asignación de la numeración

---

<sup>4</sup> Fojas 31-33 del expediente constitucional.

correspondiente, y posterior socialización ante el Concejo Municipal<sup>5</sup> [...] para [...] poder aplicarla”. Por otra parte, la Dirección Estratégica de Control de Tránsito remitió a la Dirección de Talento Humano el “Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del Cuerpo de Agentes Civiles de Tránsito del GAD Municipal de Loja” y el “Plan de Carrera del Cuerpo de Agentes Civiles de Tránsito del GAD Municipal de Loja”, mismos que fueron enviados a la autoridad nominadora para su legalización.

**16.2. DT2:** Explica que su cumplimiento está condicionado al cumplimiento de la DT1 puesto que se “debe contar con el reglamento orgánico aprobado como insumo principal para el desarrollo y elaboración del manual de clasificación, descripción y valoración de puestos de los cuerpos complementarios de control”. Además, de acuerdo a la disposición transitoria cuarta del COESCOP, el MDT y el ente rector nacional de los cuerpos de control municipales y metropolitanos deben determinar la homologación de perfiles y salarios para que el GAD pueda dar cumplimiento.<sup>6</sup> A pesar de las solicitudes de apoyo dirigidas al MDT, el GAD habría recibido como respuesta que “una vez que el Ministerio de Gobierno de (sic) trámite a los Oficios [remitidos] como ente rector nacional de los Cuerpos de Control Municipales y Metropolitanos [...] se iniciará con la homologación de perfiles y remuneraciones”.<sup>7</sup> El GAD también habría solicitado apoyo al Ministerio de Gobierno, sin haber obtenido respuesta.

**16.3. DT3:** Alega que se elaboró el ‘Reglamento normativo para el Proceso de Selección por Concurso de Méritos y Oposición para Agentes Civiles de Tránsito 1 del Nivel Técnico Operativo’ y, a inicios del año 2022, se realizó un concurso de méritos y oposición, pero este fue declarado desierto “por disposición de un juez constitucional” dentro de una acción de protección.

---

<sup>5</sup> Ante una pregunta de la jueza sustanciadora en audiencia, la representante del GAD aclaró que cuando señala que la resolución debe ser socializada ante el Concejo Municipal, se refiere a que la misma debe ser aprobada por dicha autoridad.

<sup>6</sup> Al respecto, la representante del GAD señaló en audiencia que: “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. Ante aquello [...] con el objetivo de que el [GAD] dé cumplimiento a la referida disposición transitoria [del COESCOP] se ha procedido con las siguientes gestiones: [...] oficio No. 136-2021 en el que se da contestación por parte del [MDT] al requerimiento solicitado [...] para que se brinde ayuda técnica [...]. El [MDT] [...] [señaló] que en atención a lo dispuesto en el artículo (sic) 226 y 425 de la Constitución de la República y la misma disposición transitoria cuarta del COESCOP la homologación de perfiles y salarios se encuentra prevista en el referido código como una responsabilidad compartida entre el ente rector nacional de cada entidad complementaria de seguridad y el [MDT]. Por lo que, la petición expuesta por el [GAD] daría respuesta al momento que el Ministerio de Gobierno dé trámite a los oficios Nos. 0042 y 0132 como ente rector nacional de los cuerpos de control municipales y metropolitanos”.

<sup>7</sup> Respuesta recibida a través del oficio MDT-SPN-2021-0136-O de 18 de mayo de 2021 suscrito por la subsecretaria de políticas y normas del MDT. Fojas 36-37 del expediente constitucional.

Además, el juez constitucional habría ordenado que “en un tiempo no superior a 6 meses [...] regule de manera clara el proceso de selección, ingreso y permanencia en el servicio de las y los servidores Agentes Civiles de Tránsito”.

**16.4. DT4:** Señala que, ante las solicitudes de apoyo técnico dirigidas al MDT, el mismo señaló que el COESCOP no le otorga “competencia legal alguna para establecer o autorizar un cambio de régimen laboral en relación a éste marco jurídico especial”.<sup>8</sup> A través de la resolución 128-A-2021, de 27 de octubre de 2021, el GAD dispuso el cambio de régimen laboral y de denominación de ‘policía municipal’ a ‘agente de control municipal 1’, por lo que, “los Agentes de Control Municipal se encuentran bajo el régimen del COESCOP”.

**17.** Finalmente, alega que las disposiciones transitorias de la Ordenanza guardan relación entre sí. Por lo tanto, para dar cumplimiento

se deberán cumplir inicialmente las primeras, aquello en coordinación con la dirección de talento humano y los entes rectores competentes para el efecto. [...] La entidad municipal ha realizado ya varias diligencias para dar cumplimiento a estas disposiciones. Sin embargo, aún se encuentra en el trabajo de aquello debido a que todavía se deben esperar respuestas de otros entes competentes para el efecto para que las disposiciones transitorias puedan ser cumplidas a cabalidad.

**18.** En el informe actualizado recibido el 27 de septiembre de 2024, el GAD indica que ha dado cumplimiento parcial a las obligaciones contenidas en las disposiciones demandadas. Sobre la **DT1** expresa que “el Cuerpo de Agentes Civiles de Tránsito únicamente ha elaborado el Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos”, mediante resolución 0103-AL-2022. Sin embargo, “los demás instrumentos señalados en la disposición transitoria primera no se han cumplido”. Respecto del Cuerpo de Agentes de Control Municipal, menciona que “no se ha cumplido” la DT1.

**19.** En cuanto a la **DT2** señala, “el Cuerpo de Agentes Civiles de Tránsito aún no cuenta con la norma expedida que establezca los pisos y techos de remuneraciones, lo cual no permite dar cumplimiento a esta disposición”. Respecto del Cuerpo de Agentes de Control Municipal, manifiesta que “la normativa se emitió el día 20 de Junio de 2024”.

**20.** Sobre la **DT3**, refiere que “tomando en consideración que aún no se han desarrollado los perfiles por la falta de normativa en el caso del Cuerpo de Agentes Civiles de Tránsito, esta disposición resulta inaplicable por mandato de ley [conforme a las disposiciones transitorias cuarta y quinta del COESCOP], hecho por el cual no se ha

---

<sup>8</sup> Oficio MDT-SPN-2021-0136-O de 18 de mayo de 2021 suscrito por la subsecretaria de políticas y normas del MDT. Fojas 36-37 del expediente constitucional.

podido dar cumplimiento a la misma”. Respecto del Cuerpo de Agentes de Control Municipal, los instrumentos para el desarrollo de perfiles por puesto se encuentran en elaboración.

21. En cuanto a la **DT4**, explica que se emitió la resolución 128-A-2021, a través de la cual se cambió el régimen laboral de la LOSEP al COESCOP y se realizó el correspondiente cambio de denominación.

### **4.3. Informes solicitados**

#### **4.3.1. Ministerio del Trabajo**

22. En el memorando MDT-SPN-2022-0125-M de 11 de noviembre de 2022,<sup>9</sup> el director de asesoría jurídica del MDT explica, sobre la **DT2**, que de acuerdo al COESCOP la homologación de perfiles y salarios es una responsabilidad compartida del ente rector nacional de cada entidad complementaria de seguridad y el MDT. Por ello, se habrían realizado varios pedidos de información al MTOP (como responsable de la rectoría general del sistema nacional de transporte terrestre, tránsito y seguridad vial), “con el fin de cumplir con el mandato legal de homologar los perfiles y salarios del Cuerpo de Agentes Civiles de Tránsito”, sin haber obtenido respuesta.
23. Asimismo, alega que solicitó información al Ministerio del Interior (como ente rector nacional competente de las entidades complementarias de seguridad) “para proceder con los estudios pertinentes que permitan cumplir con lo requerido en la Disposición Transitoria Cuarta del [COESCOP]”. Al respecto, refiere que mediante oficio MDI-CGAF-2022-0550-OF, de 19 de septiembre de 2022, contestó que “el requerimiento abarca pisos, techos de compensación, homologación de perfiles, salario y situación actual de los Cuerpos de Agentes de Control Municipal o Metropolitano, mismos que deben ser regularizados y normados por el ente rector en la materia que en este caso es el [MDT]”. Menciona que insistió en el envío de la información solicitada, sin haber obtenido respuesta.
24. Señala que de acuerdo al artículo 32 del COESCOP,

los órganos competentes de la gestión del talento humano elaborarán los perfiles requeridos para el ingreso de los y las aspirantes para integrarse como servidoras o servidores públicos de las entidades de seguridad [...]. Asimismo, elaborarán los perfiles requeridos para cada una de las posiciones de conducción y mando, coordinación

---

<sup>9</sup> En dicho memorando, el MDT también se refirió al Cuerpo de Bomberos y a las gestiones realizadas en coordinación con el Servicio Nacional de Riesgos y Emergencias. Sin embargo, al no ser pertinente para la resolución de la causa, no se incluye dicha información en la presente sección.

operativa, supervisión operativa y ejecución operativa. [...] La determinación del cargo se realizará en coordinación con el [MDT] de acuerdo a la estructura organizacional de las entidades de seguridad [...] por lo que se sugiere consultar a la Subsecretaría de Fortalecimiento del Servicio Público, [...] respecto a la referida coordinación de los perfiles elaborados por los órganos competentes de la gestión del talento humano de las entidades de seguridad previstas en el [COESCOP].

**25.** Respecto de la **DT3**, indica que, de conformidad con el último inciso del artículo 222 del COESCOP, “el proceso, trámite y otros requisitos de preselección, selección y capacitación de aspirantes de las entidades descentralizadas complementarias de seguridad se establecerán en el reglamento que para el efecto emita el ente rector local [...], por lo que el [MDT] no tiene competencia al respecto”.

**26.** Respecto de la **DT4**, menciona que el artículo 4 del COESCOP,

señala cuál es efectivamente el régimen laboral del personal de las entidades de seguridad y por ende no manifiesta ni otorga explícitamente a ninguna entidad competencia legal para establecer un cambio o calificación de régimen laboral en relación a éste marco jurídico especial, mismo que se entiende en plena vigencia ciento ochenta (180) días a partir de su fecha de publicación en el Registro Oficial.

**27.** En el memorando MDT-SN-2024-0197-M, recibido el 10 de octubre de 2024, el MDT se limitó a establecer que el cumplimiento de las disposiciones contenidas en la Ordenanza “le corresponde exclusivamente al GAD Municipal de Loja”.

#### **4.3.2. Ministerio de Gobierno**

**28.** En escrito recibido el 10 de noviembre de 2022, la directora de patrocinio judicial manifestó que los Agentes Civiles de Tránsito y Agentes de Control Municipal dependen orgánicamente del GAD, mismo que goza de autonomía política, administrativa y financiera, por lo que, el cumplimiento de las obligaciones demandadas recae sobre dicha entidad.

#### **4.3.3. Ministerio de Economía y Finanzas**

**29.** En escrito recibido el 11 de noviembre de 2022, y en el memorando MEF-SRF-2022-0716-M, de 08 de noviembre de 2022, el MEF menciona que tiene entre sus deberes la asignación presupuestaria a los gobiernos autónomos descentralizados, pero dichas entidades gozan de autonomía política, administrativa y financiera, por lo que, el GAD es el encargado de dar cumplimiento a las obligaciones demandadas.

**30.** En el informe actualizado, recibido el 26 de septiembre de 2024, reiteró que el cumplimiento de las DT1, DT2, DT3 y DT4 es de competencia exclusiva del GAD.

Sin perjuicio de ello, agregó que emitió el dictamen favorable solicitado por el MDT para el proyecto de resolución de “La Escala de Pisos y Techos de las Remuneraciones Mensuales Unificadas y Aspectos de la Carrera de los Cuerpos de Agentes de Control Municipales y Metropolitanos”. Posteriormente, en la resolución MDT-2024-044, de 20 de junio de 2024, el MDT estableció que “no se podrá incrementar la remuneración mensual unificada actual de los servidores que pertenecen a los Cuerpos de Agentes de Control Municipal o Metropolitanos del país durante el ejercicio fiscal vigente y en los ejercicios fiscales correspondientes al 2025 y 2026”.

31. Asimismo, señala que “una vez que se implemente las escalas remunerativas, deberá considerarse el presupuesto y la disponibilidad de recursos conforme se implemente en su estructura [de los GAD] las nuevas escalas”. Además, el MEF aclara que sus estudios no consideraron el pago de valores retroactivos, “con el fin de precautelar la sostenibilidad financiera de los GAD”.

#### **4.3.4. Ministerio del Interior**

32. En memorando MDI-CGJ-2022-0315-MEMO, de 15 de diciembre de 2022, la coordinadora general jurídica de la entidad señaló que el cumplimiento de las obligaciones demandadas corresponde al GAD.
33. Asimismo, informó que el MDT le solicitó información sobre las entidades de seguridad ciudadana. Sin embargo, sostiene que el MTOP es el encargado de implementar el COESCOP respecto de los Cuerpos de Agentes Civiles de Transporte Terrestre, pues “[e]l Ministerio del Interior [...] tiene competencia en cuanto, a [...] la colectividad de cuerpos de control municipal o metropolitano”. Así, concluye que el cumplimiento de las disposiciones demandadas “no corresponde al Ministerio del Interior, por tratarse de la colectividad de cuerpos de agentes civiles de tránsito, cuya competencia la tiene el [MTOP], en coordinación con los Gobiernos Autónomos Descentralizados”.

#### **4.3.5. Ministerio de Transporte y Obras Públicas**

34. El 25 de enero de 2023, la coordinadora general de asesoría jurídica y delegada del ministro de transporte y obras públicas, manifestó que se solicitó un informe a la Subsecretaría de Transporte Terrestre y Ferroviario respecto de “los documentos remitidos por esta cartera de Estado al [MDT] con la información requerida, o en su defecto, un detalle de las acciones que este ministerio ha efectuado a fin de recabar la información requerida por el MDT y los justificativos para no haber atendido los requerimientos del ente rector del trabajo”, pero no ha obtenido respuesta.

## **5. Reclamo previo**

- 35.** De conformidad con el artículo 54 de la LOGJCC, para que se configure el incumplimiento, la parte accionante debe reclamar 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, se trata de un análisis formal, en el que la Corte verifica que exista un escrito de reclamo previo anexado en la demanda de acción por incumplimiento. El segundo, en la fase de sustanciación, correspondiente a la verificación del reclamo previo como un requisito sustancial en el que la Corte analiza el contenido del mismo.<sup>10</sup>
- 36.** En la fase de sustanciación, el reclamo previo constituye un requisito de procedencia de la acción por incumplimiento, que se relaciona con su esencia en cuanto “implica que se ha concedido la oportunidad, a quien debía satisfacer la obligación reclamada, de que subsane el incumplimiento y tome acciones tendientes a cumplir lo requerido”.<sup>11</sup> Por ello, “el incumplimiento de este requisito impide a la Corte pronunciarse sobre las consecuencias jurídicas derivadas del alegado incumplimiento”.<sup>12</sup>
- 37.** De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte, el reclamo previo debe cumplir con los siguientes requisitos:
- i) Estar dirigido a quien deba satisfacer el cumplimiento de la obligación;
  - ii) Contener la identificación clara de las obligaciones (ya sean las normas o las sentencias, decisiones o informes de organismos internacionales de protección de derechos humanos) cuyo cumplimiento se exige;
  - iii) Que dichas obligaciones identificadas sean las mismas que las invocadas en la acción por incumplimiento; y,
  - iv) Solicitar el cumplimiento de dichas obligaciones de manera expresa.<sup>13</sup>
- 38.** Como constancia del reclamo previo, en el expediente consta el escrito de 19 de agosto de 2021 a través del cual el accionante solicitó al alcalde del GAD el cumplimiento de la Ordenanza<sup>14</sup> y, particularmente, de las disposiciones transitorias primera, segunda,

<sup>10</sup> CCE, sentencia 20-19-AN/23, 27 de septiembre de 2023, párr. 20.

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

<sup>12</sup> CCE, sentencia 46-18-AN/22, 21 de diciembre de 2022, párr. 22.

<sup>13</sup> CCE, sentencia 46-18-AN/22, 21 de diciembre de 2022, párr. 23.

<sup>14</sup> En el expediente también consta el memorando ML-DTH-2021-3427-M, de 14 de octubre de 2021, suscrito por el director de talento humano y el alcalde del GAD. A través de este memorando, el GAD dio respuesta a la solicitud del accionante respecto de las disposiciones transitorias referidas en su pedido.

tercera, cuarta, sexta y octava. Al respecto, el accionante señaló que las disposiciones cuyo cumplimiento se exige son claras, expresas y exigibles.<sup>15</sup>

- 39.** De lo anterior, se verifica que el accionante: **(i)** dirigió su reclamo previo al GAD, entidad encargada del cumplimiento de la Ordenanza a través de funcionarios específicos; **(ii)** hizo referencia al supuesto incumplimiento de la Ordenanza y de forma particular de las disposiciones transitorias primera, segunda, tercera, cuarta, sexta y octava; **(iii)** el cumplimiento de las obligaciones invocadas en la acción por incumplimiento (DT1, DT2, DT3 y DT4) también fue exigido en el reclamo previo;<sup>16</sup> y **(iv)** solicitó su cumplimiento de forma expresa. Por lo que, se verifica el cumplimiento del requisito relativo al reclamo previo.

## **6. Planteamiento de los problemas jurídicos**

- 40.** Previo a la formulación de los problemas jurídicos, esta Corte advierte que, si bien el accionante solicitó el cumplimiento de las DT1, DT2, DT3 y DT4 de la Ordenanza, la argumentación de su demanda únicamente se refiere a las DT1, DT2 y DT3. Respecto de la DT4, en la acción por incumplimiento no existe ningún argumento y tampoco se realizaron alegaciones sobre la misma en la audiencia pública convocada dentro de la causa. Por tanto, como ha realizado previamente esta Corte,<sup>17</sup> únicamente se analizará el posible incumplimiento de las DT1, DT2 y DT3 de la Ordenanza, respecto de las cuales existe una argumentación mínima sobre el presunto incumplimiento. Sin perjuicio de lo anterior, es preciso recordar a la entidad obligada que el hecho de que una obligación no sea objeto de análisis no la exime de su cumplimiento obligatorio.
- 41.** En virtud de lo previsto en los artículos 93 de la Constitución y 52 de la LOGJCC, que determinan que la acción por incumplimiento procederá cuando la norma cuyo cumplimiento se persigue contenga una obligación de hacer o no hacer, clara, expresa y exigible, esta Corte plantea como primer problema jurídico, el siguiente: *¿Las DT1, DT2 y DT3 de la Ordenanza contienen obligaciones de hacer o no hacer?*

---

<sup>15</sup> El accionante citó el contenido de las disposiciones transitorias primera, segunda, tercera, cuarta, sexta y octava de la Ordenanza y señaló: “Como se puede evidenciar, existen disposiciones claras, expresas y exigibles de no hacer y hacer, mismas que han sido inobservadas por parte del GAD Municipal de Loja. [...] Las disposiciones que integran la ordenanza de la cual demandamos su incumplimiento, tiene consigo mandatos que son claros como requerir adaptar la normativa del [COESCOP] [...] [y] establecer una estructura orgánico funcional [...]. Con base de (sic) los fundamentos que se han señalado [...] exigimos al GAD Municipal de Loja el cumplimiento de la disposición (sic) transitorias arriba detalladas de la Ordenanza No. 0028-2021”.

<sup>16</sup> Toda vez que en la demanda del accionante únicamente se solicitó el cumplimiento de las DT1, DT2, DT3 y DT4, no se harán consideraciones respecto de las disposiciones transitorias sexta y octava de la Ordenanza.

<sup>17</sup> CCE, sentencia 45-22-AN/24, 17 de octubre de 2024, párr. 21.

42. En caso de que la respuesta al problema jurídico planteado sea afirmativa, conforme a la jurisprudencia de esta Corte, se resolverá lo siguiente: *¿Las obligaciones cuyo cumplimiento exige el accionante se derivan de las DT1, DT2 y DT3 de la Ordenanza?* Y, de ser positiva la respuesta al problema jurídico previo, se resolverá el tercer problema jurídico: *¿Las obligaciones derivadas de las DT1, DT2 y DT3 de la Ordenanza son claras, expresas y exigibles?*
43. De constatar que las obligaciones cuyo cumplimiento se exige son claras, expresas y exigibles, se analizará el siguiente problema jurídico: *¿Las obligaciones derivadas de las DT1, DT2 y DT3 de la Ordenanza fueron cumplidas por el GAD?* Y, finalmente, en caso de comprobarse que existe incumplimiento por parte del GAD, se resolverá el quinto problema jurídico: *¿Cuáles son las medidas adecuadas y suficientes para asegurar el cumplimiento de las obligaciones contenidas en las DT1, DT2 y DT3 de la Ordenanza?*

## 7. Resolución de los problemas jurídicos

### 7.1. Primer problema jurídico: ¿Las DT1, DT2 y DT3 de la Ordenanza contienen obligaciones de hacer o no hacer?

44. Conforme a la jurisprudencia de esta Corte, la obligación de **hacer o no hacer** se verifica cuando se establece la realización o abstención de una conducta, por una parte, mientras que la otra parte, debe recibir el beneficio de lo ordenado o exigir su cumplimiento. Para que exista una obligación de hacer o no hacer, deben concurrir los siguientes elementos: **(i)** el obligado a ejecutar, **(ii)** el contenido de la obligación; y, **(iii)** el titular del derecho.<sup>18</sup>
45. Al respecto, en la sentencia 45-22-AN/24 esta Corte concluyó que las **DT1** y **DT2** de la Ordenanza contienen obligaciones de hacer en tanto prescriben la realización de una conducta determinada y establecen: **(i)** un sujeto obligado, **(ii)** el contenido de la obligación, y **(iii)** un titular del derecho.<sup>19</sup> Por lo que, en la causa bajo análisis también

<sup>18</sup> CCE, sentencias 38-12-AN/19, 04 de diciembre de 2019, párr. 34 y 6-16-AN/21, 05 de mayo de 2021, párr. 16.

<sup>19</sup> CCE, sentencia 45-22-AN/24, 17 de octubre de 2024, párr. 27: “Los sujetos obligados a cumplir con las disposiciones transitorias primera y segunda de la Ordenanza son (i) el o los directores estratégicos en coordinación con el o los jefes operativos del Cuerpo de Agentes de Control Municipal del GAD y (ii) la máxima autoridad de la Dirección de Talento Humano del GAD, respectivamente. El contenido de la disposición transitoria primera consiste en “elaborar el orgánico estructural funcional, numérico, plan de carrera, ingreso, formación, ascensos, evaluaciones y más reglamentos que sean necesarios para la aplicación” de la Ordenanza. Por su parte, el contenido de la disposición transitoria segunda radica en elaborar “el manual de clasificación, descripción y valoración de puestos, que tendrá como objeto la homologación salarial de los cargos pertenecientes a las entidades complementarias de seguridad”. [...] El titular del derecho no está expresamente identificado en las normas cuyo incumplimiento se exige. Sin

se entenderá que las DT1 y DT2 contienen obligaciones de hacer. Esto, con la única distinción de que, en este caso, al no haberse reclamado el cumplimiento respecto de un cuerpo de agentes en particular, como sucedió en el caso 45-22-AN,<sup>20</sup> los titulares o beneficiarios son los funcionarios que componen tanto el Cuerpo de Agentes de Control Municipal como quienes componen el Cuerpo de Agentes Civiles de Tránsito.

46. Respecto de la **DT3**, esta Corte encuentra que también contiene una obligación de hacer en tanto contiene:
- Obligación:** consistente en realizar el concurso de méritos y oposición para llenar los cargos de técnico operativo del Cuerpo de Agentes Civiles de Tránsito y del Cuerpo de Agentes de Control Municipal.
  - Obligado a ejecutar:** la Dirección de Talento Humano del GAD.
  - Titular o beneficiario:** aun cuando no consta expresamente determinado en la DT3, es fácilmente determinable, pues será beneficiario todo aquel que cumpla con los requisitos para participar en el concurso de méritos y oposición para ocupar los cargos referidos en la disposición examinada.
47. En conclusión, las DT1, DT2 y DT3 contienen obligaciones de hacer.

## 7.2. Segundo problema jurídico: ¿Las obligaciones cuyo cumplimiento exige el accionante se derivan de las DT1, DT2 y DT3 de la Ordenanza?

48. Como consta en la sección de fundamentos de las partes, el accionante alegó que le corresponde al GAD emitir los reglamentos orgánicos funcionales correspondientes, realizar las “valoraciones, homologaciones y clasificaciones de puestos” y dar inicio al concurso de méritos y oposición a fin de llenar los cargos de técnico operativo del Cuerpo de Agentes Civiles de Tránsito y del Cuerpo de Control Municipal.

---

embargo, al analizar estas normas en el contexto de la Ordenanza y su objeto, es claro que los titulares de los derechos son los funcionarios que componen el Cuerpo de Agentes de Control Municipal del GAD”.

<sup>20</sup> En la sentencia 45-22-AN/24 se precisó lo siguiente en los párrafos 19 y 20: “en el caso bajo análisis, se ha reclamado el cumplimiento de las obligaciones contenidas en las disposiciones transitorias de la Ordenanza **exclusivamente en lo que respecta al Cuerpo de Agentes de Control Municipal**. Esta distinción es relevante, ya que las normas de la Ordenanza exigían la regulación de la situación tanto del Cuerpo de Agentes de Control Municipal como del Cuerpo de Agentes Civiles de Tránsito. Por ello, el análisis expuesto a continuación se realizará exclusivamente frente a las obligaciones contenidas en las disposiciones transitorias primera, segunda y tercera de la Ordenanza con respecto al Cuerpo de Agentes de Control Municipal” (énfasis añadido).

49. Las DT1, DT2 y DT3 contienen obligaciones relativas a la elaboración de los reglamentos “orgánico estructural funcional, numérico, plan de carrera, ingreso, formación, ascensos, evaluaciones”; la elaboración del “manual de clasificación, descripción y valoración de puestos, que tendrá como objeto la homologación salarial de los cargos pertenecientes a las entidades complementarias de seguridad”; y, la realización del concurso de méritos y oposición para llenar los cargos de técnico operativo del Cuerpo de Agentes Civiles de Tránsito y del Cuerpo de Agentes de Control Municipal, respectivamente.
50. De lo anterior se constata que lo que exige el accionante sí se deriva de las obligaciones contenidas en las DT1, DT2 y DT3 de la Ordenanza.

### 7.3. Tercer problema jurídico: ¿Las obligaciones derivadas de las DT1, DT2 y DT3 de la Ordenanza son claras, expresas y exigibles?

51. Esta Corte ha señalado que una obligación es **clara** cuando los elementos de la obligación (el sujeto activo, el sujeto pasivo y el objeto de la obligación) están determinados o son fácilmente determinables. Además, la obligación debe ser entendible, su contenido evidente y no requerir de interpretaciones extensivas para identificarla.<sup>21</sup>
52. Para que una obligación sea **expresa** debe estar redactada en términos precisos y específicos de manera que no dé lugar a equívocos. Asimismo, el contenido de la obligación debe estar manifiestamente escrito en la norma. Por lo que, la obligación no debe ser implícita ni producto de una inferencia indirecta.<sup>22</sup>
53. Finalmente, para que una obligación sea **exigible** no debe mediar plazo o condición que esté pendiente de verificarse.<sup>23</sup> Al respecto, esta Magistratura en la sentencia 41-12-AN/19 estableció que “[d]e conformidad con la LOGJCC estos requisitos son concurrentes, por lo cual deben ser cumplidos en su totalidad”.
54. En lo relativo a las **DT1** y **DT2**, este Organismo ya estableció, en la sentencia 45-22-AN/24, que contienen obligaciones claras, expresas y exigibles.<sup>24</sup> Sin perjuicio de ello, se precisó que el contenido de la DT1

<sup>21</sup> CCE, sentencias 037-13-AN/19, 07 de noviembre de 2019, párr. 38; 6-13-SAN-CC, 17 de julio de 2013, pág. 6; y, 23-11-AN/19, 25 de septiembre de 2019, párr. 33.

<sup>22</sup> CCE, sentencia 37-13-AN/19, 07 de noviembre de 2019, párr. 43.

<sup>23</sup> CCE, sentencias 37-13-AN/19, 07 de noviembre de 2019, párr. 39 y 41-12-AN/19, 16 de octubre de 2019, párr. 19.

<sup>24</sup> CCE, sentencia 45-22-AN/24, 17 de octubre de 2024, párrs. 32-35: “ya se identificó a los sujetos pasivos, los sujetos activos y el objeto de las obligaciones contenidas en las disposiciones transitorias primera y segunda de la Ordenanza. En el caso de los sujetos obligados y del objeto de las obligaciones, estos se

es claro en cuanto a la obligación de “elaborar el orgánico estructural funcional, numérico, plan de carrera, ingreso, formación, ascensos, evaluaciones”. Sin embargo, no lo es cuando requiere la elaboración de los demás “reglamentos que sean necesarios para la aplicación del presente cuerpo normativo” ya que se requeriría de una interpretación extensiva para identificar una obligación concreta.

- 55.** Por tanto, tal como se hizo en la mentada sentencia, en adelante, cuando se haga referencia a la obligación contenida en la DT1, esto incluirá exclusivamente a la obligación de “elaborar el orgánico estructural funcional, numérico, plan de carrera, ingreso, formación, ascensos, evaluaciones”.
- 56.** En lo relativo a la **DT3**, se constata que también cumple los requisitos de ser clara y expresa al estar redactada en términos precisos y específicos sin que sea necesario realizar una interpretación extensiva o inferencia indirecta. En cuanto al requisito de exigibilidad, se observa que la obligación debía ser cumplida en el plazo de 5 meses de aprobada la Ordenanza. Dado que la norma en cuestión fue aprobada por el Concejo Municipal del GAD el 12 de enero de 2021 y sancionada por el alcalde del GAD el 15 de enero de 2021, el plazo para su ejecución ya feneció. Asimismo, la DT3 establece que se realizará el respectivo concurso “previo la presentación de los informes técnicos correspondientes”. Al respecto, esta Corte ha establecido que no se puede justificar el incumplimiento de una obligación por el propio retardo en el cumplimiento de otra obligación que le corresponde a la misma institución.<sup>25</sup> Por lo que, la obligación derivada de la DT3 es exigible.
- 57.** En conclusión, las DT1, DT2 y DT3 contienen obligaciones claras, expresas y exigibles.

#### **7.4. Cuarto problema jurídico: ¿Las obligaciones derivadas de las DT1, DT2 y DT3 de la Ordenanza fueron cumplidas por el GAD?**

- 58.** En lo relativo al presente problema jurídico, en la sentencia 45-22-AN/24, esta Magistratura ya se refirió al cumplimiento de las DT1 y DT2 y concluyó que ambas

---

encuentran determinados. En el caso de los titulares de los derechos, estos fueron fácilmente identificables. [...] Las disposiciones transitorias primera y segunda de la Ordenanza están redactadas en términos exactos, precisos y específicos. [...] La disposición transitoria primera de la Ordenanza estaba sujeta a un plazo de dos meses contados a partir de la aprobación de la Ordenanza. Tal plazo se ha cumplido en cuanto la Ordenanza fue emitida por el GAD el 12 de enero de 2021 y publicada en el Registro Oficial Edición Especial 1540 de 12 de marzo de 2021. En cuanto a la disposición transitoria segunda de la Ordenanza, se verifica que su cumplimiento estaba sujeto al “plazo de tres meses luego de aprobado el reglamento orgánico funcional”. [...] Sin embargo, esta Corte ya se ha pronunciado en el sentido de que una institución pública no puede justificar el incumplimiento de una obligación por el retardo en el cumplimiento de otra obligación que también le corresponde cumplir a la misma institución”.

<sup>25</sup> CCE, sentencia 60-18-AN/21, 15 de septiembre de 2021, párr. 45.

habían sido incumplidas. No obstante, su análisis se limitó a las obligaciones exigidas respecto del Cuerpo de Agentes de Control Municipal del GAD y no realizó consideraciones respecto del Cuerpo de Agentes de Civiles de Tránsito. Por ende, el análisis que se realizará a continuación únicamente se referirá al presunto incumplimiento de las DT1 y DT2 respecto del Cuerpo de Agentes de Civiles de Tránsito. Por su parte, en cuanto a la DT3, al no haber sido examinada en la sentencia 45-22-AN/24, se hará referencia a ambos cuerpos de agentes del GAD.

59. La **DT1** determina que los directores estratégicos, en coordinación con los jefes operativos de los cuerpos complementarios de seguridad del GAD, deben “elaborar el orgánico estructural funcional, numérico, plan de carrera, ingreso, formación, ascensos, evaluaciones”.
60. En el expediente constan copias certificadas de los siguientes documentos remitidos por el GAD: (i) ‘Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del Cuerpo de Agentes Civiles de Tránsito del GAD Municipal de Loja’ suscrito por la alcaldesa del GAD el 02 de diciembre de 2022 mediante resolución 0103-AL-2022<sup>26</sup> y (ii) la propuesta de ‘Plan de Carrera para el cuerpo de agentes civiles de tránsito del cantón Loja’ de 18 de agosto de 2022.
61. Asimismo, en el informe remitido el 27 de septiembre de 2024, el GAD señaló que, respecto del Cuerpo de Agentes Civiles de Tránsito, se ha elaborado “el Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos”, mediante resolución 0103-AL-2022, que contiene disposiciones sobre la gestión organizacional por procesos (título I), la estructura de la carrera que incluye “la estructura orgánica funcional” en su artículo 17 (título IV) y el orgánico numérico (título VI) del Cuerpo de Agentes Civiles de Tránsito. Asimismo, afirmó que “los demás instrumentos señalados en la disposición transitoria primera no se han cumplido”. Por lo que, como reconoce el propio GAD, la obligación contenida en la DT1 no ha sido cumplida en lo que se refiere a la elaboración del plan de carrera, ingreso, formación, ascensos y evaluaciones.
62. Por su parte, la **DT2** establece que la Dirección de Talento Humano del GAD debe elaborar el manual de clasificación, descripción y valoración de puestos que tendrá como objeto la homologación salarial de los cargos pertenecientes a las entidades

---

<sup>26</sup> El referido estatuto contiene los siguientes títulos: (i) ‘Título I.- De la Gestión Organizacional por Procesos’, (ii) ‘Título II.- Componentes de la Gestión Organizacional por Procesos. La Misión, Visión y Objetivos Estratégicos’, (iii) ‘Título III.- Modelo Organizacional por Procesos’, (iv) ‘Título IV.- Estructura de Carrera’, (v) ‘Título V.- Descripción del Modelo Organizacional por Procesos’ y (vi) ‘Título VI.- Orgánico Numérico’. Fojas 77-91 del expediente constitucional.

complementarias de seguridad, conforme a la disposición transitoria cuarta del COESCOP.

63. Al respecto, en el memorando ML-DTH-2022-2899-M, de 24 de octubre de 2022, el GAD explicó las gestiones realizadas a fin de dar cumplimiento a la DT2, pero justificó la falta de cumplimiento efectivo de la obligación en la actuación de otras instituciones, principalmente el MDT, pues sostiene que dicha entidad debe expedir normativa para determinar la homologación de perfiles y salarios, específicamente en cuanto al establecimiento de los pisos y techos de remuneraciones, a fin de dar cumplimiento a la obligación.
64. Es preciso considerar que, de acuerdo a la DT2 el referido manual se debe elaborar con un objetivo particular, esto es, “la homologación salarial de los cargos pertenecientes a las entidades complementarias de seguridad, **de conformidad con la disposición transitoria cuarta del COESCOP**” (énfasis añadido), misma que establece que

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).

65. Además, el último inciso del artículo 4 del mismo código determina que “[l]as escalas remunerativas y los ingresos complementarios de las entidades regidas por este Código **se sujetarán a las políticas y normas establecidas por el ente rector nacional del trabajo**” (énfasis añadido).
66. En esa línea, esta Corte observa que el GAD ha remitido oficios dirigidos al MDT a fin de que brinden asistencia técnica, revisen la propuesta de ‘Creación de Escalas de Remuneraciones Mensuales Unificadas de las Entidades Complementarias de Seguridad y Control Público’, establezcan los rangos de valoración y grados que integran las escalas de remuneraciones planteadas y establezcan las directrices necesarias para el trámite de homologación de perfiles y salarios de las entidades reguladas por el COESCOP.<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> En la documentación remitida por el GAD consta: (i) el oficio MDT-SPN-2021-0136-O de 18 de mayo de 2021, a través del cual el MDT respondió el requerimiento del alcalde del GAD presentado mediante oficio No. ML-A-511-2021, solicitando ayuda técnica a fin de “dar cumplimiento a la Ordenanza Nro. 0028-2021”. El MDT respondió que “la homologación de perfiles y salarios se encuentra prevista en el [COESCOP] como una responsabilidad compartida entre el ente rector nacional de cada entidad complementaria de seguridad y el [MDT], por lo que, una vez que el Ministerio de Gobierno dé trámite a

67. Ante los requerimientos del GAD, el MDT estableció:

**la homologación de perfiles y salarios se encuentra prevista [...] como una responsabilidad compartida entre el ente rector nacional de cada entidad complementaria de seguridad y el Ministerio del Trabajo**, por lo que, una vez que [...] [se] de [sic] trámite a [los requerimientos de información] [...] se iniciará con la homologación de perfiles y remuneraciones (énfasis añadido).<sup>28</sup>

68. Por su parte, el Ministerio del Interior alegó, ante esta Corte, que en relación al Cuerpo de Agentes Civiles de Tránsito del GAD, el ente rector nacional es el MTOP. Este último, ante un requerimiento de información de la jueza sustanciadora, manifestó que se solicitó un informe a la Subsecretaría de Transporte Terrestre y Ferroviario, pero no ha obtenido respuesta.

69. Conforme a lo expuesto, si bien el GAD es el único obligado a expedir el manual de clasificación, descripción y valoración de puestos relacionados con el Cuerpo de Agentes Civiles de Tránsito, el propio MDT reconoce que debe realizar gestiones a fin de alcanzar la homologación de perfiles y salarios, que es la finalidad de la elaboración del mentado manual, según la DT2. De modo que, previo a que el GAD elabore el respectivo manual de clasificación, descripción y valoración de puestos, el MDT y el MTOP (como ente rector nacional del sistema nacional de transporte terrestre, tránsito y seguridad vial) deberán coordinar y gestionar la determinación de la homologación de perfiles y salarios de los Cuerpos de Agentes Civiles de Tránsito.<sup>29</sup>

---

los Oficios Nro. MDT-SPN-2019-0042 y Nro. MDT-SPN-2019-0132 como ente rector nacional de los Cuerpos de Control Municipales y Metropolitanos, [...] se iniciará con la homologación de perfiles y remuneraciones” (fojas 36-37 del expediente constitucional); (ii) la comunicación del director de talento humano del GAD, mediante oficio ML-DTH-2021-566-OF de 18 de octubre de 2021, a través del cual informa al MDT que se aprobó la Ordenanza y “solicita se revise la propuesta anexa al presente respecto de la ‘Creación de Escalas de Remuneraciones Mensuales Unificadas de las Entidades Complementarias de Seguridad y Control Público’, y se establezcan los rangos de valoración y grados que integran las escalas de remuneraciones planteadas” (foja 38 del expediente constitucional). Asimismo, requirió que se establezcan las directrices necesarias para el trámite de homologación de perfiles y salarios a fin de elaborar el manual de clasificación, descripción y valoración de puestos. El MDT respondió mediante oficio MDT-SPN-2021-0279-O de 09 de noviembre de 2021, reiterando que la homologación de perfiles y salarios es una responsabilidad compartida entre el ente rector nacional y el MDT, habiendo solicitado información de sustento al ente rector nacional en el año 2019 (foja 39 del expediente constitucional); y, (iii) el requerimiento del alcalde del GAD, mediante oficio ML-A-2021-1569-OF de 15 de diciembre de 2021, dirigido a la ministra de gobierno en el cual solicita que se revise la propuesta de “‘Creación de Escalas de Remuneraciones Mensuales Unificadas de las Entidades Complementarias de Seguridad y Control Público’ y se establezcan los rangos de valoración y grados que integran las escalas de remuneraciones planteadas; así mismo [...] establezca[n] las directrices necesarias para el trámite de homologación de perfiles y salarios de las entidades reguladas por el COESCOP” (foja 40 del expediente constitucional). El GAD señala que no ha obtenido respuesta.

<sup>28</sup> Oficio MDT-SPN-2021-0136-O de 18 de mayo de 2021, fojas 36-37 del expediente constitucional.

<sup>29</sup> En el caso del Cuerpo de Agentes de Control Municipal, el GAD reconoció que el 20 de junio de 2024, el “Ministerio de Trabajo, como ente rector para los Agentes de Control Municipal, expidió la Resolución

70. Visto lo anterior, se encuentra que, respecto del Cuerpo de Agentes Civiles de Tránsito, no se ha dado cumplimiento a la DT2.
71. Finalmente, la DT3 prescribe que la Dirección de Talento Humano del GAD realice un concurso de méritos y oposición para llenar los cargos de técnico operativo tanto del Cuerpo de Agentes Civiles de Tránsito como del Cuerpo de Control Municipal.
72. Respecto de los primeros, el GAD sostuvo en la audiencia pública y en el memorando ML-DTH-2022-2899-M, de 24 de octubre de 2022, que se desarrolló la normativa pertinente para la planificación del concurso público a fin de llenar los cargos de técnico operativo del Cuerpo de Agentes Civiles de Tránsito.<sup>30</sup> Asimismo, el GAD convocó<sup>31</sup> a un concurso de méritos y oposición a fin de llenar los cargos de ‘Agentes Civiles de Tránsito 1’ del nivel técnico operativo.<sup>32</sup> Sin embargo, en acta de sesión 044-2022 de 21 de febrero de 2022<sup>33</sup> suscrita por los miembros del Tribunal de Méritos y Oposición y Apelaciones del concurso de méritos, se resolvió declararlo desierto por disposición del juez de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia en la acción de protección 11203-2022-00164.<sup>34</sup>

---

MDT-2024-044, estableciendo los pisos y techos de las remuneraciones y aspectos de la carrera para los Agentes de Control Municipal”. Dicha resolución fue publicada en el Registro Oficial Suplemento 593 de 4 de julio de 2024. Ver párr. 40 de la sentencia 45-22-AN/24. Aquello también fue informado por el MEF y el GAD dentro de la presente causa.

<sup>30</sup> Ver resolución 0167-AL-2021 suscrita por el alcalde del GAD que contiene el “reglamento normativo para el proceso de selección por concurso de méritos y oposición para agentes civiles de tránsito 1 del nivel técnico operativo del cuerpo de agentes civiles de tránsito del [GADM de Loja]”. De los artículos 1 y 2 de dicha resolución, se desprende que “tiene por objeto dar cumplimiento a la [DT3] de la Ordenanza Nro. 0028-2021” a fin de “llenar los cargos de Agentes Civiles de Tránsito 1 del Cuerpo de Agentes Civiles de Tránsito sujetos al [COESCOP]”. Fojas 46-57 de expediente constitucional.

<sup>31</sup> De conformidad con la sentencia de 23 de marzo de 2022, “[e]l Municipio de Loja ha convocado al concurso de méritos y oposición para llenar 96 vacantes de Agentes Civiles de Tránsito, dicha convocatoria tiene sustento en la Ordenanza No. 0028-2021 que REGULA EL FUNCIONAMIENTO Y ESTRUCTURA DEL PERSONAL DE LOS CUERPOS DE AGENTES CIVILES DE TRÁNSITO Y AGENTES DE CONTROL MUNICIPAL DEL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DEL CANTÓN LOJA (fs.1671 a 1672vta.); Convocatoria que tiene fecha (sic) de inicio el 26 de enero del año 2022 (fs.1720 y 1721)”.

<sup>32</sup> De acuerdo al artículo 273 del COESCOP, en concordancia con la normativa publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 19 de 21 de junio de 2017, pág. 51, en la estructura orgánica de los niveles de gestión del Cuerpo de Agentes Civiles de Tránsito, el cargo de Agente de Tránsito 1 cumple un rol de ejecución operativa dentro del nivel técnico-operativo.

<sup>33</sup> Foja 58 y vta. del expediente constitucional.

<sup>34</sup> El 15 de febrero de 2022, el juez de la Unidad Judicial de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Loja aceptó el pedido de medidas cautelares solicitadas en conjunto con una acción de protección presentada por parte de Fátima Norma Armijos Elizalde y otros, en calidad de Agentes Civiles de Tránsito del GAD, en contra del GAD. A partir de ello, el juez ordenó “al señor Alcalde del cantón Loja [...] suspenda de manera inmediata el Concurso Abierto de Méritos y Oposición convocado con fecha 25 de enero de 2022 para cubrir 96 puestos de Agente Civil de Tránsito 1”. En sentencia de 23 de marzo de 2022, el juez inadmitió la acción de protección. No obstante, en aplicación del principio *iura novit curia*, ordenó que el Concejo Municipal del GAD “en un tiempo no superior a 6 meses, contados desde que esta

73. Posterior a ello, el GAD no ha remitido información acerca de la preparación de un nuevo concurso de méritos y oposición para los cargos de Agente Civil de Tránsito <sup>135</sup> ni del resto de cargos que corresponden al nivel técnico operativo,<sup>36</sup> y ha justificado su incumplimiento en que “aún no se han desarrollado los perfiles por la falta de normativa”. Tomando en cuenta que no se han creado los perfiles necesarios para la convocatoria y realización del concurso de méritos y oposición y que aquello está ligado a la elaboración de documentación relativa al plan de carrera, ingreso, formación, ascensos y evaluaciones y al manual de clasificación de puestos, esta Corte considera que corresponde que el GAD dé cumplimiento a las DT1 y DT2 previo a realizar el concurso de méritos y oposición.
74. Ahora, en cuanto a la realización de un concurso de méritos y oposición para llenar los cargos de técnico operativo del Cuerpo de Agentes de Control Municipal, el GAD no ha aportado información alguna acerca del cumplimiento de la obligación determinada en la DT3, por lo que, también se declara su incumplimiento.
75. En conclusión, las obligaciones contenidas en las DT1, DT2 y DT3 no han sido cumplidas.

**7.5. Quinto problema jurídico: ¿Cuáles son las medidas adecuadas y suficientes para asegurar el cumplimiento de las obligaciones contenidas en las DT1, DT2 y DT3 de la Ordenanza?**

76. Respecto de las DT1 y DT2, cabe señalar que esta Magistratura ya dictó medidas para su cumplimiento en lo que respecta al Cuerpo de Agentes de Control Municipal (sentencia 45-22-AN/24). Por lo que, sobre aquello, el GAD debe estar a lo dispuesto

---

decisión se encuentre en firme, según sea la naturaleza jurídica de los Agentes Civiles de Tránsito, **regule de manera clara el proceso de selección, ingreso y permanencia en el servicio de las y los servidores Agentes Civiles de Tránsito [...] cumplido con lo inmediatamente anterior, la autoridad nominadora y, la autoridad administrativa, del Municipio de Loja, proceda según sea determinado en la Ordenanza respectiva, cuidando que las bases, instructivos, de los concursos de méritos y oposición sean claros, públicos** y recojan todos los escenarios de protección que se contienen de la ley, reglamentos, ordenanzas, etc., para asegurar un trato igualitario, de protección y no discriminación” (énfasis añadido). En sentencia de 12 de abril de 2022, la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, Laboral, Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Loja, confirmó en todas sus partes la sentencia subida en grado.

<sup>35</sup> Se debe tomar en cuenta que la disposición segunda del acta de sesión 044-2022, que declaró desierto el concurso, estableció: “Realizar un nuevo proceso selectivo cuya planificación deberá efectuarse en los siguientes quince (15) días hábiles contados a partir de la declaratoria de desierto”.

<sup>36</sup> De acuerdo al artículo 273 del COESCOP, en concordancia con el Registro Oficial Suplemento 19, de 21 de junio de 2017, pág. 51, en la estructura orgánica de los niveles de gestión del Cuerpo de Agentes Civiles de Tránsito, corresponden al nivel técnico operativo los roles de supervisión operativa (que incluye el grado de Subinspector de Tránsito) y ejecución operativa (que incluye los grados de Agentes de Tránsito 1, 2, 3 y 4).

en dicha sentencia. En lo demás, esta Corte dicta las siguientes medidas para dar cumplimiento a las DT1, DT2 y DT3:

- 76.1.** En cuanto a la **DT1**, en el plazo de 2 meses, como consta en la Ordenanza, los directores estratégicos en coordinación con el o los jefes operativos del Cuerpo de Agentes Civiles de Tránsito del GAD deberán elaborar la normativa relativa al plan de carrera, ingreso, formación, ascensos y evaluaciones respecto del Cuerpo de Agentes Civiles de Tránsito del GAD y seguir todos los pasos necesarios para que los instrumentos elaborados sean aprobados y entren en vigencia. Si la entrada en vigencia de los instrumentos correspondientes requiere de la participación de otras autoridades del GAD, estas deberán acatar también lo resuelto en la presente sentencia.
- 76.2.** Se dispone a la máxima autoridad del GAD que, en coordinación con los departamentos correspondientes, investigue a los funcionarios responsables del incumplimiento de la disposición transitoria primera de la Ordenanza.
- 76.3.** Sobre el cumplimiento de la **DT2**, esta Corte estima necesario que el MDT y el MTOP, en observancia del principio de coordinación interinstitucional, determinen la homologación de perfiles y salarios previo a que el GAD elabore el manual que responda a la homologación salarial de los cargos del Cuerpo de Agentes Civiles de Tránsito. Por lo que, se ordena que el MDT y el MTOP determinen la homologación de perfiles y salarios en el plazo de 3 meses, contados a partir de la notificación de la presente sentencia. El GAD deberá elaborar el respectivo manual de clasificación, descripción y valoración de puestos del Cuerpo de Agentes Civiles de Tránsito en el plazo de 3 meses contados desde la vigencia de la resolución que determine la homologación salarial.
- 77.** En lo relativo a la **DT3**, el GAD debe realizar uno o varios concursos de méritos y oposición a fin de llenar los cargos de técnico operativo del Cuerpo de Agentes Civiles de Tránsito, en el plazo de 5 meses contados a partir de la elaboración de la normativa referida en los párrafos 76.1 y 76.3 *ut supra*.
- 78.** Asimismo, el GAD deberá realizar uno o varios concursos de méritos y oposición a fin de llenar los cargos de técnico operativo del Cuerpo de Agentes de Control Municipal, en el plazo de 5 meses contados a partir del cumplimiento de las medidas dispuestas en los numerales 3 y 5 del decisorio de la sentencia 45-22-AN/24.<sup>37</sup>

---

<sup>37</sup> CCE, sentencia 45-22-AN/24, 17 de octubre de 2024, numeral 3 del decisorio: “Disponer a quienes ejerzan las funciones de director(es) estratégico(s) y jefe(s) operativo(s) del Cuerpo de Agentes de Control

## 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 parcialmente** la acción por incumplimiento planteada por Edison David Gordillo Salazar, en representación de la Asociación de Agentes Civiles de Tránsito de Loja.
2. **Declarar el incumplimiento** de las obligaciones contenidas en las disposiciones transitorias primera, segunda y tercera de la Ordenanza 0028-2021 que ‘Regula el Funcionamiento y Estructura del Personal de los Cuerpos de Agentes Civiles de Tránsito y Agentes de Control Municipal del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Loja’.
3. **Disponer** las siguientes medidas:
  - a. Que, en el plazo de 2 meses contados a partir de la notificación de la presente sentencia, los directores estratégicos en coordinación con el o los jefes operativos del Cuerpo de Agentes Civiles de Tránsito del GAD del cantón Loja elaboren la normativa relativa al plan de carrera, ingreso, formación, ascensos y evaluaciones respecto del Cuerpo de Agentes Civiles de Tránsito del GAD del cantón Loja y sigan todos los pasos necesarios para que los instrumentos elaborados sean aprobados y entren en vigencia. Si la entrada en vigencia de los instrumentos correspondientes requiere de la participación de otras autoridades del GAD del cantón Loja, tales autoridades deberán acatarse también a lo resuelto en la presente sentencia. Una vez culminado el plazo, el GAD del cantón Loja deberá informar a la Corte sobre el

---

Municipal del GAD que, en el plazo de dos meses contados a partir de la notificación de la presente sentencia: i) emitan los instrumentos previstos en la disposición transitoria primera de la Ordenanza (*i.e.* “el orgánico estructural funcional, numérico, plan de carrera, ingreso, formación, ascensos, evaluaciones”) en lo que respecta al Cuerpo de Agentes de Control Municipal del GAD; y, ii) sigan todos los pasos necesarios para que los instrumentos elaborados sean aprobados y entren en vigencia. Si la entrada en vigencia de los instrumentos requiere de la participación de una o varias autoridades adicionales del GAD, tales autoridades deberán acatarse también a lo resuelto en la presente sentencia. Una vez culminado el plazo, el GAD deberá informar a la Corte sobre el cumplimiento de la disposición transitoria primera de la Ordenanza” y numeral 5 del decisorio: “Disponer a la Dirección de Talento Humano del GAD que, una vez que los funcionarios responsables elaboren el reglamento orgánico funcional, cumplan con lo dispuesto en la disposición transitoria segunda de la Ordenanza en el plazo de 3 meses. Una vez culminado el plazo, el GAD deberá informar a la Corte sobre el cumplimiento de la disposición transitoria segunda de la Ordenanza”.

cumplimiento de la disposición transitoria primera de la Ordenanza 0028-2021.

- b.** Que, respecto del Cuerpo de Agentes Civiles de Tránsito, el Ministerio de Trabajo, en coordinación con el Ministerio de Transporte y Obras Públicas, determinen la homologación de perfiles y salarios en el plazo de 3 meses contados a partir de la notificación de la presente sentencia. Una vez culminado el plazo, el MDT y el MTOP deberán informar a la Corte sobre el cumplimiento de lo dispuesto. El GAD del cantón Loja deberá elaborar el respectivo manual de clasificación, descripción y valoración de puestos del Cuerpo de Agentes Civiles de Tránsito en el plazo de 3 meses contados a partir de la vigencia de la resolución que determine la homologación salarial. Una vez culminado el plazo, el GAD del cantón Loja deberá informar a la Corte sobre el cumplimiento de la disposición transitoria segunda de la Ordenanza 0028-2021.
- c.** Que, el GAD del cantón Loja realice uno o varios concursos de méritos y oposición a fin de llenar los cargos de técnico operativo del Cuerpo de Agentes Civiles de Tránsito, en el plazo de 5 meses contados a partir del cumplimiento de las medidas que constan en el numeral 3 literales a) y b) del decisorio de la presente sentencia, respecto del Cuerpo de Agentes Civiles de Tránsito. Asimismo, el GAD del cantón Loja deberá realizar uno o varios concursos de méritos y oposición a fin de llenar los cargos de técnico operativo del Cuerpo de Control Municipal, en el plazo de 5 meses contados a partir del cumplimiento de las medidas dispuestas en los numerales 3 y 5 del decisorio de la sentencia 45-22-AN/24. Una vez culminado el plazo, el GAD del cantón Loja deberá informar a la Corte sobre el cumplimiento de la disposición transitoria tercera de la Ordenanza 0028-2021.
- 4.** En lo que se refiere al cumplimiento de las disposiciones transitorias primera y segunda de la Ordenanza 0028-2021, respecto del Cuerpo de Agentes de Control Municipal del GAD del cantón Loja, las partes deberán estar a lo dispuesto en la sentencia 45-22-AN/24.
- 5. Ordenar** a la máxima autoridad del GAD del cantón Loja que, en coordinación con los departamentos correspondientes, investigue a los funcionarios responsables del incumplimiento de la disposición transitoria primera de la Ordenanza 0028-2021. El GAD del cantón Loja deberá informar a la Corte acerca del inicio, trámite y resultados de la investigación en el plazo de dos meses contados a partir de la notificación de la presente sentencia.

**6.** Notifíquese y cúmplase.

Alí Lozada Prado  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de viernes 08 de noviembre de 2024.- Lo certifico.

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