Juicio No. 18171-2024-00027

**JUEZ PONENTE:BARRAGAN GARCIA JOSE GABRIEL, JUEZ**
**AUTOR/A:BARRAGAN GARCIA JOSE GABRIEL**
**SALA ESPECIALIZADA DE LA FAMILIA, NIÑEZ, ADOLESCENCIA Y ADOLESCENTES INFRACTORES DE LA CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DE TUNGURAHUA.** Ambato, martes 6 de mayo del 2025, a las 15h04.

Ponente: Dr. José Gabriel Barragán García, Ph.D.

**VISTOS:** El Tribunal Único de la Sala Especializada de la Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Tungurahua, integrado por los Jueces Provinciales Dra. Lucila Cristina Yanes Sevilla, Dr. Nelson Patricio García Campos; y, Dr. José Gabriel Barragán García, Juez Temporal, mediante acción de personal No. 0190-DNTH-2024-XC de 22 de Enero del 2024 (ponente), en observancia del inciso segundo del artículo 24 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, por el mérito de los autos dicta la presente sentencia, cuya argumentación jurídica y motivación para el presente caso y sin perjuicio de otras consideraciones que quepan para otros asuntos similares o análogos, se estructura conforme se detalla a continuación:

El expediente ha sido puesto en su conocimiento por parte de la señora secretaria de esta Sala en la fecha indicada en la razón precedente.

## I. IDENTIFICACIÓN DE LAS PARTES:

**1.1. ACCIONANTE:** Luis Edgar Chimborazo Cordónez.

**1.2. ACCIONADOS:** GAD Municipalidad de Ambato - Ing. Diana Guadalupe Caiza Telenchana, Alcaldesa; Ab. Limber Aníbal Torres Sevilla, Procurador Síndico Municipal; Ab. Fabio Mauricio Monar Castillo, Director de Desarrollo Institucional y del Talento Humano; y, Procuraduría General del Estado.

## II. ANTECEDENTES Y OBJETO DE LA RESOLUCIÓN EN SEGUNDA INSTANCIA: RESUMEN DE LOS HECHOS Y FUNDAMENTOS DE DERECHO:

**2.1.- DEMANDA Y PRETENSIONES:** Con fecha martes 17 de septiembre del 2024 (fs.117), comparece la parte accionante y presenta su demanda que obra de fs. 103 a 116 vta. (los folios que se citen corresponden al cuaderno de primer nivel, a menos que se exprese cuestión diferente), en la que citando jurisprudencia, doctrina y varios preceptos jurídicos, en resumen, en relación con los hechos sujetos a juzgamiento constitucional, señala:

**2.1.1.-** Que el compareciente presta sus servicios en calidad de Policía Municipal desde el día

01 de noviembre de 2009. Posteriormente, con fecha 01 de noviembre de 2013, se celebra un Contrato de Trabajo Indefinido entre el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipalidad de Ambato y el Sr. Luis Edgar Chimborazo Cordónez, con el objeto de contratar los servicios lícitos y personales, en forma indefinida del compareciente, para desempeñar las actividades de POLICÍA MUNICIPAL 1, poniéndose a disposición de la Agencia de Orden y Control Ciudadano, contrato al amparo de la LOSEP. Dentro del aludido contrato se estableció una remuneración de $580,00 (quinientos ochenta dólares americanos).

**2.1.2.-** Con fecha 6 de diciembre de 2018, se celebra la Adendum al Contrato de Trabajo Indefinido, modificando la cláusula denominada Objeto del Contrato y Clase de Trabajo, con respecto a la dependencia del puesto de trabajo, variando ésta a COMSECA.

**2.1.3.-** Que, con fecha 1 de enero de 2021, se celebra entre el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipalidad de Ambato y el Sr. Luis Edgar Chimborazo Cordónez la Adendum al Contrato de Trabajo Indefinido suscrito el 01 de noviembre de 2023, modificando la cláusula denominada Objeto del Contrato y Clase de Trabajo.

**2.1.4.-** Mediante, Of. No. COMSECA-JCACMA-20-497, de fecha 23 de septiembre de 2020, el Sr. César Acurio, Ex Jefe del Cuerpo de Agentes de Control Municipal, solicitó al Coronel de Policía Patricio Carrasco, Director Ejecutivo de COMSECA, se designe al servidor público municipal de carrera que se hará cargo de las funciones de Jefe del CACM, de conformidad a lo dispuesto en el COESCOP, esto en virtud de que las actividades laborales del prenombrado funcionario fenecerían el 31 de octubre de 2020.

**2.1.5.-** Con Oficio Nro. COMSECA-20-0551, de fecha 08 de octubre de 2020, el Coronel de Policía (S.P.), Patricio Carrasco Miranda, Director Ejecutivo del COMSECA, remite el criterio jurídico acerca de la designación de la máxima autoridad del nivel directivo del CACM, en donde sugiere, que el ACM Luis Chimborazo subrogue al Jefe de Control Municipal por 30 días, a partir del 01 de noviembre de 2020, mediante Oficio DITH-20-2891, de fecha 30 de octubre de 2020, la Ing. María Fernanda Solis, Directora de Desarrollo Institucional y del Talento Humano, del GADMA, solicita al Dr. Javier Altamirano Sánchez, Alcalde de Ambato, se designe al compareciente Luis Edgar Chimborazo Cordónez, como máxima autoridad del nivel directivo del Cuerpo de Agentes de Control Municipal.

**2.1.7.-** Mediante Oficio DITH-20-2905, de fecha 30 de octubre de 2020, la Ing. María Fernanda Solís, Directora de Desarrollo Institucional y del Talento Humano, del GADMA, le notifica que se hará responsable de las actividades de Jefe de la Policía Municipal, a partir del 01 de noviembre de 2020 por la desvinculación del señor César Acurio.

**2.1.7.-** Que, el compareciente Luis Edgar Chimborazo Cordónez, a partir del 01 de noviembre de 2020 hasta la fecha, ejerce las funciones de Jefe del Cuerpo de Agentes de Control Municipal, por ostentar el mayor grado jerárquico en dicha entidad, desarrollando actividades de conducción y mando o coordinación operática del Cuerpo de Agentes de Control

Municipal, facultades determinadas en el artículo 248 y 250 del COESCOP; conforme se desprende del Certificado Nro. DITH-24-160 emitido con fecha 04 de marzo de 2024, por el Ab. Fabio Monar Castillo, Director de Desarrollo Institucional y del Talento Humano.

**2.1.8.-** Que pese a que sigue desempeñando las funciones de Jefe del Cuerpo de Agentes de Control Municipal, sigue percibiendo una remuneración de $596 (quinientos noventa y seis dólares americanos) correspondientes al cargo de Policía Municipal, y no así como en derecho le corresponde la remuneración de Jefe del Cuerpo de Agentes de Control Municipal. Situación que además de injusta y contraria al ordenamiento jurídico ecuatoriano, puesto que no corresponde a la remuneración determinada para dicho cargo desempeñado, que posee atribuciones, competencias y responsabilidad de tal índole que incluso pudiese acarrear cierto tipo de responsabilidades administrativas, civiles y penales; es por ello que, mediante Oficio No. AOCC-JCACMA-21-775, de fecha 20 de octubre de 2021, solicitó al Tnlgo. Fernando Torres Miranda, Director de la Agencia de Orden y Control Ciudadano, se proceda a la compensación remunerativa, hacia el compareciente, acorde a las funciones desempeñadas, a lo que se da una contestación inmotivada por parte de la Ing. Tania Terán Padilla, Directora de Desarrollo Institucional y del Talento Humano del GADMA, mediante Oficio GADMA-DITH-21-2840, de fecha 08 de noviembre de 2021 que concluye que no procede la retribución de la remuneración económica solicitada.

**2.1.9.-** Que posteriormente, mediante Oficio S/N de fecha 07 de julio de 2022, se vuelve a solicitar conforme a derecho se disponga a los órganos correspondientes el pago de la diferencia remunerativa mensual y los beneficios de ley por el cumplimiento de la designación realizada por el señor Alcalde a Chimborazo Cordónez Luis Edgar, con cédula de ciudadanía no. 1804337572, como Jefe del Cuerpo de Agentes de Control Municipal a partir del 01 de noviembre de 2020 hasta la presente fecha. Solicitud que tuvo como respuesta, el Oficio Nro. DITH-22-3135 de fecha 09 de noviembre de 2022, en donde el Ing. Galo Celi Valverde, Director de Desarrollo Institucional y del Talento Humano, indica: *"(...) previo a proveer lo que corresponda se solicita se remita a la presente Dirección "(...) la designación realizada por el señor Alcalde a CHIMBORAZO CORDÓNEZ LUIS EDGAR (...)" a la que hace referencia en su escrito. (...)"* y evaden su pretensión. Que no posee ninguna respuesta, en cuanto a esta petición.

**2.1.10.-** Cumpliendo con lo indicado, mediante Oficio S/N de fecha 09 de diciembre de 2022, contestó el requerimiento y adjuntó la designación realizada por el señor Alcalde, sin embargo, causa sorpresa nuevamente la escueta contestación y alegación realizada por parte de la administración pública mediante Oficio No. DITH-23-052, de fecha 10 de enero de 2023, en donde establecen que: *"(...) De la documentación que su persona ha adjuntado a su escrito se evidencia que las mismas son copias simples y por ende no tienen eficacia jurídica (...)"* .Es decir que, se vuelve a negar atención al compareciente, por supuestamente no contar con documentos originales que la propia Dirección de Desarrollo Institucional y del Talento Humano dispone. Es decir que, hasta la presente fecha su solicitud no posee respuesta alguna, pese a que conforme lo señala el Código Orgánico Administrativo.

**2.1.11.-** Indica expresamente que su pretensión es: *"...**7.1.1.** Que se acepte la presente acción de protección. **7.1.2.** Que en sentencia se declare la violación a los siguientes derechos constitucionales, Derecho al debido proceso en las garantías consagradas en el art. 76 numerales 1 y 7 literal 1) de la Constitución de la República del Ecuador, derecho de petición artículo 66 numeral 23; derecho a la seguridad jurídica establecido en el Art. 82 CRE, derecho al trabajo determinado en el Art. 33, derecho a percibir una remuneración justa y equitativa y de igual trabajo igual remuneración, del artículo 229 y 326 de la CRE respectivamente y finalmente derecho a la igualdad y no discriminación contenida en el artículo 66 numeral 4, todos estos derechos reconocidos por la Carta Magna. **7.1.3.** Que como efecto de reparación integral se proceda a: a) Disponer al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipalidad de Ambato, el pago inmediato de la diferencia salarial y remunerativa no percibida, desde el 01 de noviembre de 2020, fecha en la cual el accionante empezó a ejercer las funciones de Jefe del Cuerpo de Agentes de Control Municipal, así como los correspondientes beneficios legales 21 b) Se disponga a la Defensoría del Pueblo vigile el cumplimiento de lo oportunamente resuelto por su autoridad..."*.

**3. CALIFICACIÓN DE LA DEMANDA, AUDIENCIA CONSTITUCIONAL Y ARGUMENTOS VERBALES DE OPOSICIÓN Y DEFENSA:** A fojas 267-267 vta., el Tribunal de Garantías Penales con sede en el cantón Ambato - Juez pluripersonal -, con fecha 20 de septiembre del 2024, a las 10h47, acepta a trámite la acción, convoca a audiencia pública en cumplimiento del numeral segundo del artículo 13 de la LOGJCC, y dispone que se haga conocer la convocatoria a la parte accionada, así como al Procurador General del Estado. Conforme las actas y grabaciones de audio de fojas 224, 281 y 285, consta que ha tenido lugar la audiencia pública constitucional en el día, hora y lugar señalados, esto es el día martes 01 de octubre del 2024, a las 15h15, y su reinstalación (28 de octubre del 2024 y 14 de noviembre del 2024); en la que, escuchadas las intervenciones de las partes, incluidas sus respectivas réplica y contrarréplica se tiene:

**3.1.-** La **PARTE ACCIONANTE** *"...conforme se desprende del certificado número de DTH-24-160, de fecha 4 de marzo del 2024, emitido por el Ab. Fabio Monar, Director de Talento Humano del GAD Municipalidad de Ambato, se desprende que el accionante, presta sus servicios en calidad de policía municipal desde el 1 de noviembre del año 2009; el 1 de noviembre del 2013, se celebra un contrato de trabajo entre el Gobierno Autónomo Descentralizado del GAD Ambato, y el accionante, con el objetivo de que desempeñe las actividades de policía municipal, este contrato ha tenido algunas adendos, en primer lugar, la Agencia de Orden y Control Ciudadano, la Unidad de Cuerpos de Agentes de Control Municipal, hay que hacer hincapié en que con fecha 21 de junio del 2017, entra en vigencia el COESCOP, Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público, en este cuerpo normativo se regulan las entidades complementarias de seguridad de los GADS, entre ellos tenemos el Cuerpo de Bomberos, Cuerpo de Agentes de Control Municipal y Cuerpo de Agentes Civiles de Tránsito, de 23 de septiembre de 2020... se sugiere que el Agente de Control Municipal Luis Chimborazo, subrogue al Jefe de Control Municipal conforme lo*

*determinado en el artículo 256, y la disposición general décimo tercera del mencionado cuerpo legal, así también se determina que el accionante cumple con todos los requisitos establecidos en el artículo 156 del COESCOP, y es factible que sea quien ejerza las actividades de Jefe del Cuerpo de Control Municipal del GAD Ambato, es así que, mediante el oficio No. DTH-20-2905, de fecha 30 de octubre de 2020, la ingeniera María Fernanda Solís, directora de Talento Humano del GADMA, notifica con lo siguiente, en atención a la sumilla inserta en el oficio No. DTH-20-2891, se autoriza por parte del señor alcalde, Dr. Javier Altamirano Sánchez, que usted, refiriéndose al accionante, sea responsable de las actividades de Jefe de la Policía Municipal, a partir del 1 de noviembre de 2020, por la desvinculación del señor César Acurio, por consiguiente hasta la presente fecha, a partir del 1 de noviembre de 2020, quien ejerce y subroga las funciones de Jefe del Cuerpo de Agentes de Control Municipal es el accionante... sin embargo, percibe una remuneración de 596 dólares, de acuerdo a su contrato de policía municipal, se ha presentado tres solicitudes al GAD Municipalidad de Ambato, una mediante oficio No. AOCC-JCACMA-21-775, de fecha 20 de octubre de 2021, otra de fecha 7 de julio de 2022, y otra de fecha 9 de diciembre de 2022, y solicita el correspondiente pago de la diferencia remunerativa mensual y los beneficios de ley que le corresponde por ejercer los cargos, funciones, atribuciones y competencias del Jefe del Cuerpo de Agentes de Control Municipal de Ambato, recibiendo la siguiente respuesta, supuestamente no cabe que el tecnólogo Luis Chimborazo esté sometido al COESCOP, porque se encuentra regido al Código de Trabajo, esta respuesta fue del año 2021, sin embargo, el COESCOP entró en vigencia en el 2017, entonces, se encuentra regido por dicho cuerpo normativo, de las otras solicitudes, ha solicitado de Talento Humano, que presente la asignación que le realizó el señor Alcalde Javier Altamirano, con la subrogación de Jefe del Cuerpo de Control Municipal, otra de las respuestas, ha sido que ha presentado con copia simple, sin embargo, toda esta documentación reposa en la Dirección de Talento Humano del GADMA, por obligaciones constitucionales y obligaciones normativas, de acuerdo al Código Orgánico Administrativo.. el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipalidad de Ambato, debe garantizar, al servidor público Luis Chimborazo, el respeto y cumplimiento a las normas, cumplir con lo determinado en la Constitución de la República de Ecuador, en la LOSEP, en el Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público COESCOP, en sus propias Ordenanzas, la de funcionamiento de los cuerpos de Agentes de Control Municipal y Agentes Civiles de Tránsito del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipalidad de Ambato, y también la que regula la escala de remuneraciones unificadas en los diferentes niveles de puestos de trabajo del GAD Municipalidad de Ambato, debe observar las peticiones realizadas por el compareciente, en cuanto al pago de las diferencias remunerativas y beneficios legales, se ha vulnerado e inobservado el artículo 229 de la Constitución, que determina el derecho de los servidores públicos, las remuneraciones serán justas y equitativas en relación a sus funciones y se valorará la profesionalización, capacitación, responsabilidad y experiencia, el artículo 326, número 4, a todo trabajo de igual valor, le corresponde igual remuneración, se ha inobservado la LOSEP, artículo 23, derechos de los servidores y servidoras públicas, percibir una remuneración justa, artículo 104, los puestos serán remunerados sobre la base de un*

*sistema que garantice el principio de la remuneración de los servidores y servidores, que sean proporcional a sus funciones, eficiencia, responsabilidad y valorará la profesionalización, capacitación y experiencia, y el artículo 126 de la subrogación... se menciona el COESCOP, artículo 4, en las disposiciones de este Código y Reglamentos, que constituye el régimen jurídico especial, donde lo que no se encuentre previsto en este régimen, se aplicará supletoriamente la LOSEP, artículo 234... se vulnera lo determinado en la propia Ordenanza de funcionamiento del Cuerpo de Agentes de Control Municipal y Agentes Civiles de Tránsito del GAD Municipalidad de Ambato, en cuanto al artículo 36, que determina remuneraciones, las y los servidores de los cuerpos de agentes de control municipal y agentes civiles de tránsito del GAD Municipalidad de Ambato... por parte del GAD Municipalidad de Ambato, se han emitido tres documentos, el oficio GADMA-DTH-212840, de fecha 8 de noviembre de 2021, el oficio DTH-223135, de fecha 9 de noviembre de 2022, el oficio DTH-2352, de fecha enero de 2023, en relación a lo que se pague o cancele la diferencia remunerativa por ejercer legalmente y bajo subrogación, el cargo del Jefe del Cuerpo de Agentes de Control Municipal, es decir, existe una inexistente motivación en la presente causa... la Administración Pública no ha respondido justificadamente las reiteradas solicitudes en cuanto al pago de la diferencia remunerativa...".*

**3.2.** La **PARTE ACCIONADA**, *"...se ha pretendido y se ha englobado todas estas pretensiones, dentro de una dimensión económica... existieron algunos cambios administrativos y, en última instancia, es decir, desde que supuestamente se pretende determinar que existieron vulneraciones de derechos constitucionales, el señor venía fungiendo sus funciones dentro del Código de Trabajo, todo lo que se pretende y todo lo que se ha dicho, se habla de que él ha venido cumpliendo funciones como Jefe del Cuerpo de Agentes de Control Municipal, pero existen ciertas reglas dentro de los procedimientos administrativos, y entre una de ellas, las personas o los funcionarios que están bajo el régimen del Código de Trabajo, no pueden subrogar funciones, ni pueden realizar encargos, por estas consideraciones, era necesario esperar que existan resoluciones administrativas para poder contemplar estas pretensiones realizadas por el legitimado activo, en el 2017, entra en vigencia en el COESCOP, para estas entidades de control, existen en sus disposiciones transitorias, que todas las instituciones que tengan bajo su administración a este tipo de funcionarios, necesitan realizar ciertas regularizaciones, ciertos reglamentos, el Municipio de Ambato debía contemplar y expedir una serie de reglamentos para una buena organización, no sólo el Municipio de Ambato era el que debía contemplar este tipo de resoluciones u ordenanzas, también el Ministerio del Trabajo, ente rector para determinar las escalas remunerativas, sin un acuerdo ministerial, nosotros no podríamos determinar una escala salarial efectiva, para este cuerpo de Agentes Municipales, recién en este año 2024, se emite la resolución MDT-2024-044, de fecha 20 de junio de 2024, entraba en vigencia a partir de su publicación en el Registro Oficial, su publicación fue el jueves 4 de julio del 2024, y dentro de los 60 días, debemos realizar estos cambios administrativos para las escalas remunerativas, y se podrá observar cómo debe ser esta estructura, para el GAD Municipalidad de Ambato, categoría B, establece cuál es la estructura ocupacional, cargos*

*directivos, los técnicos operativos, y la conducción de mando, coordinación, supervisión operativa y ejecución operativa, está establecido la estructura ocupacional, con los pisos y techos remunerativos; a partir de la vigencia de esta resolución administrativa, nosotros podíamos contemplar los cambios necesarios para poder dar esta efectiva remuneración para los Cuerpos de Agentes Municipales, como así los Cuerpos de Tránsito, se trata de hacer una diferenciación con un supuesto jefe en la Dirección de Tránsito, aduciendo que como él percibe una remuneración diferente, debería pretender una escala remunerativa igual, esta jefatura como tal, determinada en esta Dirección de Tránsito, fue creada en el año 2014, antes que entre en vigencia el COESCOP, se lo hace bajo el cargo de una persona que tiene un cargo administrativo, más no un cargo operativo, es decir, está una persona bajo el régimen de la LOSEP, y no se encontraba ningún agente de orden, control o un agente de tránsito dentro de esta partida presupuestaria, por lo tanto, no se puede aducir que esta partida fue creada a partir de lo que entró en vigencia el COESCOP... una vez que esta persona dejó sus funciones de la Municipalidad de Ambato, no se le podía otorgar la misma partida al hoy legitimado activo, porque está regido al Código de Trabajo, se encuentra el contrato colectivo, y el legitimado activo ha venido teniendo los beneficios del mismo, se les ha pagado horas extraordinarias y horas suplementarias, beneficios que en el régimen LOSEP, no se contemplan, queda claro que el GAD Municipalidad de Ambato ha realizado todos los actos pertinentes para poder garantizar los derechos de todos los funcionarios dentro del GAD Municipalidad de Ambato, sin embargo, sin la resolución administrativa emitida por el Ministerio de Trabajo, nosotros no podíamos realizar los cambios administrativos, como se lo ha venido requiriendo, era necesario que ellos contemplen cual es la escala remunerativa recurrente para cada uno, recién el viernes pasado,* ***se hizo el cambio administrativo, firmaron sus acciones de personal, porque ya dejan de ser trabajadores, ahora ya son COESCOP****, el mismo señor Luis Chimborazo firmó las acciones de personal, se asignó el cargo de acuerdo a su tiempo de trabajo, y a sus conocimientos, se le ha puesto en su escala remunerativa, conforme establece este acuerdo ministerial; para los cargos directivos, en este caso la jefatura, es necesario una reforma a la ordenanza, a través del Consejo Municipal, para determinar y esclarecer como se va a contemplar la contratación de los cargos directivos, y se podrá crear la partida presupuestaria, sin embargo, como esta entró en vigencia recién, estamos en el proceso de realizar la reforma, y poder crear una partida presupuestaria, y ocupar a las personas necesarias en el puesto, considerando son de cargos directivos, de confianza de la Administración Municipal, una vez que se ha puesto en conocimiento, este pequeño antecedente, se ha planteado que existen varias vulneraciones a derechos constitucionales, sobre una pretensión económica, creo que es claro que ustedes conocen, la Corte Constitucional, ya se ha pronunciado en varios de sus fallos, me permito indicar la sentencia 224-23-JPG-24, párrafos 79 y 80, establece que, por regla general, la vía laboral ordinaria es la adecuada, siempre que la pretensión de los accionantes se suscriba a dimensiones de índole estrictamente laboral, como por ejemplo el pago de remuneraciones; se dice que el Municipio de Ambato no ha realizado ciertos pagos al hoy legitimado activo, y es claro que dentro de sus pretensiones establecen una diferencia salarial, el pago inmediato por una diferencia salarial; se habla de vulneración específicamente al derecho a trabajo en*

*la dimensión económica, la Corte también se ha pronunciado y ha establecido en su sentencia 169-16-C-CC, el derecho al trabajo en dos dimensiones, una en la dimensión social, y otra en la dimensión económica, se ha establecido que cuando se pretende irse por la dimensión social, esta sí se puede tutelar bajo una acción de protección, sin embargo, cuando las pretensiones van por la dimensión económica, esta se la debe contemplar en la vía ordinaria, por lo tanto, es evidente que lo que se pretende es la vía económica, se está desnaturalizando la acción de protección como tal, como tutela para este tipo de derechos, es necesario también hablar de lo que establece la sentencia 1679-12-P-20, que la misma Corte Constitucional ha establecido que las discusiones de índole estrictamente laboral, tales como el pago de remuneraciones adecuadas u otro tipo de haberes laborales, la verificación de las causales de procedencia de visto bueno y entre otras, cuentan con una vía adecuada y eficaz ante la justicia ordinaria y por último existe también la sentencia 2006-19-IP-24, que asimismo establece que, por regla general, a la jurisdicción de lo contencioso administrativo se establecerán los actos administrativos sobre conflictos meramente laborales y dentro de estos laborales cuando sus pretensiones sean por el aspecto económico, es evidente que existe la vía idónea para este tipo de reclamos... por lo tanto, en base a lo que establece el artículo 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, solicito que se rechace la presente demanda...".*

**3.3.** La parte accionada legitimó su intervención como se aprecia de foja 277.

**4.- SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA E IMPUGNACIONES:** En la misma audiencia, el Tribunal de Garantías Penales con sede en el cantón Ambato - Juez pluripersonal a quo-, en forma verbal emite resolución en la cual rechaza la demanda de acción de protección planteada.

**4.1.** A fojas 287 a 298., el mentado juez pluripersonal a quo, dicta sentencia por escrito en la que se resuelve: *"…En consecuencia, este accionar del GAD Municipalidad de Ambato, no puede considerarse que haya violado los derechos del accionante, establecidos en el Art. 229 de la Constitución de la República, en relación a que la remuneración de las servidoras y servidores públicos será justa y equitativa, con relación a sus funciones, y valorará la profesionalización, capacitación, responsabilidad y experiencia, tanto más, que no se establece alguna acción u omisión del legitimado pasivo, sobre la vulneración de derechos reconocidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, sino frente a aspectos de mera legalidad que deben demandarse ante las instancias respectivas y específicas, lo que tiene relación con el Art. 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional...* ***ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA****, se declara improcedente la acción de protección deducida por el ciudadano Luis Edgar Chimborazo Cordónez, en contra de la Ing. Diana Guadalupe Caiza Telenchana, Ab. Limber Aníbal Torres Sevilla y Ab. Fabio Mauricio Monar Castillo, Alcaldesa Cantonal, Procurador Síndico Municipal y Director de Desarrollo Institucional y del Talento Humano del GAD Municipalidad de Ambato*

*respectivamente...”*. Dicha sentencia fue notificada con fecha 18 de noviembre del 2024 (fs.298 vta.).

**4.2.-** La parte accionante apela de la decisión de forma oral en la misma audiencia (fs.286) y se ratifica en ello por escrito (fs. 299-307 vta.). Mediante auto de fecha 25 de noviembre del 2024 (fs. 309) se admite el recurso de apelación presentado y se ha dispuesto que el expediente sea remitido ante la Corte Provincial de Justicia de Tungurahua.

**5.- SUSTANCIACIÓN EN SEGUNDA INSTANCIA:** A fojas 1 del cuaderno de segunda instancia (en ese apartado las fojas mencionadas corresponden a este cuaderno) consta el acta de sorteos de fecha 17 de diciembre del 2024; conforme razón de fs. 2 del cuaderno de segunda instancia, se pone en despacho del Juez Ponente, y mediante providencia de fs... se disponen autos para resolver.

**6.- PROBLEMA JURÍDICO A RESOLVER:** De lo expuesto se tiene que el problema jurídico a resolver por este Tribunal de apelaciones, es: Determinar si corresponde o no ordenar por medio de esta acción constitucional el pago de la diferencia salarial y remunerativa no percibida, así como los correspondientes beneficios legales, desde el 01 de noviembre de 2020, fecha en la cual el accionante señala empezó a ejercer las funciones de Jefe del Cuerpo de Agentes de Control Municipal en el GAD Municipalidad de Ambato; y, en función de ello determinar si se han vulnerado o no los derechos constitucionales del accionante: A la seguridad jurídica, al trabajo (a percibir una remuneración justa y equitativa), a la igualdad y no discriminación; y, de petición.

## III. PRESUPUESTOS PROCESALES:

**7.- JURISDICCIÓN:** El Tribunal se encuentra debidamente integrado por quienes están investidos de jurisdicción conforme a los artículos 7, 167, 178.2 y 186 inciso primero de la Constitución de la República del Ecuador, 150 y 152 del Código Orgánico de la Función Judicial (en adelante COFUJ), esto es por personas que ejercen la potestad de administrar justicia emanada del pueblo, a quienes se ha extendido el nombramiento conforme a la Constitución y la ley y que han tomado posesión de su función, brindando servicio efectivo a la comunidad. Igual consideración cabe del Juzgador pluripersonal de primera instancia.

**8.- COMPETENCIA**: En cuanto al Juzgador pluripersonal de primera instancia, se observa que es competente conforme al artículos: 160.2 y 221.3 del COFUJ; pues estamos frente a una causa en materia constitucional, puesta a conocimiento y resolución de un Juez/Tribunal de primera instancia con competencia en dicha materia en el cantón Ambato, provincia de Tungurahua, cuya competencia territorial y lugar de su sede ha sido determinada por el Consejo de la Judicatura, referente a un asunto que se indica en la demanda es el lugar en tiene su domicilio y por tanto produce sus efectos; por lo que, el Tribunal de dicho cantón y provincia, tiene competencia en el presente caso.

**9.- DEBIDO PROCESO:** Se aprecia además que en la tramitación de esta causa se han cumplido con las garantías básicas que aseguran el derecho al debido proceso, señaladas por el artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador, así como las normas constitucionales del procedimiento, establecidas en los artículos 86.2 y 86.3 eiusdem y 8 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccional y Control Constitucional. En definitiva, se han cumplido con las garantías básicas que aseguran el derecho al debido proceso, señaladas por el artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador, en concordancia con los artículos XVIII de Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y 8 y 15 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, desarrollados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

**9.1.-** En definitiva, se debe recordar que en todos los casos es obligación de los juzgadores el propender a resolver la controversia, en armonía con el principio de eficacia del proceso señalado en el artículo 169 de la Constitución de la República del Ecuador y de tutela judicial efectiva consagrada en el artículo 75 ibídem, en concordancia con los artículos 23 y 130.8 del Código Orgánico de la Función Judicial que permiten la desestimación por vicios de forma o la declaratoria de nulidad únicamente cuando se haya ocasionado nulidad insanable o provocado indefensión en el proceso, sin que ninguno de éstos presupuestos se aprecien en la causa, pues han comparecido a ella, la persona legitimada activa y pasiva a ejercer en forma amplía sus respectivos derechos de contradicción y defensa, sin que tampoco se haya propuesto como punto de impugnación en el recurso de apelación, la validez del proceso.

**9.2.-** Es preciso señalar además que la demanda que ha dado inicio al presente proceso, se ha notificado al Procurador General del Estado o su delegado, quien ha comparecido al proceso (fs.123), esto en observancia del artículo 6 incisos primero a tercero de la Ley Orgánica de la Procuraduría General Estado, a fin de que ejerza su facultad de supervisión en esta causa, al ser la parte accionada una entidad pública que cuenta con legitimidad de personería.

## IV ANÁLISIS DE HECHOS RELEVANTES y VERDAD PROCESAL.

**10.- VERDAD PROCESAL:** De conformidad con el artículo 164 inciso tercero del Código Orgánico General de Procesos, aplicable a la especie en atención a la Disposición Final de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en concordancia con la Primera Disposición Reformatoria del Código Orgánico General de Procesos, norma supletoria *en lo que fuere aplicable y compatible con el Derecho Constitucional; y,* ante la falta de norma expresa que regule la actividad probatoria en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccional y Control Constitucional, conforme al artículo 29 inciso final del COFUJ, y en atención, además, al artículo 17.2 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, este Tribunal tiene la obligación legal de hacer relación únicamente de los hechos probados que sean relevantes para la resolución y que sirvan para justificar la decisión, actuaciones probatorias que además, acorde con el principio de verdad procesal, contemplado en el artículo 27 del Código Orgánico de la Función Judicial, que ordena que las juezas y

jueces resolverán únicamente atendiendo a los elementos aportados por las partes, salvo que se trate de hechos públicos y notorios, así declarados en el proceso, generan una dependencia directa de los infrascritos respecto de la información introducida al proceso por los sujetos del mismo, y que a su vez origina responsabilidades legales en aquellos, en caso de que se cambie el estado de las cosas, lugares o personas a fin de inducir a engaño al juez, conforme nuestra legislación punitiva vigente; en otras palabras, *"… el juzgador, para su resolución, tiene que atenerse a los méritos procesales. <Lo que no está en el juicio no está en el universo>…"*, debiendo además recordarse que al tratarse de una acción de protección incoada en contra de servidores públicos, es aplicable el inciso final del artículo 16 de la LOGJUCC, que señala: *"… Se presumirán ciertos los hechos de la demanda cuando la entidad pública accionada no demuestre lo contrario o no suministre la información solicitada, siempre que de otros elementos de convicción no resulte una conclusión contraria..."*. Por lo tanto, en relación con el objeto del litigio en segunda instancia, se tiene como relevantes para la decisión de esta causa, los siguientes hechos contenidos en su correlativo medio de prueba, así:

**10.1.- DOCUMENTOS.-** Los documentos que a continuación se identifican, cumplido que ha sido el principio de contradicción señalado por el artículo 168.6 de la Constitución de la República del Ecuador, y conforme a los artículos 207, 193 inciso primero, 194 inciso primero, 195, 196 numerales 1 y 4, 199, 205, 206 y 208 primero del COGEP, normas supletorias en todo aquello que no pugne con el Derecho Constitucional, como se anotó en el párrafo anterior, evidencian pruebas legalmente actuadas; instrumentos que corresponden a:

- Of No. COMSECA-JCACMA-20-497, de fecha 23 de septiembre de 2020, emitido por el Sr. César Acurio, Ex Jefe del Cuerpo de Agentes de Control Municipal, por el que solicita se designe a quien se hará cargo de tal función (fs. 1)
- Oficio Nro. COMSECA-20-0551, de fecha 08 de octubre de 2020, suscrito por el Coronel de Policía (S.P.), Patricio Carrasco Miranda, Director Ejecutivo del COMSECA, con el que se suguiere al accionante para que subroge al Jefe de Control Municipal (fs. 2)
- Oficio DITH-20-2891, de fecha 30 de octubre de 2020, emitido por la Ing. María Fernanda Solís, Directora de Desarrollo Institucional y del Talento Humano, del GADMA, que recoimenda tomar en cuenta la porpuesta del Coronel de Policía (S.P.), Patricio Carrasco Miranda, Director Ejecutivo del COMSECA (fs. 3-3 vta.)
- Oficio DITH-20-2905, de fecha 30 de octubre de 2020, suscrito por la Ing. María Fernanda Solís, Directora de Desarrollo Institucional y del Talento Humano, del GADMA, por medio del cual se notifica al accionante que se hará responsable del la actividades de Jefe de la Policia Municipal (fs. 4)
- Certificado Nro. DITH-24-160 emitido de fecha 04 de marzo de 2024, por el Ab. Fabio Monar Castillo, Director de Desarrollo Institucional y del Talento Humano, con el que se certifica que el accionante presta sus servicios en la Agencia de Orden y Control Ciudadano/Unidad de Cuerpo de Agentes de Control Municipal, d**e**l 01 de enero de 2009: y, continua, con una remuneración de $596.00 y que desde el 01 de enero del

2020 se le asigna las funciones de Jefe del Cuerpo de Agentes de Control Municipal (fs. 5)

- Oficio GADMA-DITH-21-2840, de fecha 08 de noviembre de 2021, suscrito por la Ing. Tania Terán, Directora de Desarrollo Institucional y del Talento Humano, en que se concluye que no procede la retribución de la remuneración econcómica solicitada por el hoy accionante (fs. 6-8 vta.)
- Oficio S/N, de fecha 07 de julio de 2022, suscrito por el accionante Luis Chimborazo en el que solicita el pago de diferencia remunerativa y beneficios de ley (fs. 9-34; y, 37-37 vta.)
- Oficio No. DITH-23-052, de fecha 10 de enero de 2023, emitido por el Ing. Galo Celi Valverde, Director de Desarrollo Institucional y del Talento Humano, en el que solicita documentos originales o copias certificadas del encargo (fs. 35) y en el mismo sentido el Oficio Nro. DITH-22-3135 de fecha 09 de noviembre de 2022, emitido por el Ing. Galo Celi Valverde, Director de Desarrollo Institucional y del Talento Humano (fs. 36)
- Oficio S/N, de fecha 09 de diciembre de 2022, suscrito por el accionante Luis Chimborazo, con el que se indica dar contestación al requerimiento de de fecha 09 de noviembre de 2022 (fs. 38-81)
- Ordenanza para la escala de remuneraciones unificadas en los diferentes niveles de puestos de trabajo, para los servidores públicos del Gobierno Descentralizado Municipalidad de Ambato (fs. 82-86)
- Ordenanza de funcionamiento de los cuerpos de agentes de control municipal y agentes civiles de tránsito del Gobierno Descentralizado Municipalidad de Ambato (fs. 37-100 vta.)
- Resolución de Consultas de la Procuraduría General del Estado, concerniente al régimen jurídico aplicable para los agentes de control municipal. (fs. 127)
- Resolución Nro. MDT-2024-044, que resuelve Expedir la escala de pisos y techos de las remuneraciones mensuales unificadas y aspectos de la carrera de los cuerpos de agentes de control municipal y metropolitano, atribuidos por el Código Orgánico de las Entidades De Seguridad Ciudadana y Orden Público al Ministerio del Trabajo (fs. 128-137)
- Oficio Nro. COMSECA-19-777, de fecha 20 de agosto de 2019, suscrito por el Coronel de Policía (S.P.), Patricio Carrasco Miranda, Director Ejecutivo del COMSECA, con el que da a conocer a la directora de Desarrollo Institucional y del Talento Humano sobre la aceptación del hoy accionante para cumplir funciones del Cuerpo de Agentes de Control Municipal, del 19 de agosto al 5 de septiembre del 2019 (fs. 138)
- Oficio No JCACMA-OP-19-07, de 19 de agosto de 2019, por el cual el hoy accionante acepta la asignación para cumplir funciones del Cuerpo de Agentes de Control Municipal, del 19 de agosto al 5 de septiembre del 2019 (fs. 139) y documento con el que se le comunica esta asignación del 19 de agosto al 5 de septiembre del 2019 (fs. 140)
- Oficio DITH-19-2861, de 16 de agosto del 2019, suscrito por Directora de Desarrollo Institucional y del Talento Humano, en el que se indica que no se puede otorgar una

acción de personal de encargo y de ser necesario se emita una asignación de funciones (fs. 140 vta.)

- Oficio suscrito por el accionante dirigido a la señora Directora de Desarrollo Institucional y del Talento Humano, en el que acepta realizar más actividades (allí detalladas) a más de las de Policía Municipal (fs. 143-143 vta.)
- Oficio Nro. COMSECA-EMTM-20-183, de fecha 16 de octubre del 2020, suscrito por el Coronel de Policía (S.P.), Patricio Carrasco Miranda, Director Ejecutivo del COMSECA, con el que sugiere al señor Alcalde que el hoy accionante subroge al Jefe de Control Municipal a partir del 01 de noviembre del 2020 (fs. 144-145 vta.)
- Adendums a Contrato de Trasbajo, por la cual se modifica la cláusula del objeto y clase de trabajo (fs.165-166 vta.)
- Roles de pago del accionante (fs. 167-210)
- Contrato de Trabajo indefinido del accionante (fs. 211-212)
- Acción de personal No 6627, del accionante, que rige a partir del 1 de julio del 2011 por medio de la cual se le confiere nombramiento permanente (fs. 213-213 vta.)
- Acción de personal No 5823, del accionante, que rige a partir del 1 de octubre del 2010 por medio de la cual se le confiere nombramiento provisional (fs. 214-214 vta.)
- Contratos de prestación de servicios ocasionales celebrado entre la I. Municipalidad de Ambato y el accionante (fs. 215-216 vta.)
- Contrato de Servicios personales celebrado entre la I. Municipalidad de Ambato y el accionante (fs. 217-218)
- Roles de pago de Acurio César Vicente (fs. 234-236)
- Acción de personal de Moya Reinoso Diego Eduardo, servidor público 9 (Jefe de Tránsito) (fs. 237-237 vta.) y roles de pago del mismo (fs. 238-240)
- Vigésimo contrato colectivo entre el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipalidad d eambato, GADMA y el Comité central único de obreros. (fs. 241-264 vta.)

## V. ARGUMENTACIÓN JURÍDICA: CONCEPTUALIZACIÓN Y CONCRECIONES JURÍDICAS DE LOS PRESUPUESTOS MATERIALES:

**11.- TUTELA JUDICIAL, PRINCIPIOS DISPOSITIVO Y DE CONTRADICCIÓN:** Conforme los artículos 75 de la Constitución de la República del Ecuador y 23 y 140 del Código Orgánico de la Función Judicial, es obligación de las juezas y jueces, garantizar la tutela judicial efectiva de los derechos declarados en la Constitución, instrumentos internacionales de derechos humanos o leyes, cuando sean reclamados por sus titulares o quienes invoquen esa calidad, cualquiera sea la materia, el derecho o la garantía exigido, siendo obligación también el resolver siempre las pretensiones y excepciones que hayan deducido los litigantes sobre la única base de dichos cuerpos jurídicos normativos y los méritos del proceso, aplicando el derecho que corresponda al proceso, aunque no haya sido invocado por las partes o lo haya sido erróneamente, por lo que este Tribunal debe resolver la controversia delimitada como objeto del litigio con el derecho que la rige, y en base a los

hechos que obran del proceso, en cumplimiento además de la garantía básica del debido proceso establecida en el artículo 76.1 de la Constitución de la República del Ecuador, por la cual corresponde a toda autoridad, incluidas las judiciales, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes, con el único límite dado por las mismas partes al concretar sus pretensiones y excepciones en observancia del principio dispositivo consagrado en el artículo 168.6 de la Constitución de la República del Ecuador y 19 del Código Orgánico de la Función Judicial, en relación con sus derechos de acción y contradicción, respectivamente; límite que se podrá atravesar únicamente cuando se aprecia en forma clara, vulneración de los derechos reconocidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos.

**12.- SOBRE LA ACCIÓN DE PROTECCIÓN.-** Conforme al artículo 88 de la Constitución de la República del Ecuador, desarrollado en el artículo 40 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccional y Control Constitucional, la acción de protección se podrá presentar cuando concurran los siguientes requisitos: **1.** Violación de un derecho constitucional; **2.** Acción u omisión de autoridad pública no judicial o de un particular de conformidad con el artículo 41, o existencia de políticas públicas que supongan la privación del goce o ejercicio de los derechos constitucionales; o, acción u omisión que proceda de una persona particular, si la violación del derecho provoca daño grave, si presta servicios públicos impropios, si actúa por delegación o concesión, o si la persona afectada se encuentra en estado de subordinación, indefensión o discriminación; y, **3.** Inexistencia de otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger el derecho violado, por lo que corresponde analizar la presencia concurrente o simultánea de aquellos en la especie, considerando además, conforme la sentencia dictada por la CORTE CONSTITUCIONAL No. 102-13-SEP-CC5, por la cual, estableció que las causales de los numerales 1 , 2, 3, 4 y 5 del artículo 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccional y Control Constitucional son causales de procedencia que deben ser verificadas por parte de los jueces constitucionales dentro de una sentencia, mientras que los numerales 6 y 7 se constituyen en causales de admisibilidad de la acción de protección que deben analizarse al momento de calificar la demanda; y teniendo en cuenta que *"… Cuando la Constitución dice en este artículo [88] que la acción de protección proveerá un "amparo directo" debe entenderse que al existir violación o riesgo de violación de un derecho constitucional no puede interponerse ni exigirse ninguna acción procesal adicional entre tal derecho constitucional y la acción de protección. El nexo entre garantía y derecho es inmediato justamente para ser eficaz, aunque tal eficacia no se agote en la inmediatez de la acción. En efecto, la gravedad y daño que implica la violación real o potencial de un derecho constitucional implica que la garantía opere de manera efectiva con urgencia, por ello la Constitución desformaliza radicalmente las garantías, para que la justicia proteja inmediatamente el derecho, sin sacrificarlo a formalidades."*.

**13.- ACCIÓN DE PROTECCIÓN / CONCRECIÓN JURÍDICA:** A efectos de determinar si es procedente o no la acción de protección en la presente causa, es preciso analizar cada uno de los presupuestos determinados para ello en el párrafo anterior, con la motivación que cada

uno exige, como se anota en los párrafos subsiguientes.

**14.- VIOLACIÓN DE UN DERECHO CONSTITUCIONAL**: Para establecer si existe o no la vulneración de los derechos constitucionales que determina la parte accionante en su demanda, se debe recordar que *"… en las decisiones dictadas dentro de las garantías jurisdiccionales, los jueces deben proceder a fundamentar y exponer las razones por las cuales consideran que a partir del análisis jurídico de los hechos fácticos puestos a su conocimiento, la acción analizada compete o no conocer a la justicia constitucional. Siendo así, en los casos en los cuales los operadores de justicia consideren que el asunto materia de la acción de protección no es el adecuado de conocer a través de esta garantía, sino a través de la jurisdicción ordinaria, luego de efectuar la verificación de la vulneración de derechos constitucionales, tienen la obligación de guiar al accionante acerca de cuál es la acción que deben seguir…" (CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR, sentencia No. 146-14-SEP-CC, caso No. 1773-11-EP)*; por ello, antes que simplemente señalar que la vía constitucional no es la adecuada, se debe analizar la existencia o no de vulneraciones de índole constitucional; es decir, de forma alguna se debe entender que *"… la acción de protección sea procedente en todos los casos, lo que se pretende resaltar es que para declarar la improcedencia de esta garantía aduciendo que no se constata quebrantamiento de derechos constitucionales, debe preceder una adecuada exposición argumentativa por parte de los operadores de justicia y no la simple invocación de la existencia de otras vías adecuadas para la protección de los derechos alegados, afirmación que en todo caso deberá sustentarse jurídicamente…"* (*CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR, sentencia No. 170-15-SEP-CC, caso No. 2238-11-EP).* Por ello, se procede a efectuar el análisis de los derechos fundamentales invocados por la accionante, así:

**15.- SOBRE LOS DERECHOS AL DEBIDO PROCESO, A LA SEGURIDAD JURÍDICA, TRABAJO; A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN; Y, DE PETICIÓN.**

**15.1.** Con relación al debido proceso en relación con la seguridad jurídica la Corte Constitucional ha señalado: *"… El debido proceso constituye un derecho que comporta una serie de garantías constitucionales, cuyo fin es el establecimiento de límites frente a la discrecionalidad o arbitrariedad de los operadores de justicia, promoviendo el respeto irrestricto de los derechos constitucionales, tanto en procesos administrativos como en procesos judiciales. En estrecha relación con el numeral primero del artículo 76, según el cual corresponde a toda autoridad administrativa o judicial garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes, se expresa el derecho a la seguridad jurídica, consagrado en el artículo 82 de la Constitución: la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por autoridad competente. Se trata de un derecho que crea un ámbito de certeza y confianza ciudadana respecto de las actuaciones de los poderes públicos, pues garantiza a las personas que toda actuación se realizará acorde con la Constitución y con normativa previamente establecida, que será aplicada únicamente por parte de las autoridades*

*competentes. (…) Con respecto a este derecho -el de la seguridad jurídica- la Corte Constitucional ha determinado: Es un principio universalmente reconocido del Derecho, por medio del cual se entiende como certeza práctica del Derecho, y representa la seguridad de que se conoce o puede conocer lo previsto como prohibido, mandado y permitido por el poder público, respecto de uno para con los demás y de los demás para con uno. El Estado, como ente del poder público de las relaciones en sociedad, no sólo establece los lineamientos y normas a seguir, sino que en un sentido más amplio tiene la obligación de establecer <seguridad jurídica> al ejercer su <poder> político, jurídico y legislativo. La seguridad jurídica es la garantía dada al individuo, por el Estado, de que su persona, sus bienes y sus derechos no serán violentados o que, si esto llegara a producirse, le serán asegurados por la sociedad, protección y reparación; en resumen, la seguridad jurídica es la certeza que tiene el individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares y conductos establecidos previamente. Como se ha dicho antes, el derecho a la seguridad jurídica encuentra su fundamento en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes, por expresa disposición constitucional…".*

**15.2.** La seguridad jurídica garantizada en el artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador, significa la observancia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes; es decir, que solamente se puede hacer aquello que está debidamente normado en un texto jurídico vigente, lo que en tratándose de la administración pública, concuerda con el artículo 226 eiusdem, cuando señala que *"… las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley"*; es decir estamos frente a *"… un derecho que crea un ámbito de certeza y confianza ciudadana respecto de las actuaciones de los poderes públicos, pues garantiza a las personas que toda actuación se realizará acorde con la Constitución y con normativa previamente establecida, que será aplicada únicamente por parte de las autoridades competentes." (CORTE CONSTITUCIONAL, SENTENCIA No. 008-16-SEP-CC, CASO No. 1499-14-EP, Registro Oficial Suplemento 767 de 02 de junio de 2016).* Además se debe señalar que:*"… El derecho constitucional a la seguridad jurídica garantiza certeza en la aplicación normativa, en tanto se fundamenta en el respeto a la Constitución de la República y en la aplicación de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por parte de las autoridades competentes, conforme lo determina el artículo 82 del texto constitucional.- En este sentido, este derecho genera en todas las autoridades públicas una obligación de aplicación de la normativa pertinente a cada caso concreto, que tome como base fundamental la Constitución de la República y los derechos constitucionales que en ella se reconocen. De esta forma, las personas adquieren seguridad en cuanto al destino de sus derechos, ya que el ordenamiento jurídico previamente establece una consecuencia para cada hecho determinado.- La Corte Constitucional ha señalado que: La seguridad jurídica es un derecho constitucional que garantiza el respeto a la Constitución de la República como la norma suprema que prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento*

*jurídico. En este sentido, este derecho tutela a su vez el respeto a los demás derechos constitucionales contenidos en la norma constitucional, garantizando que estos sean aplicados por parte de todos los servidores públicos. De igual forma, este derecho consagra la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes para ello (Corte Constitucional del Ecuador, 073-14-SEP-CC dictada dentro del caso No. 0846-11-EP.)…"*( *Corte Constitucional del Ecuador, SENTENCIA No. 143-14-SEP-CC, CASO No. 2225-13-EP).*

**15.3.** En el caso subjúdice, para entender si estamos o no frente a la inobservancia de una norma jurídica previa, clara, pública y aplicada por una autoridad competente, es preciso recordar que conforme al artículo 3 inciso segundo numeral 5 Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, las normas constitucionales deben interpretarse en el sentido que más se ajuste a la Constitución en su integralidad, y solo en caso de duda, debe interpretarse en el sentido que más favorezca a la plena vigencia de los derechos reconocidos en ella, que mejor respete la voluntad del constituyente, debiendo para ello tomar en cuenta, como uno de los métodos y reglas de interpretación jurídica constitucional, la interpretación sistemática, por el cual las normas jurídicas, incluidas las constitucionales, deben ser interpretadas a partir del contexto general del texto normativo, para lograr entre todas las disposiciones la debida coexistencia, correspondencia y armonía, con el fin de que la aplicación de una de ellas no implique la anulación de la otra; es decir: *"… Si bien todo el ordenamiento jurídico responde a la pretensión de ser coherente y armónico, esta exigencia cobra mayor relevancia tratándose del texto constitucional, por cuanto su interpretación sistemática exige compatibilizar cada uno de los preceptos constitucionales, atendiendo a su finalidad, de forma que un precepto sea armónico y concordante con todos los demás…"* (CORTE CONSTITUCIONAL, SENTENCIA INTERPRETATIVA No. 002-10-SIC-CC, CASO No. 0020-09-IC); *"… esto es, que en la aplicación de las normas fundamentales del Estado debe optarse por una interpretación sistemática cuyos efectos irradian el resto del ordenamiento jurídico, situación por la que a partir de dicho principio de hermenéutica constitucional, ha de entenderse el alcance de los derechos constitucionales fundamentales al acceso a la administración de justicia y a un debido proceso sin dilaciones injustificadas, por lo que las normas contenidas en la Constitución de la República son de aplicación directa e inmediata, además de que conforme lo indica el numeral 4 del artículo 11: "Ninguna norma jurídica podrá restringir el contenido de los derechos ni de las garantías constitucionales", de lo cual le corresponde a las juezas y jueces el uso correcto de los métodos de interpretación, asegurando en forma pertinente la supremacía de la Constitución y la integridad de los derechos fundamentales, y que no representen un peligro para el respeto de los derechos consagrados en el texto constitucional, los mismos que por conexidad se establecen en el artículo 142 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional."* (SENTENCIA N.º 048-13-SCN-CC, CASO N.º 0179-12-CN y ACUMULADOS, CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR).

**15.4.** El accionante en su demanda dice: *"...al no cumplir y respetar los contenidos*

*normativos claros, previos y públicos como son los establecidos en los artículos 229, 326 numeral 4 de la Constitución de la República del Ecuador, artículos 23 literal b, 103 y 104 de la LOSEP, articulos 4, 234 numeral 3 y Disposición General Décimo Tercera del Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público y artículo 36 de la Ordenanza de Funcionamiento de los Cuerpos de Agentes de Control Municipal y Agentes Civiles de Tránsito del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipalidad de Ambato, vulnerando claramente mi derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de las normas y los derechos de las partes, derecho que se encuentra reconocido en el art. 76.1 de la CRE, por consiguiente, vulneración al derecho a la Seguridad Jurídica consagrado en el art. 82 de la CRE..."*, lo cual lo relaciona con el debido proceso, alegando en función de ello la vulneración a sus derechos constitucionales a la seguridad jurídica - debido proceso.

**15.5.** Por tanto, se debe considerar que lo que se ataca por parte del legitimado activo como vulnerador de sus derechos, es la aludida omisión por parte del GAD Municipalidad Ambato al no proceder al pago de las diferencias remunerativas y beneficios legales, por ejercer desde el 01 de noviembre de 2020, las funciones de Jefe del Cuerpo de Agentes de Control Municipal, del GAD Municipalidad de Ambato.

**15.6.** En razón de los antecedentes expuestos e identificada la presunta omisión atacada debemos señalar que la Constitución de la República del Ecuador en su Art. 225 señala que el sector público comprende *"...2. Las entidades que integran el régimen autónomo descentralizado..."*, en concordancia con lo previsto por el Art. 238 de la misma norma suprema, determinándose además que se regirán por la ley correspondiente y tendrán facultades legislativas y ejecutivas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales. A la par el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), el su Art. 54 prevé como una de las funciones de los Gobiernos Autónomos Descentralizados: *"...f) Ejecutar las competencias exclusivas y concurrentes reconocidas por la Constitución y la ley y en dicho marco, prestar los servicios públicos y construir la obra pública cantonal correspondiente, con criterios de calidad, eficacia y eficiencia, observando los principios de universalidad, accesibilidad, regularidad, continuidad, solidaridad. interculturalidad. subsidiariedad. participación y equidad..."*.

**15.7.** Por tanto, el concepto de la seguridad jurídica alude al conjunto de condiciones necesarias para anticipar las consecuencias jurídicas de la conducta personal y de la de terceros; que propuesto como principio constitucional, significa que el orden jurídico relega cualquier práctica en el ejercicio del poder que conduzca a la incertidumbre; es decir, a la imposibilidad de anticipar o predecir las consecuencias jurídicas de una conducta. De lo indicado, señalaremos que la seguridad jurídica también permite que las personas conozcan sus derechos y la normativa que rige la convivencia social, a efectos de que al momento de justiciar sus derechos lo hagan con la seguridad de que el sistema de justicia ofrecerá una solución basada en normas previas, cuya observancia no escapa al GAD Municipalidad de Ambato, en este caso, entidad que debe irrestrictamente observar el ordenamiento jurídico vigente.

**15.8.** Dentro de este esquema se halla la norma del Art. 228 de la Constitución, en cuanto proclama: *"**El ingreso al servicio público, el ascenso y la promoción en la carrera administrativa se realizarán mediante concurso de méritos y oposición**, **en la forma que determine la ley**, con excepción de las servidoras y servidores públicos de elección popular o de libre nombramiento y remoción. Su inobservancia provocará la destitución de la autoridad nominadora."*, el cual guarda armonía con lo previsto en el Art. 238 ibídem referente a la autonomía administrativa de los GADS.

**15.9.-** El ordenamiento jurídico vigente prevé varias normas infraconstitucionales aplicables a la presente causa, entre ellas: **Ley Orgánica de Servicio Público**: *"Art. 23.- Derechos de las servidoras y los servidores públicos. - Son derechos irrenunciables de las servidoras y servidores públicos: b) Percibir una remuneración justa, que será proporcional a su función, eficiencia, profesionalización y responsabilidad, Los derechos y acciones que por este concepto correspondan a la servidora o servidor, son irrenunciables... Art. 103.- Del sistema de remuneraciones.- Es el conjunto de políticas, normas, métodos y procedimientos orientados a racionalizar, armonizar y determinar la remuneración de las y los servidores de las entidades y organismos contemplados en el Artículo 3 de esta Ley... Art. 104.- Principios de las remuneraciones del sector público.- Los puestos serán remunerados sobre la base de un sistema que garantice el principio de que la remuneración de las servidoras o servidores sea proporcional a sus funciones, eficiencia, responsabilidades y valorará la profesionalización, capacitación y experiencia, observando el principio de que a trabajo de igual valor corresponde igual remuneración..."*. **El Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público (COESCOP)**: *"Art. 4.- Régimen Jurídico. - Las disposiciones de este Código y sus reglamentos constituyen el régimen jurídico especial de las entidades de seguridad antes descritas. **En todos los aspectos no previstos en dicho régimen se aplicará supletoriamente la ley que regula el servicio público...** Art. 234.-Derechos. - Además de los derechos establecidos en la Constitución de la República y la ley que regula el servicio público, son derechos de las y los servidores de las entidades complementarias de seguridad, los siguientes:... 3. Recibir la remuneración, compensaciones e indemnizaciones vigentes, o que se establezcan para cada grado, cargo o función, en las condiciones que determine el ministerio encargado de los asuntos de trabajo, el presente Código y su respectivo reglamento... DISPOSICIÓN GENERAL DÉCIMA TERCERA: En caso de producirse la vacante de la máxima autoridad de conducción y mando de la entidad complementaria de seguridad, lo subrogará el funcionario de mayor antigüedad por un tiempo no mayor a treinta días, plazo en el que se nombrará de acuerdo a lo previsto en el presente Código, a la máxima autoridad.* **Ordenanza de Funcionamiento de los Cuerpos de Agentes de Control Municipal y Agentes Civiles de Tránsito del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipalidad de Ambato:** *"...Art. 36. REMUNERACIONES. - Las y los servidores de los cuerpos de Agentes de Control Municipal y Agentes Civiles de Tránsito del GAD Municipalidad de Ambato, gozarán de las remuneraciones mensuales unificadas, bonificaciones, suplementos generales y particulares, viáticos, compensaciones e indemnizaciones, que para cada caso se establecerán conforme a la norma técnica de*

*remuneraciones para cada grado, cargo o función. Las escalas remunerativas se establecerán conforme a los instrumentos administrativos internos, la norma técnica de remuneraciones u la respectiva autorización del ente rector nacional...".*

**15.10.** Se debe anotar, que en efecto el hoy accionante solicitó al Director de la Agencia de Orden y Control Ciudadano, que se proceda a la compensación remunerativa, acorde a las funciones desempeñadas, la que se contestó por parte de la Ing. Tania Terán Padilla, Directora de Desarrollo Institucional y del Talento Humano del GADMA, en lo principal determinando mediante Oficio GADMA-DITH-21-2840, de fecha 08 de noviembre de 2021 en la que se indicó: *"(...) En atención a las normas legales transcritas y analizadas se concluye que no procede la retribución de la remuneración económica solicitada por el Tigo. Luis Chimborazo debido a que se trata, de dos regímenes distintos; el Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público, y el Código del Trabajo. Por lo tanto, no cabe que el Tigo. Luis Chimborazo que está sometido a este último Código pase a regirse, en virtud de un encargo o subrogación temporal, por un régimen que no le es aplicable. En cuanto a la regularización administrativa que solicita se sugiere iniciar el proceso respectivo ante el Ministerio del Trabajo estipulado en el Acuerdo Ministerial No. MRL-2012-0164 en el cual se sustituye la Normativa Técnica que Regula el Procedimiento para la Calificación de Obreras y Obreros, Servidoras y Servidores del Sector Público. Al respecto informo que en caso de ya no aceptar estas actividades hasta que se realice el proceso de transición del COESCOP, se considere dar estas actividades a otro Agente de Control Municipal con la finalidad de poder cubrir esas funciones. (...)",* es decir se concluye que no procede la retribución de la remuneración económica solicitada por el hoy accionante (fs. 6-8 vta.), debiendo anotarse adicionalmente lo señalado en la audiciencia de primer nivel por el legitimado pasivo, en lo relativo al actual régimen laboral de los agentes de control municipal, entre ellos el accionante, cuando señalo: "*...recién el viernes pasado, **se hizo el cambio administrativo, firmaron sus acciones de personal, porque ya dejan de ser trabajadores, ahora ya son COESCOP**, el mismo señor Luis Chimborazo firmó las acciones de personal, se asignó el cargo de acuerdo a su tiempo de trabajo, y a sus conocimientos, se le ha puesto en su escala remunerativa, conforme establece este acuerdo ministerial...*", lo cual no ha sido negado por el accionante.

**15.11.** Dentro de este esquema se halla la norma del Art. 229 de la Constitución, en cuanto proclama: "*Los derechos de las servidoras y servidores públicos son irrenunciables. **La ley definirá** el organismo rector en materia de recursos humanos y remuneraciones para todo el sector público y regulará el ingreso, ascenso, promoción, incentivos, régimen disciplinario, estabilidad, sistema de remuneración y cesación de funciones de sus servidores.** La remuneración de las servidoras y servidores públicos será justa y equitativa, con relación a sus funciones, y valorará la profesionalización, capacitación, responsabilidad y experiencia*".

**15.12.** Así las cosas, si la determinación de la promoción y las remuneraciones de los servidores públicos se ha ordenado hacerlo mediante la Ley, en este escenario encontramos las

normas de los Arts. 61 de la Ley Orgánica de Servicio Público (Del Subsistema de clasificación de puestos), Art. 37 ibídem (Del traspaso de puestos a otras unidades o instituciones); el Art. 51 ibídem; el Reglamento a la LOSEP, Art. 163 (Principios y fundamentos del subsistema de clasificación de puestos), Art. 69 ibídem (Del traspaso de puesto), la Norma Técnica del Subsistema de Clasificación de Puestos, incorporado con acuerdo Ministerial MDT-2016-0132 (acuerdo No. MDT-2022-168 refórmese la norma técnica del subsistema de clasificación de puestos del servicio civil); el artículo 62 de la LOSEP, COESCOP Arts. 4 (Régimen jurídico), 234 (Derechos - remuneración) y Disposición General Décima Tercera Ibídem (escalas de remuneraciones), de los citados artículos de la Ley de los Reglamentos y Normas Técnicas, inclusive la Ordenanza de Funcionamiento de los Cuerpos de Agentes de Control Municipal y Agentes Civiles de Tránsito del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipalidad de Ambato, se constituyen en el marco de la seguridad jurídica que debe ser observada por el legitimado pasivo, es decir, ajustar sus decisiones y procesos a la normativa vigente, clara y previa, inclusive la facultad de negar las peticiones como en este caso de pago de las diferencias remunerativas y beneficios legales, por ejercer distintas o adicionales funciones, de ello se desprende que el tema planteado por el accionante no corresponde a la esfera constitucional, porque es evidente que se trata de temas de legalidad cuya competencia se halla atribuida a la justicia ordinaria por medio de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo (al ser parte del régimen legal del COESCOP-LOSEP), por tanto no se ha vulnerado la seguridad jurídica, ni el debido proceso.

**15.13.** Vale dejar anotado que el accionante alega además que: "*...de la revisión de las contestaciones realizadas por parte del GAD Municipalidad Ambato, específicamente en los siguientes documentos: Oficio GADMA-DITH-21-2840, de fecha 08 de noviembre de 2021. Oficio Nro. DITH-22-3135 de fecha 09 de noviembre de 2022. Oficio No. DITH-23-052, de fecha 10 de enero de 2023. En estos documentos se niegan injustificadamente las solicitudes realizadas por el compareciente...*", al respecto se debe indicar que estos constan de autos y corresponden a Oficio GADMA-DITH-21-2840, de fecha 08 de noviembre de 2021, suscrito por la Ing. Tania Terán, Directora de Desarrollo Institucional y del Talento Humano, en que se concluye que no procede la retribución de la remuneración económica solicitada por el hoy accionante, siendo este un criterio esgrimido en su calidad de Directora de Desarrollo Institucional y del Talento Humano, dirigida al señor Director de la Agencia de Orden y Control Ciudadano, siendo este último quien solicitó se *"...gestione para la regularización de la remuneración y acción de personal..."* (como se lee de la parte inicial de tal documento), la cual no constituye per se una resolución (fs. 6-8 vta). El oficio Nro. DITH-22-3135 de fecha 09 de noviembre de 2022, emitido por el Ing. Galo Celi Valverde, Director de Desarrollo Institucional y del Talento Humano (fs. 36) al hoy accionante solicitando información y el Oficio No. DITH-23-052, de fecha 10 de enero de 2023, suscrito por el Ing. Galo Celi Valverde, Director de Desarrollo Institucional y del Talento Humano, en el que solicita documentos originales o copias certificadas del encargo al accionante, en este sentido se puede apreciar que ninguno de los aludidos documentos constituye una resolución administrativa que pueda ser objeto de análisis en cuanto a motivación, por lo que los asertos

del accionante en este sentido carecen de asidero.

**15.14.** Con respecto al derecho al trabajo, la Constitución de la República del Ecuador garantiza este un deber social, y a la vez que como un derecho (artículos 33 y 325), lo que no significa que el derecho garantizado no deba regularse a fin de cumplir con los fines por los cuales decidimos darnos una nueva constitución y convivir en sociedad, sino que cumpliendo con nuestros deberes y responsabilidades constitucionales, estamos supeditados a acatar y cumplir no solo la Constitución como norma suprema, sino también la ley y las decisiones legítimas de autoridad competente conforme manda el artículo 83 de la citada carta fundamental, precisamente en aras de armonizar el ejercicio y reconocimiento de los derechos fundamentales de todos los integrantes de la sociedad. Por ello, no es impropio que la ley regule el ejercicio de ciertos derechos fundamentales, incluso, no es raro y al contrario es muy frecuente encontrar en la misma Constitución, la remisión a la ley para determinar la forma en que debe acceder el ciudadano o ciudadana al ejercicio de los derechos, en el mismo capítulo que regula el derecho al trabajo, la Constitución deriva a la ley la regulación de aspectos relevantes del derecho trabajo, tales como la reinserción laboral (Art. 326.6), organización laboral (Art. 326.8), la contratación colectiva (Art. 326.13), el derecho al paro (Art. 326.14), la prestación de servicios públicos y de saneamiento ambiental (Art. 326.15), el trabajo en instituciones públicas (326.16), el incumplimiento de obligaciones, el fraude, la simulación, y el enriquecimiento injusto en materia laboral (Art. 327), el salario básico, pagos y descuentos de la remuneración y participación de utilidades (Art. 328), trabajo autónomo (Art. 329), entre otros, por lo que mientras las decisiones de la autoridad pública que ejecuten una ley o norma jurídica no afecten el núcleo duro o contenido esencial del derecho al trabajo, no se puede considerar que estamos frente a una vulneración de derechos constitucionales.-

**15.15.-** "*El Contenido esencial consiste en una interpretación dirigida al fundamento y esencia misma de la norma; concretamente, una interpretación teleológica y sistemática aplicada a los derechos fundamentales. Se trata de buscar las formas de compatibilidad que respeten el núcleo central de cada uno de los derechos, solucionando, del modo más ajustado posible, la controversia y evitando que se vea frustrado el ejercicio legítimo de alguno de ellos.- Esto se consigue concibiendo a los derechos no como pretensiones abstractas e individualistas, sino como facultades orientadas por un determinado fin que se da en el marco de la convivencia social.- El Tribunal Constitucional español en la STC 11181, del 08 de abril de 1981, manifiesta que el contenido esencial: "[... ] es aquella parte del contenido de un derecho sin la cual este pierde su peculiaridad; lo que hace que sea reconocible como derecho pertinente a un determinado tipo. Aquella parte del contenido que es necesaria para que el derecho permita a su titular la satisfacción de aquellos intereses para cuya consecución el derecho se otorga…*".- *Esta teoría constituye un nuevo paradigma con una interpretación diferente a la habitual (jerarquía, ponderación, subsunción, etc.). Para sus teóricos, los derechos fundamentales son armónicos, construyéndose en un "mito" la tan mentada colisión entre derechos, ya que si un derecho es excluido por otro siguiendo una suerte de "darwinismo jurídico, uno de aquellos tiende a depreciarse, lo cual no es*

*susceptible dentro del constitucionalismo, puesto que éste tiende a que los derechos coexistan armónicamente. El punto de partida de la interpretación de los derechos constitucionales debe ser su armonía y no su contradicción: esta afirmación se halla sustentada en la unidad del sujeto humano, en donde el peligro no es solo inaplicar una norma, sino desconocer un derecho fundamental de una persona concreta.- Desde el punto de vista de la teoría jurídica de los derechos fundamentales, no es una buena técnica establecer limitaciones, jerarquías y balances que prioricen un derecho fundamental sobre otro, ya que lo que se busca es la armonía entre tales derechos; en esta tarea, el rol de los jueces es trascendental al pretender armonizar los derechos aparentemente en pugna, buscando que el ejercicio legítimo de ninguno de ellos sea destruido por el otro, evitándose, de esta forma, la depreciación del valor axiológico de los derechos fundamentales.- La determinación del contenido esencial puede y debe operar como pauta para resolver los aparentes conflictos entre derechos; la metodología adecuada para intentar armonizar los derechos pasa especialmente por pensar cada una de las libertades o derechos desde aquel contenido esencial. Algunos detractores de esta teoría manifiestan que en ocasiones la determinación del contenido esencial puede conducir a un resultado idéntico al que se ha llegado o podría haberse llegado por la vía de los métodos de jerarquización y sobre todo de ponderación; sin embargo, los fundamentos teóricos de este método son completamente diferentes, ya que determinar el contenido esencial es mirar hacia los limites internos de cada derecho en litigio, hacia su naturaleza, el bien que protegen, su finalidad y su ejercicio funcional.- La concepción del contenido esencial considera que es más adecuado no distinguir entre núcleo duro y parte accidental, puesto que el contenido esencial no es el contenido intocable, sino que es determinable con razonabilidad y que el contenido esencial se delimita desde el bien humano protegido por el derecho, es decir, desde la finalidad del derecho mismo, lo cual evidencia la armonización y el ajustamiento con otros bienes igualmente humanos y con otras pretensiones igualmente dignas de convertirse en derechos."(Corte Constitucional, Sentencia No. 012-09-SEP-CC, CASO: 004S-08-EP).*

**15.16.-** Por otro lado, el artículo 326 de la Constitución de la República del Ecuador, señala: *"… El derecho al trabajo se sustenta en los siguientes principios:1. El Estado impulsará el pleno empleo y la eliminación del subempleo y del desempleo"*; mientras que el artículo 66 ibídem, determina: *"Art. 66.- Se reconoce y garantizará a las personas: (…) 2. El derecho a una vida digna, que asegure la salud, alimentación y nutrición, agua potable, vivienda, saneamiento ambiental, educación, trabajo, empleo, descanso y ocio, cultura física, vestido, seguridad social y otros servicios sociales necesarios."*

**15.17.** En la especie, los actos en estudio constitucional, invocados por la parte accionante como vulneradores de sus derechos constitucionales, no se aprecia que constituyen una vulneración del derecho constitucional al trabajo revisable en una acción de protección; es decir, observados los hechos puestos bajo conocimiento y resolución de este Tribunal, no existe actuación de la parte accionada que se encuentre afectando la naturaleza jurídica del derecho al trabajo de la parte accionante o su núcleo duro, reconocido en el artículo 325 de la

Constitución de la República del Ecuador, ni se anula el bien jurídico protegido, su finalidad o su ejercicio funcional, pues no se está prohibiendo su ejercicio, ni se está imponiendo restricciones desproporcionadas en relación con la regulación del ejercicio de dicho derecho por autoridad incompetente o manifiesto abuso de poder, arbitrariedad o mediante decisiones del poder público carentes de lógica o justificación social, desde que con antelación se emitido una decisión razonada de que no procede al pago de las diferencias remunerativas y beneficios legales, por ejercer el accionante otras funciones distintas o adicionales a la de Policía Municipal que ejercía hasta antes del 01 de noviembre de 2020, que eventualmente podría transgredir normas infraconstitucionales que no son competencia de la esfera constitucional. Además, es preciso señalar que expresamente de la Constitución de la República del Ecuador, ha señalado en su artículo 229, que la ley es la que define el ascenso, la promoción así como la remuneración de los servidores públicos, por lo que dicho aspecto es una cuestión de mera legalidad ajena a la acción de garantías jurisdiccionales constitucionales.

**15.18.-** En tal virtud, en la presente causa no se está abordando el derecho constitucional al trabajo en su dimensión social, que es lo que constituye objeto de análisis por parte de la justicia constitucional, en cuanto se trata de un derecho consagrado en el texto constitucional, y que posee una interdependencia con el derecho a la dignidad humana, razón por la que, solo en tal dimensión es tutelable mediante las garantías jurisdiccionales; sino que la parte accionante, pretende que se aborde el derecho al trabajo en su dimensión económica, cuyo análisis le compete a la justicia ordinaria (Tribunal Contencioso Administrativo), como se señaló por medio de esta acción constitucional, no es viable determinar si se debe o no proceder al pago de diferencias remunerativas y beneficios legales, por el hecho de ejercer el accionante desde el 01 de noviembre de 2020, las funciones de Jefe del Cuerpo de Agentes de Control Municipal, que son distintas a sus originarias funciones de Policía Municipal o agente de control municipal, como expresamente lo solicita. Por lo tanto no se puede a través de esta acción de protección, como garantía jurisdiccional, fundar o declarar derechos a favor de la accionante, como resulta ser el derecho a una recategorización que incluya otra remuneración, advirtiendo que el accionante ha fijado como pretensión *"...el pago inmediato de la diferencia salarial y remunerativa no percibida, desde el 01 de noviembre de 2020, fecha en la cual el accionante empezó a ejercer las funciones de Jefe del Cuerpo de Agentes de Control Municipal, así como los correspondientes beneficios legales..."*, lo que se enmarca evidentemente dentro del ámbito patrimonial; que por tal constituye un asunto de mera legalidad, cuanto más, que por no manifestarse cuestión contraria se entiende que hasta le fecha, se encuentra trabajando en la institución y manteniendo su cargo de Policía Municipal, percibiendo un sueldo que según la normativa infraconstitucional, le corresponde en calidad de remuneración.

**15.19.** Además que el pretender analizar normas infra constitucionales como el COESCOP, la LOSEP, su Reglamento o inclusive la Ordenanza de Funcionamiento de los Cuerpos de Agentes de Control Municipal y Agentes Civiles de Tránsito del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipalidad de Ambato, sería desnaturalizar la acción de protección como

garantía constitucional, ya que el análisis e interpretación de tales normas infraconstitucionales, le corresponde a la justicia ordinaria en materia administrativa por ser una asunto de evidente legalidad como se ha indicado previamente, lo cual se afirma con la sentencia No 2006-18-EP/24 de 13 de marzo de 2024, que en su parte pertinenete reza: *"...42. Con este antecedente, esta Corte identifica una nueva excepción a partir del presente caso:* ***cuando se impugnan actos administrativos sobre conflictos laborales entre el Estado y sus servidoras y servidores públicos, como por ejemplo, la terminación de contratos de servicios ocasionales, finalización de nombramientos provisionales, homologación salarial, supresión de partidas, liquidación, entre otras, el conocimiento del caso corresponde por regla general a la jurisdicción de lo contencioso administrativo.*** *Esto implica un trato igualitario hacia los servidores públicos respecto de los empleados sujetos al Código del Trabajo o a la Ley Orgánica de Empresas Públicas, pues previamente, la Corte ha determinado que, por regla general, los conflictos laborales entre empleados y empleadores (sean estos de empresas públicas o privadas) corresponden a la jurisdicción ordinaria..."*. Por tanto, la decisión del legitimado pasivo no coarta el derecho al trabajo del accionante.

**15.20.** El derecho a la igualdad desde su más básico concepto, comporta que todos los seres humanos debemos ser iguales en dignidad, debemos ser tratados con respeto y consideración y sobre todo participar sobre bases iguales en cualquier área, educación, salud, cultura, justicia, económica, cultural, social etc., la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, se ha desarrollado el precepto fundamental de que todos los hombres, ahora personas en un lenguaje de género, *"… nacen y permanecen libres e iguales en derechos. Las distinciones sociales sólo pueden fundarse en la utilidad común…"*, por ello la Declaración Universal de Derechos Humanos adoptada y proclamada por la Asamblea General de la ONU en su resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948, estableció que *"Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros."*.

**15.21.-** *"La palabra 'igualdad' tiene varios significados: puede comprobar un hecho o expresar un juicio ético. En el primer caso se puede señalar el hecho de que todos los hombres, poseyendo la capacidad de pensar y de querer, y en lo físico y fisiológico, teniendo una organización semejante, son parecidos entre sí por sus dotes naturales de carácter y de inteligencia. En el segundo aspecto, sin negar que todos los seres humanos tienen diferencias en sus cualidades físicas, fisiológicas, psíquicas y sociales, se acepta que tienen los mismos títulos que le hacen acreedores al respeto y consideración de todos los otros seres humanos, constituidos en términos de derecho; lo que plantea la existencia del derecho subjetivo de igualdad, que se fundamenta en la naturaleza humana"* (José Joaquín Flor Vásconez, Los Derechos Humanos de Personalidad, p. 419).

**15.22.-** La Convención Americana de Derechos Humanos en su artículo 24 determina ya en el ámbito regional y siguiendo los lineamientos universales que *"… Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley…"*; mientras que por su lado la Constitución de la República del Ecuador en su artículo

66.4 establece que se reconoce y garantiza a las personas el *"… Derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación"*; y, en su artículo 11.2 que: *"… Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades…"* sin que persona alguna pueda ser discriminada por otra.

**15.26.-** Ahora bien, respecto al concepto normativo fundamental relacionado al derecho a la igualdad, la Corte Constitucional ha señalado: *"… La expresión del principio de igualdad que se presenta en esta norma se encuentra consagrado como una prohibición de discriminación. Siendo este el sentido, la igualdad consiste en que las distinciones o diferencias de trato no pueden estar motivadas, en lo fundamental, por criterios como la etnia, la religión, el sexo, el origen social, la discapacidad, etc. Por tanto, en términos generales, podríamos decir que en este precepto constitucional, el principio de igualdad implica la exclusión de todo trato desigual que no pueda justificarse constitucionalmente, esto es, que el principio de la igualdad ante la ley obliga a que esta sea aplicada efectivamente de modo igual a todos aquellos que se encuentran en la misma situación, sin que el aplicador pueda establecer diferencia alguna en razón de las personas o de circunstancias que no sean precisamente las establecidas en la Constitución o en la norma secundaria. Adicional a la prohibición de discriminación que constituye una parte fundamental para la materialización de la igualdad, el texto constitucional torna visible la situación de desigualdad, y frente a ello compromete a que el Estado adopte medidas de acción afirmativa que promuevan la igualdad a favor de los titulares de derechos que se encuentren en situaciones de desigualdad, esto es, que la norma invocada contiene un mandato de igualdad sustancial, y la igualdad sustancial no es sino el "tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales", es decir, "no sería justo tratar como iguales a quienes no lo son y no lo pueden ser porque carecen de las posibilidades para alcanzar una situación igualitaria". En otras palabras, la igualdad no significa un tratamiento uniforme por parte del Estado, sino más bien un trato igual a situaciones idénticas, pero diferente entre otras situaciones; así por ejemplo, las leyes tributarias han sido las primeras en superar el carácter exclusivamente formal de la igualdad uniforme ante la ley, al diferenciar las situaciones de partida para que sus destinatarios contribuyan según su patrimonio; la jurisprudencia en materia tributaria ha sido de especial relevancia, y durante las últimas décadas, lo propio ocurre ante las variables de género, generacional o étnico-culturales que ameritan ser tratados atendiendo a su peculiaridad.- En esta misma línea, el artículo 66 numeral 4 de la Constitución garantiza a las personas el <Derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación.> Esta precisión normativa alude a que la igualdad formal no es sino el reconocimiento del mismo ordenamiento jurídico para todos, sin discriminación alguna; en cambio, la igualdad material o sustancial consiste en hacer efectivo aquel principio, adoptando medidas favorables para cambiar las situaciones de desigualdad, de manera que pueda alcanzarse la igualdad real y efectiva de todos los ciudadanos en la titularidad y ejercicio de sus derechos, con independencia de cuales fueren sus condiciones socioeconómicas, culturales, sociales, de género, etc."*.

**15.23.-** Así mismo, la jurisprudencia constitucional, sobre este derecho, ha señalado: *"… **203.***

*En esta línea, la Corte IDH ha sido clara al decir: La noción de igualdad se desprende directamente de la unidad de naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad esencial de la persona, frente a la cual es incompatible toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con privilegio; o que, a la inversa, por considerarlo inferior, lo trate con hostilidad o de cualquier forma lo discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incursos en tal situación de inferioridad. No es admisible crear diferencias de tratamiento entre seres humanos que no se correspondan con su única e idéntica naturaleza. (Corte IDH. Propuesta de modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la naturalización. Opinión Consultiva OC-4/84 de 19 de enero de 1984. Serie A No. 4.)* ***204.*** *Ahora bien, esta Corte resalta el hecho que no toda discriminación reproduce un mismo alcance o estructuración, ni está motivada por las mismas causas. De este modo, entre los esquemas que pueden adoptar las prácticas discriminatorias se encuentran la discriminación directa, la discriminación indirecta, la discriminación estructural, la discriminación múltiple e interseccional, la discriminación por estereotipos o perfiles, los actos denigrantes, entre otros.* ***(…) 205.*** *De forma general, esta Corte ha establecido que para comprobar que un acto ha sido discriminatorio y ha violentado el derecho a la igualdad deben verificarse tres elementos:* ***(i)*** *La comparabilidad, para lo cual tienen que existir dos sujetos de derechos que están en igual o semejantes condiciones;* ***(ii)****La constatación de un trato diferenciado por una de las categorías enunciadas ejemplificativamente en el artículo 11.2 de la CRE., que son categorías protegidas y que cuando se utilizan para diferenciar, se denominan categorías sospechosas; y,* ***(iii)*** *La verificación del resultado, por el trato diferenciado, y que puede ser una diferencia justificada o una diferencia que discrimina. (Corte Constitucional. Sentencia No. 11-18-CN/19.). (* Sentencia No. 983-18-JP/21 de 25 de agosto de 2021**,** Caso N. 983-18-JP, Corte Constitucional del Ecuador)**.**

**15.24.-** Es innegable la vinculación que tienen los conceptos de igualdad y de justicia, por lo cual, se destacan los dos principios desarrollados por John Rawls para la edificación de una sociedad justa, sosteniendo en uno de ellos que la regla debe ser la igualdad, y las desigualdades deben ser la excepción y solamente se pueden tolerar bajo dos circunstancias; la primera, protegiendo al más débil, y la segunda, brindando igualdad de oportunidades; *"de acuerdo con la segunda circunstancia podremos construir y fundamentar el principio de igualdad de oportunidades que subyace al mandato de igualdad formal ante la ley; es decir, para que una desigualdad esté justificada, debe darse una igualdad de oportunidades a todos los miembros de una sociedad, de manera que los 'empleos y cargos' (...) sean realmente asequibles a todos"* (Miguel Carbonell, Neoconstitucionalismo y Derechos Fundamentales, p. 189).

**15.25.-** Es de vital importancia citar nuevamente a Carbonell quien hace la siguiente diferenciación: *"La teoría jurídica contemporánea y la práctica de algunos tribunales constitucionales han estudiado el principio de igualdad a partir de dos subconceptos del mismo: el principio de igualdad en la aplicación de la ley y el principio de igualdad ante la*

*ley. El primero consiste en el mandato de trato igual referido a las autoridades encargadas de aplicar la ley, es decir, este mandato se dirige de manera fundamental a los poderes ejecutivo y judicial. Por su parte, el principio de igualdad ante la ley es un mandato dirigido al legislador para que no establezca en los textos legales diferencias no razonables o no justificadas para personas que se encuentran en la misma situación, o para que no regule de la misma manera y de forma injustificada a personas que se encuentran en circunstancias desiguales"* (Carbonell, ob. cit., p. 203); dentro de la doctrina, se ha identificado al primer supuesto como igualdad formal, y al segundo como igualdad material.

**15.26.-** En el caso bajo análisis, sin duda nos encontramos frente a un caso de igualdad en la aplicación de la ley (igualdad formal), toda vez que la parte accionante refiere que: *"...algunos servidores públicos con el mismo Nivel, Rango y Grado, que ejercen exactamente las mismas funciones, poseen remuneraciones totalmente distantes, en el caso específico el Jefe de Agentes Civiles de Tránsito percibe USD 2.015,00 tal como los demás Jefes de Unidad y su contraparte el Jefe de Control Municipal percibe un sueldo sumamente inferior de USD 596,00... Se demuestra y evidencia que, tanto la persona que ocupaba el cargo de Jefe del Cuerpo de Agentes de Control Municipal del GADMA previo al accionante, como quienes ejercen cargos de Jefatura en el GAD Municipalidad de Ambato, perciben una remuneración muy superior q la que actualmente percibe LUIS EDGAR CHIMBORAZO Cordónez al ejercicio del cargo asignado por el GAD Municipalidad de Ambato en calidad de Jefe del Cuerpo de Agentes de Control Municipal..."* y que pese a su petición, no se le ha tratado de la misma manera, en cuanto a la remuneración se refiere, esto pese a ser a su criterio del mismo grado jerárquico.

**15.27.-** Según lo dicho, dentro de este escenario no se puede encasillar la actitud de la legitimada pasiva de la presente causa, pues no se encuentra que en contra del accionante en su condición de **Policía Municipal con asignación de funciones**, como se desprende del Certificado Nro. DITH-24-160 emitido de fecha 04 de marzo de 2024, por el Ab. Fabio Monar Castillo, Director de Desarrollo Institucional y del Talento Humano, con el que se certifica que el accionante presta sus servicios en la Agencia de Orden y Control Ciudadano/Unidad de Cuerpo de Agentes de Control Municipal, del 01 de enero de 2009: y, continúa, con una remuneración de $596.00 y que desde el 01 de enero del 2020 **se le asigna las funciones** de Jefe del Cuerpo de Agentes de Control Municipal (fs. 5), hayan adoptado un criterio desfavorable de trato diferente; se ha mencionado al cargo de ex Jefe Jefe del Cuerpo de Agentes de Control Municipal y Jefe de Tránsito, de los cuales se han presentado tanto su acción de personal (Jefe de tránsito) como sus roles de pagos (fs. 234-240), quien recibe una remuneración diferente y superior a la de la hoy accionante, pero ello obedece a que Jefe de Tránsito tiene un cargo diferente, en calidad de servidor público 9; mientras que el ex Jefe del Cuerpo de Agentes de Control Municipal, Acurio César consta como "Nómina de autoridades" (nótese que el mismo accionante en su demanda en el numeral 5.4.7 hace referencia a puesto de jefatura de los que se aprecia diferentes remuneraciones), por lo que la aseveración del accionante, carece de asidero y no se advierte cumplido el criterio de

comparabilidad, al no existir dos sujetos de derechos que están en igual o semejantes condiciones (conforme lo citado en el numeral 15.23); es decir, los legitimados pasivos ni han violado el derecho a la igualdad del accionante, ni han realizado actos discriminatorios en su contra, como se analiza inmediatamente.

**15.28.** Vale dejar anotado que la figura jurídica de la asignación de funciones difiere de un encargo como tal, y en razón de ello se ha pronunciado el legitimado pasivo en el Oficio DITH-19-2861, de 16 de agosto del 2019, suscrito por Directora de Desarrollo Institucional y del Talento Humano, en el que se indica que no se puede otorgar una acción de personal de encargo para el hoy accionante aduciendo que por encontrarse bajo régimen de Código de Trabajo a ese entonces no se le puede aplicar la LOSEP, en razón de haberse solicitado ello en ese momento por las vacaciones de quien en ese entonces fungía como Jefe del Cuerpo de Agentes de Control Municipal y de ser necesario se emita una asignación de funciones (fs. 140 vta.); lo que guarda armonía además con el oficio suscrito por el accionante dirigido a la señora Directora de Desarrollo Institucional y del Talento Humano (de 28 de octubre del 2022), en el que acepta realizar más actividades (allí detalladas) a más de las de Policía Municipal (fs. 143-143 vta.).

**15.29.-** Como se citó, una cosa es el derecho a la igualdad en sentido formal, en procura de la aplicación de la ley a todos, sin distinción de ninguna clase; y otra, el derecho a la igualdad en sentido material, que se proclama en el Art. 11, numeral 2, inciso tercero, de la Constitución de la República, y se garantiza en el Art. 66.4 ibídem, que supone la existencia de personas en condiciones diferentes, que ameritan un trato distinto por la ley, a fin de equiparar el status de garantía en el goce y ejercicio de sus derechos mediante la adopción de medidas positivas para la equiparación de las situaciones materiales de los individuos o grupos sociales en desventaja frente a los que se hallan en condiciones favorables; dentro de este esquema se halla la norma del Art. 229 de la Constitución, en cuanto proclama: "*Los derechos de las servidoras y servidores públicos son irrenunciables.* ***La ley definirá el organismo rector en materia de recursos humanos y remuneraciones para todo el sector público y regulará*** *el ingreso,* ***ascenso, promoción****, incentivos, régimen disciplinario, estabilidad, sistema de remuneración y cesación de funciones de sus servidores. La remuneración de las servidoras y servidores públicos será justa y equitativa, con relación a sus funciones, y valorará la profesionalización, capacitación, responsabilidad y experiencia".*

**15.30.-** Así las cosas, si la determinación del ascenso, de la promoción y las remuneraciones de los servidores públicos se ha ordenado hacerlo mediante la ley, en este escenario encontramos las normas de los Arts. 61 de la Ley Orgánica de Servicio Público (del Subsistema de clasificación de puestos), Art. 35 ibídem (Del traslado administrativo); el Art. 51 ibídem y Art. 62 de la misma norma; el Reglamento a la LOSEP, Art. 163 (Principios y fundamentos del subsistema de clasificación de puestos), Art. 190 ibídem (ascensos), la Norma Técnica del Subsistema de Clasificación de Puestos, incorporado con acuerdo Ministerial MDT-2016-0132 (acuerdo No. MDT-2022-168 refórmese la norma técnica del subsistema de clasificación de puestos del servicio civil) COESCOP Arts. 4 (Régimen

jurídico), 234 (Derechos - remuneración) y disposición general décima tercera Ibídem (escalas de remuneraciones), de los citados artículos de la Ley de los Reglamentos y Normas Técnicas, inclusive de la Ordenanza de Funcionamiento de los Cuerpos de Agentes de Control Municipal y Agentes Civiles de Tránsito del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipalidad de Ambato; es decir, de los citados artículos de la Ley, del Reglamento a la LOSEP, Normas Técnicas y ordenanza, se desprende que el tema planteado por la accionante no corresponde a la esfera constitucional, porque es evidente que se trata de temas de legalidad.?

**15.31.** Se debe concluir que no existe ningún acto discriminatorio en su contra; no se ha evidenciado, violación a su derecho a la igualdad en la aplicación de la ley, considerando los criterios expuestos por la Corte Constitucional para el Período de Transición en la Sentencia N.° 160-12-SEP-CC, CASO N.° 0876-10-EP*;* pues no se ha justificado cuáles son las distinciones o diferencias de trato, cómo y con respecto a quién o quiénes en iguales e idénticas situaciones se les aplicó un régimen legal distinto, no se ha demostrado que se ha producido una decisión distinta por razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socio-económica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, portar VIH, discapacidad, diferencia física; o por cualquier otra distinción, personal o colectiva, temporal o permanente, que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos, como exige el artículo 11.2 de la Constitución de la República. Por lo que no se evidencia ningún acto de discriminación; y por lo analizado en líneas anteriores, no ha lugar los cargos en ese punto.

**15.32.** Respecto del derecho de petición, la Constitución de la República en el Art. 66 señala: "*Se reconoce y garantizará a las personas:... 23. El derecho a dirigir quejas y peticiones individuales y colectivas a las autoridades y a recibir atención o respuestas motivadas. No se podrá dirigir peticiones a nombre del pueblo.".* En la sentencia No. 35-11-SEP-CC, la Corte Constitucional señaló que el derecho de petición implica "*la obligación de la autoridad de dar respuesta pronta y oportuna a la petición elevada, debiendo esta respuesta resolver el fondo del asunto cuestionado, ser clara, precisa y guardar estrecha relación con lo solicitado*". Además, en la misma decisión, la Corte expresó que el derecho de petición no garantiza obtener una respuesta favorable a lo solicitado. En las sentencias No. 056-14-SEP-CC y 195-15-SEP-CC, la Corte reconoció la dimensión procesal del derecho de petición, cuando este se refiere al acceso de las personas a órganos jurisdiccionales para obtener respuestas motivadas, por ejemplo, mediante el ejercicio del derecho de acción. En la misma línea, la Corte señaló que el derecho de petición, en su dimensión procesal, se entiende como un componente de la tutela judicial efectiva, en particular del acceso a la justicia.

**15.33.** Es menester referinos al derecho de petición, por cuanto el accionante en su demanda de garantía ha señalado:

*"...Posteriormente, mediante Oficio S/N de fecha 07 de julio de 2022, se vuelve a solicitar*

*conforme a derecho se disponga a los órganos correspondientes el pago de la diferencia remunerativa mensual y los beneficios de ley por el cumplimiento de la designación realizada por el señor Alcalde a CHIMBORAZO Cordónez LUIS EDGAR, con cédula de ciudadanía no. 1804337572, como Jefe del Cuerpo de Agentes de Control Municipal a partir del 01 de noviembre de 2020 hasta la presente fecha. Solicitud que tuvo como respuesta, el Oficio Nro. DITH-22-3135 de fecha 09 de noviembre de 2022, en donde el Ing. Galo Celi Valverde, Director de Desarrollo Institucional y del Talento Humano, indica:*

*"(...) previo a proveer lo que corresponda se solicita se remita a la presente Dirección "(...) la designación realizada por el señor Alcalde a CHIMBORAZO Cordónez LUIS EDGAR (...)" a la que hace referencia en su escrito. (...)"*

*Es decir que, pese a tratarse de la propia Dirección encargada de recopilar toda la documentación relativa al Desarrollo Institucional y Talento Humano, aluden y evaden mi pretensión basándose en una supuesta falta de conocimiento de la designación realizada a mi persona, en calidad de Jefe del Cuerpo de Agentes de Control Municipal. Cabe señalar que no poseo ninguna respuesta, en cuanto a esta petición hasta la presente fecha.*

***3.13.** Cumpliendo con lo indicado, mediante Oficio S/N de fecha 09 de diciembre de 2022, contesté el requerimiento y adjunté la designación realizada por el señor Alcalde a CHIMBORAZO Cordónez LUIS EDGAR, sin embargo, causa sorpresa nuevamente la escueta contestación y alegación realizada por parte de la administración pública mediante Oficio No. DITH-23-052, de fecha 10 de enero de 2023, en donde establecen que:*

*"(...) De la documentación que su persona ha adjuntado a su escrito se evidencia que las mismas son copias simples y por ende no tienen eficacia jurídica.*

*Razón por lo cual al ser fotocopias simples, sin firma de responsabilidad en ellas, de quien las certifica o emiten, no brindan seguridad jurídica alguna sobre los hechos, puesto que la simple copia o impresión no da la calidad de copias certificadas, por lo que considerando además el avance de la ciencia y la tecnología pueden ser fácilmente modificables sus contenidos. (...)"*

*Es decir que, se vuelve a negar atención al compareciente, por supuestamente no contar con documentos originales que la propia Dirección de Desarrollo Institucional y del Talento Humano dispone. Es decir que, hasta la presente fecha mi solicitud no posee respuesta alguna ...".*

**15.34.** Al respecto cabe señalar que en efecto el accionante, en su demanda previo a alegar esta falta de atención a su solitud expresamente señala: "*...mediante Oficio No. AOCC-JCACMA-21-775, de fecha 20 de octubre de 2021,* ***solicité al Tnlgo. Fernando Torres Miranda, Director de la Agencia de Orden y Control Ciudadano, se proceda a la compensación remunerativa, hacia el compareciente, acorde a las funciones desempeñadas****,*

***a lo que se da una contestación*** *inmotivada por parte de la Ing. Tania Terán Padilla, Directora de Desarrollo Institucional y del Talento Humano del GADMA, en lo principal determinando mediante Oficio GADMA-DITH-21-2840, de fecha 08 de noviembre de 2021* ...", es decir, reconoce expresamente que se contestó la petición, de la cual decide "insistir", así afirma que "*...mediante Oficio S/N de fecha 07 de julio de 2022, se vuelve a solicitar conforme a derecho se disponga a los órganos correspondientes el pago de la diferencia remunerativa mensual y los beneficios de ley por el cumplimiento de la designación realizada* ...", lo cual nos remite al aluido Oficio No. DITH-23-052, de fecha 10 de enero de 2023, el cual obra de fs. 35 y dice: *"...De la documentación que su persona ha adjuntado a su escrito se evidencia que las mismas son copias simples y por ende no tienen eficacia jurídica.// Razón por lo cual al ser fotocopias simples, sin firma de responsabilidad en ellas, de quien las certifica o emiten, no brindan seguridad jurídica alguna sobre los hechos, puesto que la simple copia o impresión no da la calidad de copias certificadas, por lo que considerando además el avance de la ciencia y la tecnología pueden ser fácilmente modificables sus contenidos. // En consecuencia de aquello y observando así los precedentes jurisprudenciales para la aplicación de la ley, y en pro de un seguridad jurídica,* ***se solicita se remita lo originales o copias debidamente certificadasde los documentos con los cuales Ud. Manifiesta habérsele realizado el encargo*** *..."*, de lo cual se advierte que para poder atender este requerimiento la administración requiere la documentación solicitada, es decir, se encuentra en trámite la petición formulada (de fecha 07 de julio de 2022), ya que lo que se tramita es la insistencia del hoy accionante, sin que exista constancia procesal de que esta haya sido atendida o respondida, por cuanto el hoy accionante presentó los documentos requeridos, más ellos se agregaron en copias como se colige del Oficio No. DITH-23-052, de fecha 10 de enero de 2023, debiendo tener presente que la prueba en este sentido de haber atendido tal insistencia, le correspondía al legitimado pasivo, quien no ha justificado haber atendido y respondido la solicitando sea atendiendo favorable o desfavorablemente lo solicitado, ya que el análisis de si es o no procedente lo solicitado le corresponde a la entidad pública accionada que es la que debe atender la petición; así las cosas, se advierte vulneración al derecho de petición.

**16.- SOBRE LA REPARACIÓN INTEGRAL.-** El artículo 86.3 de la Constitución de la República del Ecuador, ordena *"... en caso de constatarse la vulneración de derechos", se debe así declarar en sentencia y " ... ordenar la reparación integral, material e inmaterial, y especificar e individualizar las obligaciones, positivas y negativas, a cargo del destinatario de la decisión judicial, y las circunstancias en que deban cumplirse...", lo que es desarrollado en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, cuando determina que la reparación integral es una de las finalidades de las garantías jurisdiccionales (artículo 6 inciso primero), que es parte del contenido de la sentencia (artículo 17.4), y la forma y elementos de cómo debe entenderse aquella (artículo 18). "Esta reparación debe ser entendida como el medio más eficaz con el que cuenta el Estado para lograr su cometido en la búsqueda de la verdadera protección y garantía de los derechos constitucionales; es la herramienta que toma justiciables esos derechos y garantiza el cabal cumplimiento de una*

*sentencia y/o resolución [De acuerdo a lo preceptuado en el último inciso del Art. 11.3 de la CRE: "... Los derechos serán plenamente justiciables...].- Dicha reparación integral debe ser eficaz, eficiente y rápida; también debe ser proporcional y suficiente. Por este motivo resulta coherente que el Estado no sólo se vea obligado a garantizar el cumplimiento de los derechos fundamentales, sino que proponga los medios necesarios para que sus dictámenes y reparaciones sean realmente cumplidos. No basta con que los derechos fundamentales se establezcan en las normas constitucionales, ya que de nada serviría la preeminencia de ellas si no son justiciables; al contrario, las garantías constitucionales deben ser entendidas como un derecho vinculado a la tutela efectiva y la reparación, un condicionamiento obligatorio del Estado en búsqueda de su cumplimiento para que sean derechos plenamente justiciables y no meramente programáticos [La reparación puede incluir la restitución del derecho, la satisfacción, las garantías de que el hecho no se repita, entre otras.].- La Constitución de la República ha planteado la existencia de la denominada jurisdicción abierta, por la cual los procesos judiciales solo terminan con la aplicación integral de la sentencia o reparación, en otras palabras: "la causa no termina con la expedición de la sentencia sino hasta que se haya cumplido todos los actos conducentes a la reparación integral"* [Ávila Santamaria, R., Las Garantías: Herramientas imprescindibles para el cumplimiento de los derechos. Avances conceptuales en la Constitución del 2008, en Desaflos Constitucionales, Serie Justicia y Derecho Humano -Neoconstitucionalismo y Sociedad, Ministerio de Justicia de Ecuador, primera edición, Quito, octubre de 2008. Pg. 106.)...".

**16.1.** En la especie, al haberse determinado la vulneración al derecho de petición como se señaló anteriormente, no se han considerado los derechos constitucionales de la parte accionante, por lo que corresponde la reparación integral por el daño material e inmaterial, además de la declaración de la jurisdicción constitucional de dicha vulneración en esta sentencia, que per sé ya es una forma de reparación.

**16.2.** Una vez que se ha dado una idea clara de lo que es la reparación integral, así como las formas de como poder repararlas, corresponde a este Juez plural en base a las facultades establecidas en el Artículo 18 de la LOGJCC, diseñar en función del daño causado las medidas o formas de reparación a favor de la víctima de la vulneración de derechos constitucionales, para esto vamos a seguir la línea que ha marcado la Corte Constitucional del Ecuador en algunas de sus sentencia y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, siendo que en primer lugar vamos a tomar en cuenta la sentencia Nº. 679-18-JP/20 y acumulados emitida por la Corte Constitucional que en su párrafo 247 señala lo siguiente: "*Las formas de reparación, de acuerdo con la ley, puede incluir: i) la restitución, cuando fuere posible gozar del derecho de la misma manera que antes de la violación; ii) la compensación económica, cuando la violación del derecho produjo un detrimento económico calculable o un dolor o sufrimiento que no pueda ser reparado sino es por una compensación; iii) la rehabilitación, cuando requiera la persona de algún servicio del tipo médico o psicológico para poder superar las consecuencias de la violación en la salud o vida del titular de derecho; iv) la satisfacción, que es cualquier requerimiento que sea posible y que se considere necesario en*

*función de lo demandado por la víctima, que puede ser disculpas públicas o un reconocimiento especial; v) la no repetición, que implica que el juez o jueza tomen medidas para que no vuelvan a ocurrir casos posteriores y que incluye medidas tales como expedición de normas, cursos de formación, eliminación de barreras para el acceso a un derecho; vi) y, la investigación y sanción, que puede ser de carácter administrativo, civil o penal, dependiendo del caso y de los grados de responsabilidad de quienes provocaron o permitieron la violación de derechos*"

**16.3.** En el presente caso al haberse establecido que existe una vulneración del derecho de petición, como forma de reparación se ordena la restitución del derecho**,** *"es decir, restablecer el derecho lesionado para así devolver a la víctima la posibilidad de ejercerlo completamente"* lo cual se logra: Disponiendo al GAD Municipalidad de Ambato que responda la petición formulada por el accionante mediante Oficio S/N de fecha 07 de julio de 2022, aceptando o negando la petición de manera motivada y conforme corresponda en el marco de la Ley, para lo cual se le concede el término de 10 días luego de ejecutoriada esta sentencia. Pidiendo disculpas públicas al legitimado activo, por haber vulnerado su derecho constitucional de petición, mediante la publicación de tal disculpa en la página web institucional por el plazo de ocho días con el siguiente texto: "El Departamento de Desarrollo Institucional y del Talento Humano del GAD Municipalidad Ambato, por disposición judicial-constitucional ofrece disculpas públicas al señor Luis Edgar Chimborazo Cordónez por haber no haber contestado oportunamente su petición realizada mediante Oficio S/N de fecha 07 de julio de 2022, lo que ha vulnerado su derecho constitucional de petición.". Así como garantía de no repetición el departamento encargado de la organización del talento humano del GAD Municipalidad Ambato, atenderá oportunamente, en los plazos y términos previstos en la ley las peticiones que realice el accionante, las cuales siempre deberán ser motivadas y en respeto del derecho a la seguridad jurídica y tutela de sus derechos constitucionales, ajustadas al ordenamiento jurídico vigente.

## VI. DECISIÓN

**17.** Por la motivación expuesta, **ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA**, este Tribunal resuelve:

**17.1.-** Aceptar parcialmente el recurso de apelación planteado por el accionante Luis Edgar Chimborazo Cordónez, por las consideraciones que constan en esta sentencia; y en tal virtud:

**17.2.** Revocar la sentencia subida en grado y en su lugar, aceptar parcialmente la acción de protección planteada, en tal virtud se declara que GAD Municipalidad Ambato ha vulnerado el derecho de petición del accionante.

**17.3.** No se ha justificado la vulneración de los derechos: A la seguridad jurídica, al trabajo (a percibir una remuneración justa y equitativa), igualdad y no discriminación.

**17.4.** Como medidas de reparación se dispone**: a)** El GAD Municipalidad de Ambato responderá de manera motivada y conforme corresponda en el marco de la Ley, la petición formulada por el accionante mediante Oficio S/N de fecha 07 de julio de 2022, para lo cual se le concede el término de 10 días luego de ejecutoriada esta sentencia. **b)** El GAD Municipalidad de Ambato ofrecerá disculpas públicas al legitimado activo, por haber vulnerado su derecho constitucional de petición, mediante publicación a realizarse en la página web institucional por el plazo de ocho días con el siguiente texto: "El Departamento de Desarrollo Institucional y del Talento Humano del GAD Municipalidad Ambato, por disposición judicial-constitucional ofrece disculpas públicas al señor Luis Edgar Chimborazo Cordónez por no haber contestado oportunamente su petición realizada mediante Oficio S/N de fecha 07 de julio de 2022, lo que ha vulnerado su derecho constitucional de petición.". **c)** E l departamento encargado de la organización del Talento Humano del GAD Municipalidad Ambato, atenderá oportunamente, en los plazos y términos previstos en la ley las peticiones que realice el accionante, las cuales siempre deberán ser motivadas y en respeto del derecho a la seguridad jurídica y tutela de sus derechos constitucionales, ajustadas al ordenamiento jurídico vigente, lo que no implica necesariamente la obtención de una respuesta afirmativa, sino únicamente una respuesta.

**17.5.** Se delega el seguimiento del cumplimiento de la sentencia emitida en esta causa a la Defensoría del Pueblo en la provincia de Tungurahua, conforme lo establecido el artículo 21 inciso tercero de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

**17.6.** No condenar a ninguna de las partes al pago de costas procesales de segunda instancia ni a favor del Estado, ni a favor de alguna de las partes.

**17.7.** En observancia del artículo 86.5 de la Constitución de la República del Ecuador, en relación con el artículo 25.1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, dentro del término de tres días de ejecutoriada esta sentencia, remítanse copias certificadas a la Corte Constitucional para los fines legales consiguientes, en forma electrónica, acorde a lo dispuesto en el numeral 18 del auto de fase de seguimiento 1-20-EE/20, caso 1-20-EE, de fecha 28 de abril del 2020, dictado por la Corte Constitucional, sin perjuicio de que también se lo haga por escrito.

**17.8.** Ejecutoriada que sea esta sentencia, devuélvase el cuaderno de primera instancia a la unidad judicial de origen para los fines de ley, junto con el ejecutorial respectivo.- Notifíquese.

**BARRAGAN GARCIA JOSE GABRIEL**

**JUEZ(PONENTE)**

**YANES SEVILLA LUCILA CRISTINA**

**JUEZA**

**GARCIA CAMPOS NELSON PATRICIO**

**JUEZ**

FUNCIÓN JUDICIAL
DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
Firmado por JOSE GABRIEL BARRAGAN GARCIA
C=EC
L=AMBATO
CI 1802944387

FUNCIÓN JUDICIAL
DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
Firmado por NELSON PATRICIO GARCIA CAMPOS
C=EC
L=AMBATO
CI 0502516867

FUNCIÓN JUDICIAL
DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
Firmado por LUCILA CRISTINA YANES SEVILLA
C=EC
L=AMBATO
CI 1714693833