



1859



Universidad  
Nacional  
de Loja

# Universidad Nacional de Loja

## Unidad de Educación a Distancia

Maestría en Derecho Constitucional con mención en Derechos Humanos

Los derechos y las meras expectativas: el ascenso de los agentes de control municipal

Trabajo de Titulación previo a la obtención del título de Magíster en Derecho Constitucional con mención en Derechos Humanos.

**AUTORA:**

Jessica Abigail Quezada Riofrio

**DIRECTORA:**

Ab. Maryuri Elizabeth Celi Masache Mg. Sc.

Loja – Ecuador

2023

## Certificación

Loja, 20 de noviembre del 2023

Ab. Maryuri Elizabeth Celi Masache Mg. Sc  
**DIRECTORA DEL TRABAJO DE TITULACIÓN**

### **Certifico:**

Que he revisado y orientado todo el proceso de elaboración del Trabajo de Titulación denominado: “**Los derechos y las meras expectativas: el ascenso de los agentes de control municipal**”, previo a la obtención del título de Magíster en Derecho Constitucional con Mención en Derechos Humanos, de la autoría de la estudiante **Jessica Abigail Quezada Riofrio**, con cédula de identidad Nro. **1105225468**, una vez que el trabajo cumple con todos los requisitos exigidos por la Universidad Nacional de Loja, para el efecto, autorizo la presentación del mismo para su respectiva sustentación y defensa.

Ab. Maryuri Elizabeth Celi Masache Mg. Sc  
**DIRECTORA DEL TRABAJO DE TITULACIÓN**

## **Autoría**

Yo, **Jessica Abigail Quezada Riofrio**, declaro ser autora del presente Trabajo de Titulación y eximo expresamente a La Universidad Nacional de Loja y a sus representantes jurídicos, de posibles reclamos y acciones legales, por el contenido del mismo. Adicionalmente acepto y Autorizo a la Universidad Nacional de Loja la publicación de mi Trabajo de Titulación en el Repertorio Digital Institucional – Biblioteca Virtual.

**Firma:**

**Cedula de identidad:** 11105225468

**Fecha:** lunes, 20 de noviembre de 2023

**Correo electrónico:** [jessica.a.quezada.r@unl.edu.ec](mailto:jessica.a.quezada.r@unl.edu.ec)

**Teléfono:** 0986967673

**Carta de Autorización por parte de la autora, para consulta, reproducción parcial o total y/o publicación electrónica del texto completo, del Trabajo de Titulación.**

Yo, **Jessica Abigail Quezada Riofrio**, declaro ser la Autora del Trabajo de Titulación denominado: **“Los derechos y las meras expectativas: el ascenso de los agentes de control municipal”**, como requisito para obtener el título de **Magister en Derecho Constitucional con mención en Derechos Humanos**, autorizo al sistema Bibliotecario de la Universidad Nacional de Loja para que, con fines académicos, muestre la producción intelectual de la Universidad, a través de la visibilidad de su contenido en el Repositorio Institucional.

Los usuarios pueden consultar el contenido de este trabajo en el Repositorio Institucional, en las redes de información del país y del exterior con las cuales tenga convenio la Universidad.

La Universidad nacional de Loja, no se responsabiliza por el plagio o copia del Trabajo de Titulación que realice un tercero.

Para constancia de esta Autorización, en la ciudad de Loja, a los diez días del mes de noviembre del dos mil veintitrés.

Firma:

Autora: Jessica Abigail Quezada Riofrio

Cedula: 1105225468

Dirección: calle Bahamas y Ave. Isidro Ayora – Loja

Correo electronico: jessica.a.quezada.r@unl.edu.ec

Teléfono: 0986967673

**DATOS COMPLEMENTARIOS:**

Directora del Trabajo de Titulación: Ab. Maryuri Elizabeth Celi Masache Mg. Sc.

## **Dedicatoria.**

Dedico mi Trabajo de Titulación, a toda mi familia, quienes se merecen lo mejor de la vida por ser las personas que jamás me han dejado sola y ahora de manera especial a mis pequeños hijos Sebas y Leo, a mi querida y bella madre Ilda Riofrio Jiménez a mi papá Manuel Quezada que en paz descansa, a mi abuelito materno papi Abel, a mis hermanos Jimmy, Dalila y Danny; quienes han estado junto a mi durante estos momentos apoyándome, dándome fuerza y fortaleza con su amor, cariño y comprensión. Todo esto se los dedico con mucho amor por ser mi pilar fundamental y por motivarme a ser cada día mejor.

***Jessica Abigail Quezada Riofrio***

## **Agradecimiento**

Expreso mi profundo agradecimiento a Dios Todopoderoso por haberme dado el don más preciado que es la vida, dándome la suficiente inteligencia y perseverancia que me ha permitido concluir con éxito uno más de mis objetivos planteados dentro de mi vida personal.

Agradezco profundamente a la Dra. Maryuri Elizabeth Celi Masache, por su acertada dirección y su incansable paciencia durante todo el desarrollo del trabajo de Titulación. Así mismo a la Universidad Nacional de Loja, institución que me ha permitido acceder a una educación superior con los más altos niveles de enseñanza, con docentes totalmente capacitados para la enseñanza.

***Jessica Abigail Quezada Riofrio***

## Índice de contenidos

|   |     |
|---|-----|
| Portada.....  | i   |
| Certificación.....  | ii  |
| Autoría.....  | iii |
| Carta de Autorización.....  | iv  |
| Dedicatoria.....  | v   |
| Agradecimiento.....   | vi  |
| Índice de contenidos.....   | vii |
| 1. Título.....  | 1   |
| 2. Resumen.....   | 2   |
| 2.1. Abstract.....  | 3   |
| 3. Introducción.....  | 4   |
| 4. Marco teórico.....   | 5   |
| 4.1. Derechos adquiridos y las meras expectativas.....  | 5   |
| 4.2. El ascenso en el servicio público, naturaleza y características.....                                 | 6   |
| 4.3. El régimen de la carrera profesional de los agentes de control municipal en el Ecuador.....          | 8   |
| 4.4. La acción por incumplimiento y la situación de los agentes de control municipal del cantón Loja..... | 11  |
| 5. Metodología.....   | 16  |
| 6. Resultados.....  | 17  |
| 7. Discusión.....   | 22  |
| 8. Conclusiones.....  | 25  |
| 9. Recomendaciones.....   | 26  |
| 10. Bibliografía.....   | 27  |
| 11. Anexos.....   | 31  |
| Anexo 1. Certificado de traducción del resumen.....   | 31  |

**1. Título.**

**“Los derechos y las meras expectativas: el ascenso de los agentes de control municipal”**



## **2. Resumen.**

El presente Trabajo de Titulación, se realizó considerando la base normativa el Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público legal, norma que otorgó un tiempo para que los GADS elaboraren el orgánico estructural funcional, numérico, plan de carrera, ingreso, formación, ascensos, evaluaciones y más reglamentos que sean necesarios para la aplicación del presente cuerpo normativo y que viabilicen el ascenso de los agentes de control municipal, en el Cantón Loja la Ordenanza 028-2021, publicada en el registro oficial el 12 de marzo de 2021, agrega como requisito que el servidor debe permanecer “6 años en el mismo grado de Técnico Operativo y 8 años en el grado directivo”, requisito que rompe lo estipulado en el artículo 227 del COESCOP, y va en contra del sistema de ascenso por concurso de méritos y oposición, además luego de cuatro años y nueve meses no se ha elaborado la reglamentación para el ascenso y jerarquización en el GAD Municipal de Loja, pese a que es la misma Constitución de la República del Ecuador, y las normas infra constitucionales, se orientan a conseguir este fin, por medio de la aplicación efectiva, legítima, expedita y debida de todas aquellas normas en pro de los derechos de los servidores del cuerpo de control municipal.

El GAD municipal del Cantón Loja ha incumplido disposiciones legales y termina afectando la oportunidad de ascenso de los servidores de control municipal.

**PALABRAS CLAVES:** Agentes de Control municipal o Metropolitano, ascenso, derechos adquiridos, meras expectativas, Función pública.

## **2.1. Abstract.**

### Summary

This Degree Work, has been carried out taking into account the base Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público legal, law that gave time for the GADS to develop the structural, functional, numerical, career plan, entry, training, promotions, evaluations and more regulations that have been necessary for the application of this regulation and that make possible the promotion of control agents municipal, in the Loja Canton, Ordinance 028-2021, has been published in the official registry on March 12th , 2021, a requirement has been added that the server must remain “6 years in the same degree of Operational Technician and 8 years in the managerial grade”, requirement that has broken what is stipulated in article 227 of the COESCOP, and this goes against the promotion system based on merit and competitive examination, In addition, after four years and nine months, the regulations for promotion and hierarchy in the (GAD) Municipio de Loja Although it is the same Constitución de la República del Ecuador , and the infra-constitutional norms, they have been aimed at achieving this objective, through the effective, legitimate, expeditious and due application of all those regulations in favor of the rights of the servants of the municipal control body.

The GAD municipal del Cantón Loja has failed to comply with legal provisions and has ended up affecting the opportunity for promotion of municipal control servants.

**KEYWORDS:** Municipal or Metropolitan Control Agents, promotion, acquired rights, mere expectations, Public function.

### 3. Introducción.

En la presente investigación se ha considerado como objetivo principal analizar el régimen de carrera administrativa de los agentes de control municipal y su posibilidad de ascenso desde la teoría de los derechos adquiridos y meras expectativas, la norma que regula a los agentes de control municipal es el Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público, norma que en sus disposiciones transitorias otorgó un tiempo determinado de 180 días para que los GADS elaboraran el orgánico estructural funcional, numérico, plan de carrera, ingreso, formación, ascensos, evaluaciones y más reglamentos que sean necesarios para la aplicación del presente cuerpo normativo, cabe recalcar que el Sistema de ascenso aplicable de acuerdo a esta norma es el de Concurso de méritos y oposición. El gobierno Auitónomo del cantón Loja emitió la Ordenanza 028-2021, publicada en el registro oficial el 12 de marzo de 2021, y pese a no ser facultad de los GADS de acuerdo a las disposiciones del COESCOP se agrega como requisito que el servidor para ascender debe permanecer “6 años en el mismo grado de Técnico Operativo y 8 años en el grado directivo”, requisito que no está contemplado en el artículo 227 del COESCOP.

Es así como en la administración del GAD el cantón Loja luego de haber transcurrido más de 2 años siete meses desde la última elaboración de una ordenanza a favor de los Agentes de Control Municipal, es así como pasa el tiempo y aún no se ha elaborado la reglamentación para el ascenso y jerarquización en el GAD Municipal de Loja, por lo que no existe un plan de carrera imposibilitando hasta la fecha que los funcionarios puedan acceder a la oportunidad de ascenso, pese a que en la Constitución de la República del Ecuador como norma suprema garantiza a los funcionarios públicos la creación de la carrera administrativa y ascensos, y las normas infra constitucionales, se orientan a conseguir este fin, por medio de la aplicación efectiva, legítima, expedita y debida de todas aquellas normas en pro de los derechos de los servidores del cuerpo de control municipal.

Así mismo se ha podido llegar a la conclusión de que el Ascenso de los Agentes de control municipal del cantón Loja en las condiciones actuales no se configura como derecho adquirido y tampoco se ha podido considerar una expectativa legítima cuando se carece de garantías y creación de reglamentos y mecanismos que posibiliten los procesos de ascenso.

El GAD municipal del Cantón Loja ha incumplido con lo ordenado en las disposiciones transitorias del COESCOP, afectando la seguridad jurídica y la oportunidad de ascenso de los servidores de control municipal desde su publicación.

El Ascenso permitiría una mejoría en las condiciones laborales de los agentes de control municipal, un mejor sueldo y por ende una mejor calidad de vida para ellos y su familia.

#### **4. Marco teórico.**

##### **4.1. Derechos adquiridos y las meras expectativas**

La doctrina ha tratado de caracterizar y conceptualizar los derechos adquiridos con pocos resultados, si bien recientes investigaciones se dedican a tratarlos lo hacen considerando ciertos derechos adquiridos y no de forma general. Cuando nos referimos a derechos adquiridos es necesario anotar además las meras expectativas o expectativas, puesto que se han presentado como figuras diferentes de existencia vinculada.

El derecho adquirido se considera como el derecho que ha ingresado de manera definitiva al patrimonio del sujeto, o situación jurídica definitiva, mientras que las meras expectativas o expectativas legítimas se consideran como la esperanza que tiene el sujeto de que se le reconozca un derecho. (Anaya, 2020, pág. 42)

Lo anterior se traduce en que para que se reconozca la existencia de un derecho adquirido encontraremos que su consolidación se vincula al cumplimiento de unos presupuestos normativos o requisitos, el cumplimiento de estos marcará el nacimiento de un derecho y por lo tanto faculta a la persona titular a exigirlo de forma plena, al entenderse que ya forma parte de sus patrimonios.

Las expectativas suponen que, si bien los requisitos se determinan en la ley, la persona no ha cumplido con todos ellos, por lo que no se ha configurado el derecho, más en el futuro deberá consolidarse de no cambiarse los requisitos considerados en el ordenamiento jurídico. En razón de lo señalado las expectativas si bien se consideran legítimas no implican el nacimiento o reconocimiento de un derecho, sino que encierran una probabilidad a futuro.

Arias sobre el tema sostiene que los derechos adquiridos son el “conjunto de aquellos derechos subjetivos, públicos y privados, que engrosan el patrimonio jurídico del fiel, y que los ha adquirido al colocarse en el supuesto de hecho de la norma, bien por un acto institucional V.g. provisión de un oficio, bien por un negocio jurídico V.g. matrimonio” (2018, pág. 727), manteniendo con claridad que la diferencia entre derecho adquirido y mera expectativa radica en que la expectativa “se da cuando el hecho jurídico, que sirve de título para alcanzar el derecho, es complejo y su realización aún permanece incompleta, v.g. el candidato a un oficio para el que sólo ha sido designado, pero aún no ha recibido la provisión ni toma de posesión” (Arias Gómez, 2018, pág. 727).

En esta misma línea de argumentación Amaya sostiene que las meras expectativas

“son aquellas cuya situación jurídica no ha sido creada definitivamente y por ende no ha entrado en un patrimonio, y por eso mismo pueden truncarse como consecuencia de cambios de legislación o decisiones administrativas” (2017, pág. 58)

#### **4.2. El ascenso en el servicio público, naturaleza y características.**

Para el análisis del ascenso en el servicio público, es necesario iniciar con el concepto de ascenso, Baylos Grau (1987) señala que “el ascenso si significa un cambio en la categoría profesional del trabajador, que se sitúa en otra superior a la que tenía a tribuida convencionalmente.” (pág. 210)

Mientras que Guaita señala que el ascenso es “el nombramiento irrevocable y temporalmente ilimitado de un funcionario para un puesto superior dentro del Cuerpo a que pertenece” (1962, pág. 128)

El ascenso tiene características, que, si bien la doctrina no las define como tal, se entiende que el ascenso goza de las siguientes peculiaridades que permiten entender cómo se forma: 1) el ascenso siempre es a un puesto superior, 2) el ascenso tiene lugar dentro del propio cuerpo de funcionarios, y, 3) el ascenso es irrevocable y da origen a una situación consolidada. (Guaita Martorell, págs. 128-131)

Para otorgar los ascensos Guaita señala la existencia de cinco sistemas “ordenados según una escala progresiva de las facultades discrecionales de la Administración: a) antigüedad, b) oposiciones restringidas, c) concursos restringidos, d) calificación periódica y e) nombramiento libre” (pág. 137).

Baylos sobre el sistema de ascensos determina que “es regulado por normas sectoriales, reglamentaciones y convenios” (pág. 211). La doctrina señala la existencia de sistemas para el ascenso o promoción de un servidor o funcionario, la aplicación de uno de ellos dependerá de la regulación de cada país.

En el caso ecuatoriano vamos a encontrar que el ascenso está reconocido en la Constitución.

El Artículo 160 establece que los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional estarán sujetos a las leyes específicas que regulen sus derechos y obligaciones, y su sistema de ascensos y promociones con base en méritos y con criterios de equidad de género. (Constitución de la República del Ecuador, 2008)

El ascenso no solo se le reconoce a los militares o policías, sino también a los jueces y demás servidores de la Función Judicial (Constitución de la República del Ecuador, Art.181 numeral 3)

Además, se reconoce el ascenso y promoción en la carrera administrativa mediante concurso de méritos y oposición, en la forma que determine la ley, pero excluye a los

servidoras y servidores públicos de elección popular o de libre nombramiento y remoción (Constitución de la República del Ecuador, Art. 228); el ascenso de los servidores públicos se regulará mediante la ley. (Art. 229)

En base al articulado antes citado, deja claro que en el Ecuador se reconoce el sistema de ascensos por méritos y oposición, destacando la existencia de varias carreras como: la administrativa, carrera judicial, militar y policial; y, el ascenso se regula conforme a una ley, por lo tanto, el ascenso se sistematiza dependiendo de la carrera a la que pertenezcan.

El plasmar el ascenso en una Constitución o la ley ¿le otorga el carácter de un derecho?, ante esta interrogante Guaita desarrolla que el ascenso está sujeto al acceso a un puesto superior sino no hay vacante no hay ascenso posible y llega a la conclusión de que la existencia de “vacante es presupuesto necesario para el ascenso, pero de ello no deriva necesariamente un derecho al ascenso, pues tal derecho sólo tiene el funcionario más antiguo en el sistema de «rigurosa antigüedad»; en los demás sistemas sólo se tiene el derecho (si se reúnen las condiciones necesarias para el ascenso) a que la vacante se provea por el turno que legalmente corresponda” (Guaita Martorell, pág. 142)

Para acceder al ascenso en cualquier de las carreras se debe cumplir con el sistema de méritos y oposición y debe existir plazas vacantes, lo que “presupone la existencia de una plantilla y de un escalafón” (Baylos Grau, 1987, pág. 213)

Baylos explica que tanto la plantilla como el escalafón tiene como función delimitar la existencia de vacantes reales frente a las formales, a esto se le conocería como los criterios de ascensos.

Previo al ascenso hay condiciones o requisitos que se deben cumplir, ante estas circunstancias se genera la duda, ¿El ascenso puede ser considerado un derecho adquirido o solo son meras expectativas?

En el acápite que antecede se desarrolló sobre estos dos temas, y con la información que proporciona la doctrina, la normativa y jurisprudencia, deducimos que el ascenso no se considera un derecho adquirido porque está sujeto a condiciones que podrían o no cumplirse, es decir, el ascenso es algo que podría adquirir un agente de control municipal (no se ha adquirido todavía) incluso el sistema de ascensos puede ser suprimido o modificado por la ley y no habría afectación de derechos.

Con base a los puntos antes descritos, los agentes de control municipal no gozarían del derecho al ascenso sino el derecho a que la entidad de seguridad complementaria, en este caso el Gobierno Autonomos Descentralizado del Cantón Loja provea una vacante a la cual los agentes de control municipal puedan participar y lograr obtener un ascenso.

#### **4.3. El régimen de la carrera profesional de los agentes de control municipal en el Ecuador.**

En el presente caso, es pertinente revisar a que carrera pertenecen los agentes municipales o metropolitanos, en el año 2017 se promulga el Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público (COESCOP), en este código se regula la estructura organizacional, carreras del personal y régimen disciplinario de las entidades complementarias de Seguridad de la Función Ejecutiva y de los Gobiernos Autónomos Descentralizados; incluso en los considerandos de este código se ha previsto la necesidad de la creación de un nuevo régimen profesional para estas entidades, dando una coherencia normativa de las funciones, procesos, mecanismos, la construcción de carreras profesionales, ingresos, formación, capacitación y ascensos, régimen disciplinario, promoción, estabilidad y evaluación.

Por otro lado, en la Ley Orgánica de Servicio Público LOSEP, en el artículo 83 se establece que servidores públicos están excluidos de la carrera del servicio público, con la promulgación del COESCOP, en la disposición reformativa primera se dispuso que se agregue el literal n) al artículo 83 de la LOSEP, es decir, los servidores de las entidades complementarias de seguridad se sujetan a la carrera prevista en el COESCOP. En consecuencia, los agentes de control municipal del Cantón Loja, se sujetan a la carrera y sistemas de ascensos regulados en el COESCOP.

En este contexto, es pertinente destacar que las actividades que cumplen los agentes de control municipal en el Cantón Loja, están relacionadas a un control y vigilancia otorgando seguridad a la urbe céntrica urbana, este tipo de actividades comprometen un esfuerzo físico y personal, así como también en algunas situaciones representan un riesgo significativo a su integridad personal.

Entre las actividades que deben realizar los agentes de control municipal se encuentra, un debido control y supervisión de control ambiental, social, humano, geográfico y de salubridad. (Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público, Art. 269) Todo esto, se constituyen en acciones de cuidado y precaución permanente, que deben ser asumidas de manera responsable y diligente por parte de este grupo de funcionarios, considerando el número de personas que diariamente circulan por la zona urbana de la ciudad de Loja.

El Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Loja, actualmente, cuenta con 264 agentes de control municipal, 67 con contrato de servicios ocasionales, 180 con nombramiento definitivo, pero sin reclasificó por no haber plan de carrera, 17 con nombramiento como expolicía o ex militar sin reclasificación según datos obtenidos de la Unidad de Talento Humano, del GAD Municipal de la ciudad de Loja (2023). **Representación**

gráfica realizada por la investigadora.

Tabla 1.

Número de funcionarios en calidad de Agentes de Control Municipal.

| MODALIDAD DE RELACIÓN LABORAL                | NÚMERO DE AGENTES DE CONTROL MUNICIPAL |
|--|--|
| CONTRATO DE SERVICIOS OCASIONALES PRORROGADO | 67                                     |
| NOMBRAMIENTO DEFINITIVO                      | 180                                    |
| NOMBRAMIENTO COMO EX POLICÍA O EX MILITAR.   | 17                                     |
|  | <b>Total: 264</b>                      |

**Nota:** datos obtenidos de la Unidad de Talento Humano, del GAD Municipal de la ciudad de Loja (2023)

Conforme se advierte en esta representación gráfica, se aprecia que existe una cantidad de 264 agentes de control municipal, designados para cumplir las actividades descritas anteriormente, lo que induce a razonar, que es un escaso número de gendarmes municipales, en relación a la cantidad de personas que habitan en la ciudad de Loja, que según datos de La Hora (2022) existen 193.943 habitantes en esta ciudad.

En el presente estudio, las normas infra constitucionales que será de gran utilidad para sustentar el enfoque investigativo, serán precisamente el Código Orgánico de entidades de seguridad ciudadana y orden público.

El COESCOP se implementó, conforme al artículo 226 del COESCOP, que en el ascenso se conferirá grado a la o el servidor de carrera que cumpla con todos los requisitos previstos por la ley y será otorgado por la autoridad nominadora respectiva, previo al informe de la comisión de Calificaciones y Ascensos.

Para el ascenso de los agentes de control municipal, de manera explícita se ha tasado el sistema de concurso de méritos y oposición y se señala condiciones “cuando exista la correspondiente vacante orgánica” y “previo al cumplimiento de requisitos” (Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público , Art. 227)

Los requisitos son:

- 1) Encontrarse en funciones;
- 2) Presentar la declaración patrimonial juramentada;
- 3) Acreditar el puntaje mínimo en la evaluación de desempeño en el grado que ocupa para ascender al grado suficiente;
- 4) Haber sido declarado apto para el servicio de acuerdo a la ficha médica, psicológica, académica, física; y, cuando sea necesario, pruebas técnicas de confianza en consideración del perfil de riesgo del grado;
- 5) Haber aprobado los requisitos de capacitación o formación requeridos para el grado; y,



6) No haber sido sancionado en dos o más ocasiones por faltas graves en el grado que ostenta. (Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público , Art. 227)

A más de las condiciones antes señaladas, se establece que “las y los servidores de las entidades complementarias de seguridad que cumplan los requisitos establecidos para ascender, realizarán el curso de ascenso como parte del concurso de méritos y oposición...” (Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público, Art.230)

Incluso el COESCOP establece que el procedimiento de ascenso será calificado por la Comisión de Calificación y Ascensos conforme al reglamento respectivo, dicho reglamento será emitido por cada entidad de conformidad a los parámetros mínimos fijados por el ente rector nacional. (Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público , Art. 230 y 231)

En la disposición transitoria primera del COESCOP, se dispone que en el lapso de ciento ochenta días, contados desde la fecha de entrada en vigencia de esté Código, los entes rectores nacionales y locales de las entidades de seguridad complementaria, expedirán los reglamentos que regulen la estructuración o reestructuración, según corresponda, de las carreras de personal, sus organicos numéricos, planes de carrera, ingreso, formación, ascensos y evaluaciones, adecuandolos a las disposiciones de este cuerpo legal. (Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público , 2017)

En el caso del Gobierno Autonomo descentralizado del Cantón Loja, pese a que la disposición transitoria primera, otorgó 180 días, despues de dos años seis meses se crea la ordenanza 028-2021, denominada “Ordenanza Que Regula El Funcionamiento Y Estructura Del Personal De Los Cuerpos De Agentes Civiles De Tránsito Y Agentes De Control Municipal Del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal Del Cantón Loja”, la misma que fue publicada en el registro oficial tres meses despues de creada, es decir, el 12 de marzo del 2021, en la Edición especial N° 1540. Esta ordenanza daría cumplimiento a la disposición ya mencionada, regulando la estructuración o reestructuración, según corresponda, de las carreras de personal, sus organicos numéricos, planes de carrera, ingreso, formación, ascensos y evaluaciones.

Respecto del ascenso, la ordenanza 028-2021, instaure que el ascenso se realizará cuando exista la correspondiente vacante de acuerdo al organico funcional de la entidad y establece diferentes requisitos a los previstos en el Art. 227 del COESCOP, en el Art. 14 establece que los requisitos que deben cumplir para el ascenso son:

1. Haber permanecido 6 años en el mismo grado de Técnico Operativo y 8 años en el grado directivo.
2. Rendir las pruebas físicas, académicas, psicológicas y obtener el puntaje necesario para aprobar el curso de ascenso.

3. Los requisitos fijados en el plan de carrera de cada una de las entidades complementarias de seguridad del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Loja. (Ordenanza que regula el funcionamiento y estructura del personal de los cuerpos de agentes civiles de tránsito y agentes de control municipal del GADMCL, 2021, pág. 33)

El requisito del numeral tres está centrado en el plan de carrera, sobre este punto, se dispuso mediante disposición transitoria primera de la ordenanza, que los directores estratégicos en coordinación con los jefes operativos de los cuerpos complementarios de seguridad del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Loja, en el plazo de dos meses luego de aprobada la presente ordenanza, deberán elaborar el orgánico estructural funcional, numérico, plan de carrera, ingreso, formación, ascensos, evaluaciones y más reglamentos que sean necesarios para la aplicación del presente cuerpo normativo. (Ordenanza que regula el funcionamiento y estructura del personal de los cuerpos de agentes civiles de tránsito y agentes de control municipal del GADMCL, 2021, pág. 58)

Lamentablemente, desde esa disposición han transcurrido dos años y no se ha presentado el plan de carrera del cuerpo de agentes del control municipal, mi afirmación se puede corroborar con una publicación realizada el 30 de junio del 2023, a las 12h58, a través de la página web oficial del Gobierno Autonomo Descentralizada del Cantón Loja (2023), en dicha publicación “Víctor Ramírez, presidente de la Pre-Federación de Agentes de Control Municipal y Metropolitano del país, señala que se han organizado con la finalidad de hacer cumplir lo que establece la Ley; y, que en cada cantón se construyan normativas que permitan la jerarquización y homologaciones salariales. “Estamos avanzando en las ciudades de Quito y Santo Domingo, los procesos van por buen camino, esperamos que se inicien en Loja...”

Con la elaboración de la ordenanza 028-2021, el consejo municipal del cantón Loja lo que realmente hizo fue crear nuevos requisitos para el ascenso y simplemente delegó a los funcionarios del Municipio a la creación de los reglamentos que permitirían dar materialización a las disposición transitoria primera del COESCOP.

#### **4.4. La acción por incumplimiento y la situación de los agentes de control municipal del cantón Loja**

En el capítulo 4.2. había señalado que el ascenso no puede ser considera un derecho, lo que sí es un derecho es que la institución provea una vacante a la cual los agentes de control puedan postular, tampoco puede ser considerado un derecho adquirido tanto solo es una mera expectativa, es decir, la existencia de una probabilidad de obtener un ascenso en el futuro.

El ascenso de los agentes de control municipal está regulado en el COESCOP, cuerpo

normativo que establece que los gobiernos locales se encargarían de establecer los reglamentos para el procedimiento para la evaluación de los requisitos para el ascenso señalados en el Art. 227 (Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público ) y la reglamentación para el procedimiento de ascenso. (Art. 231); estos reglamentos se deben adecuar a las disposiciones del COESCOP, los entes locales no tienen carta abierta para agregar más requisitos de los ya señalados en el Art. 227 de la norma antes citada.

En consideración de lo antes explicado, es importante saber, desde que fecha el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Loja tenía que dar cumplimiento con la disposición transitoria primera del COESCOP, este código entra en vigencia el 18 de diciembre del 2017 conforme a su disposición final única.

En consecuencia, desde esa fecha se debía contar los 180 días otorgados para la elaboración de los reglamentos que regulen el procedimiento de los ascensos. Se entiende que para el 18 de junio del 2018, el GAD Municipal de Loja ya debía contar con los reglamentos de la disposición transitoria primera, pero pasaron dos años y seis meses para expedir una ordenanza, tiempo suficiente y en demasía para haber tenido todos los reglamentos.

De la revisión prolija de la Ordenanza 028-2021, publicada en el registro oficial el 12 de marzo de 2021, anteriormente ya había señalado cuales eran los requisitos que establecía esta ordenanza y que debían dar cumplimiento los servidores de las entidades de seguridad complementaria, el requisito del numeral 1 que señala que el servidor debe permanecer “6 años en el mismo grado de Técnico Operativo y 8 años en el grado directivo” no se contempla en el artículo 227 del COESCOP, respecto del requisito del numeral tres deriva al cumplimiento de más requisitos que se fijarán en el “plan de carrera de cada una de las entidades complementarias de seguridad del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Loja”. (Art. 14, pág. 33)

En el mismo artículo en su inciso se señala que solo “para el nivel directivo y y exclusivamente para subinspectores del nivel técnico operativo”, si la persona acredita el cumplimiento de todos los requisitos para el ascenso, aprueba el curso respectivo, pero no existe la vacante orgánica, esta ontinuará en servicio en el grado que ostenta hasta que exista la vacante. Disposición que es restrictiva cuando en el COESCOP no se señala ningún nivel en su Art. 230.

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

Pese a que exista la ordenanza 028-2021, no permite materializar las disposiciones del COESCOP y las meras expectativas de los agentes de control municipal sobre el ascenso en sus carreras, primero porque se señala requisitos que no están en el COESCOP y tampoco señalan si solo se debe cumplir estos y ya no lo establecidos en el Art. 227 del COESCOP; por otra parte, señalan la existencia de otros requisitos en un plan de carrera que no existe hasta la presente fecha en la que haga mi investigación.

Agregando a lo anterior, el GAD municipal del Cantón Loja, lo único que tenía que regular o establecer era procedimientos para la evaluación de los requisitos del artículo 227 del COESCOP o establecer los procesos de ascenso, evaluaciones, plan de carrera, ingresos, formación, capacitación, en pocas palabras elaborar un reglamento o reglamentos que den cumplimiento a la disposición transitoria primera del COESCOP. Tal como lo ha hecho el GAD municipal del Cantón Cuenca, entidad que el año 2021 emite el “reglamento para el proceso de ascensos, promoción y homologación de grado del personal operativo de la policía municipal-guardia ciudadana de Cuenca”, este reglamento tiene por objeto establecer disposiciones administrativas, el procedimiento y los instrumentos de carácter técnico y operativo que permitan ejecutar el proceso de Ascenso, promoción y homologación de grados jerárquicos contemplados en la estructura de la carrera para los agentes de control municipal. (Reglamento para el proceso de ascensos, promoción y homologación de grado del personal operativo de la policía municipal-guardia ciudadana de Cuenca, 2021)

Con todo esto los agentes de control municipal de Loja luego de cuatro años y nueve meses continúan desprovistos de la reglamentación que les permita lograr su ascenso y jerarquización en el GAD Municipal de Loja, pese a que es la misma Constitución de la República del Ecuador, y las normas infra constitucionales, las que orientan a conseguir este fin, por medio de la aplicación efectiva, legítima, expedita y debida de todas aquellas normas en pro de los derechos de los servidores del cuerpo de control municipal.

Ahora, ¿Cuál es el mecanismo para que los agentes de control municipal cuenten con la mera expectativa de ascender en su carrera, si la ley ya ha reconocido la institución del ascenso?

En el presente caso, la situación que atraviesan los agentes de control municipal del cantón Loja es el incumplimiento de la norma por parte del GAD, no han aplicado el COESCOP afectando el ascenso entre otros aspectos; por lo que es necesario la presentación de una acción por Incumplimiento ante la Corte Constitucional, quien es competente para conocer y resolver este tipo de acciones, de conformidad con lo establecido en el Art. 93 y 436 numeral 5 de la Constitución de la República, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 52 al 57 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Incluso el 10 de marzo del año 2020, algunos agentes de control municipal del Cantón de Loja presentaron Acción de protección en contra del GADM-Loja debido a que hasta ese

año, el GAD actuaba con una ordenanza de 1998 y no aplicaba las disposiciones señaladas en el COESCOP expedido en el año 2017, vulnerando el derecho a la seguridad jurídica, la competencia de la acción de protección recayó en el Tribunal de Garantías Penales con sede en el Cantón Loja, Provincia de Loja, asignándose al proceso el número 11904-2020-00015, proceso en la que los jueces en sentencia de fecha 05 de junio de 2020, señalaron que el tema central de la acción no era “susceptible de ser resuelta mediante Acción de Protección sino que se trataría de una Acción por Incumplimiento, para la que es competente la Corte Constitucional. La acción por incumplimiento es una Garantía Jurisdiccional contemplada en el artículo 93 de la Constitución de la República del Ecuador” (Acción de protección Cuerpo de Agentes de Control Municipal GADM-Loja, 2020)

El Tribunal ya les había dado la guía de cuál era la garantía constitucional que podían activar los funcionarios del cuerpo de agentes de control para que se de el cumplimiento de las disposiciones del COESCOP, para el año 2021, ya se expide la ordenanza 028-2021, ordenanza que realmente no da cumplimiento, sino que presenta más trabas y siguen sin existir los reglamentos.

Bajo esta perspectiva la Corte Constitucional, en Sentencia No. 004-10-SAN-CC Caso No. 0069-09-AN, 5, explica en que consiste la acción por incumplimiento, así: “El fundamento de esta acción radica en la necesidad de garantizar el cumplimiento del sistema jurídico ante la presencia de omisiones en la observancia de los mandatos de las normas jurídicas; en última instancia, la acción por incumplimiento constituye un mecanismo que permite la vigencia del sistema jurídico, cuya consecuencia es la garantía de la seguridad jurídica, en tanto determinados incumplimientos no pueden ser superados por vía de las garantías de derechos ni encuentran causas de reclamo en la vía ordinaria”.

Además, la acción por incumplimiento tiene como finalidad que la Corte analice los siguientes aspectos: primero, que la norma que sea objeto de la presente acción contenga una obligación de hacer o no hacer, y para ello se debe verificar la existencia de obligación, mediante estos elementos: “(I) el obligado a ejecutar, (II) el contenido de la obligación; y, (III) el titular del derecho” (Sentencia No. 38-12-AN/19, 2019, pág. 7); como segundo aspecto, la Corte Constitucional debe analizar, “si la obligación de hacer o no hacer es clara, expresa y exigible, sin que exista un orden específico para el análisis de estas tres características.” (Sentencia No. 58-17-AN/21, 2021, pág. 8) Para determinar este aspecto la Corte señala que una “obligación es clara si los elementos de la misma están determinados o son fácilmente determinables; es expresa, si está redactada en términos precisos y específicos de manera que no dé lugar a equívocos; y es exigible cuando no se encuentra sujeta a plazo o condición que esté pendiente de verificarse.” (pág. 8)

Lo que representa como tal la Acción por Incumplimiento, es la posibilidad que el derecho constitucional y procesal-constitucional ofrece para mostrar a través de estas

demandas, el notable incumplimiento que las normas jurídicas, creadas para un fin específico en la sociedad, lo que conlleva a que esta alternativa, sea una herramienta jurídica de solución ante la falta de aplicabilidad de dichas normas, por parte de las autoridades administrativas del GAD Municipal de Loja.

## **5. Metodología.**

En el presente desarrollo del trabajo de titulación, se utilizó métodos que permitieron cumplir con el desarrollo del mismo, de manera adecuada, correcta y pormenorizada, en mira a la meta académica proyectada. Por esta razón, para una debida utilización de los presupuestos propios de la investigación jurídica, se lo hizo por medio de un enfoque cualitativo, con un nivel de profundidad explorativo; de este modo se recopiló información jurídica de impacto y concerniente al tema en esbozo.

Así mismo, se recurrió a la utilización del método exegético, el cual y a través de su aplicación, permite una interpretación de los textos legales, y que se centra en la forma en la que fue redactada la ley o regulación por parte del legislador. Se estudia mediante el análisis de las reglas gramaticales y del lenguaje, y su representación en este texto, se ve debidamente sustentada. Además, y como se puede observar, el método histórico fue de mucha ayuda, para comprender el derrotero de la formación de los agentes de control municipal en la historia republicana del Ecuador.

Finalmente, se utilizó la técnica investigativa de la ficha, ya que, a través de su uso, se logró almacenar las referencias de mayor preponderancia en este proceso investigativo, que comprendió la singularización de algunos textos físicos y digitales, en bases de datos especializadas en investigaciones legales; la jurisprudencia y la doctrina concreta y pertinente al tema. Como técnica de investigación, las encuestas realizadas a algunos profesionales del derecho, funcionarios institucionales y agentes de control municipal en esta ciudad de Loja, fue de mucho aporte para lograr una debida defensa del tema planteado como investigación.

## 6. Resultados.

Esta investigación permitió la obtención de resultados teóricos y estadísticos, estos últimos se obtuvieron de la aplicación de encuestas a servidores municipales, abogados conocedores del tema y Agentes de Control Municipal del Gobierno Autónomo descentralizado del cantón Loja. Para evaluar y calificar las variables de este estudio, se asignó un porcentaje a las respuestas dadas. Lo que significa que, si los puntajes obtenidos están por sobre dicho promedio, son fortalezas, y si están por debajo, son debilidades, estos resultados ayudaran a identificar el vacío jurídico en base a la garantía de derechos de los ACM en nuestro Trabajo de Titulación; para ello, se ha procedido a formular un cuestionario que ha sido desarrollado conforme el problema de estudio y los objetivos planteados al inicio de la misma.

6.1. Datos levantados en la aplicación de encuestas en el municipio de Loja a conocedores de la materia.

**Tabla 2.**

Número de funcionarios que participaron como encuestados.

| MODALIDAD DE RELACIÓN LABORAL                              | NÚMERO DE FUNCIONARIOS |
|--|------------------------|
| AGENTES DE CONTROL MUNICIPAL                               | 8                      |
| ABOGADOS DE LA INSTITUCIÓN MUNICIPAL                       | 4                      |
| FUNCIONARIOS INSTITUCIONALES Y ABOGADOS EN LIBRE EJERCICIO | 8                      |
| TOTAL:   | 20                     |

**Nota:** Datos obtenidos de las encuestas aplicadas a conocedores del tema en relación a los Agentes de control Municipal de la ciudad de Loja (2023). Representación gráfica realizada por la investigadora.

## 6.2. Interpretación y análisis de los resultados de las encuestas

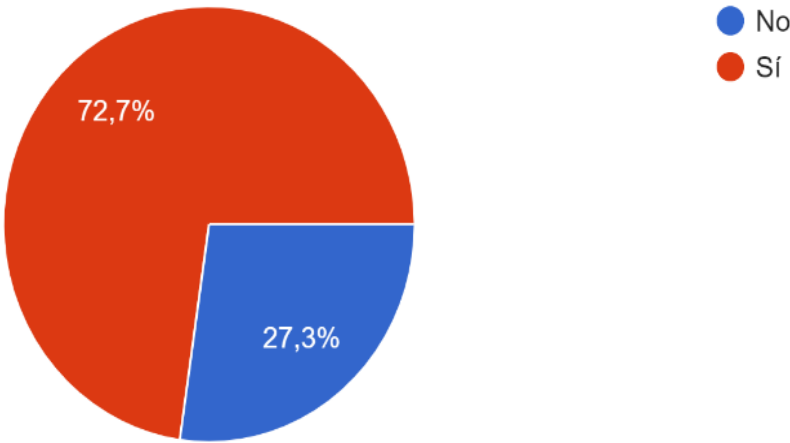
**Tabla 3: Función que cumplen los agentes de control municipal**

| ¿CONOCE USTED CUAL ES LA FUNCIÓN QUE CUMPLEN LOS AGENTES DE CONTROL MUNICIPAL EN LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS? |            |             |
|--|------------|-------------|
| INDICADORES  | Frecuencia | Porcentajes |
| SI   | 15         | 72.7%       |
| NO   | 5          | 27.3%       |
| TOTAL  | 20         | 100%        |



**Fuente:** funcionarios municipales, agentes de control municipal y profesionales del derecho.  
**Autor:** Jessica Quezada Riofrio

**Figura 1: Función que cumplen los agentes de control municipal**



**Figura 1:** De la presente interrogante, las 15 personas que corresponden al 72.7% de encuestados tienen pleno conocimiento del Rol que cumplen los Agentes de control Municipal y 5 personas es decir el 27,3% no saben de su rol.

Según los resultados obtenidos en la recolección de datos, los encuestados manifiestan que tienen el conocimiento necesario de cuál es el rol que cumplen los Agentes de Control Municipal, es así como podemos analizar que dentro de la ciudadanía Loja saben el cumplimiento que tiene y cuál es su rol dentro del cantón para con la sociedad.

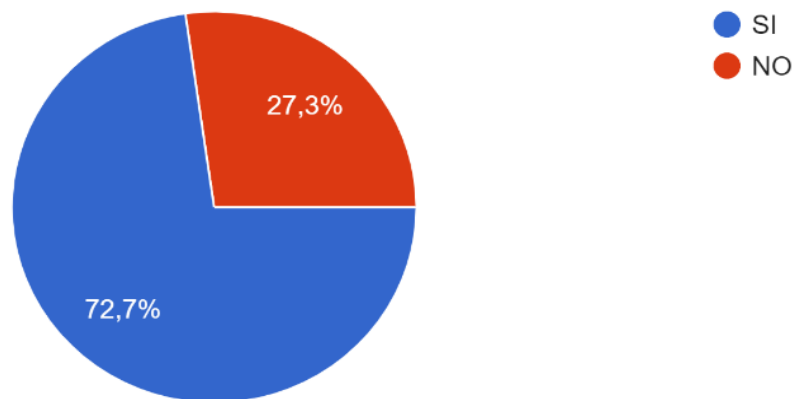
**Tabla 4: Norma que regula a los agentes de control municipal**

**¿CONOCE USTED CUAL ES EL CÓDIGO QUE REGULA AL CUERPO DE AGENTES DE CONTROL MUNICIPAL Y QUE GARANTÍAS OFRECE?**

| INDICADORES | Frecuencia | Porcentajes |
|-------------|------------|-------------|
| NO          | 15         | 72.7%       |
| SI          | 5          | 27.3%       |
| TOTAL       | 20         | 100%        |

**Fuente:** funcionarios municipales, agentes de control municipal y profesionales del derecho.  
**Autor:** Jessica Quezada Riofrío

**Figura 2 Norma que regula a los agentes de control municipal**



**Figura 2:** De la presente interrogante, las 15 personas que corresponden al 72.7% encuestados desconocen que la norma que regula el COESCOP y el 27,3% si tiene el conocimiento de quien rige a este cuerpo uniformado.

Según los resultados obtenidos en la recolección de datos, los encuestados manifiestan que no se ha podido comprobar que la ciudadanía y en especial los colegas abogados sepan del manejo de esta norma en beneficio de los Agentes de Control Municipal, por ende, no se ha podido garantizar que se cumpla nuestra interrogante en el ámbito de garantía.

**Tabla 5: Clasificación y ascenso de agentes de control municipal**

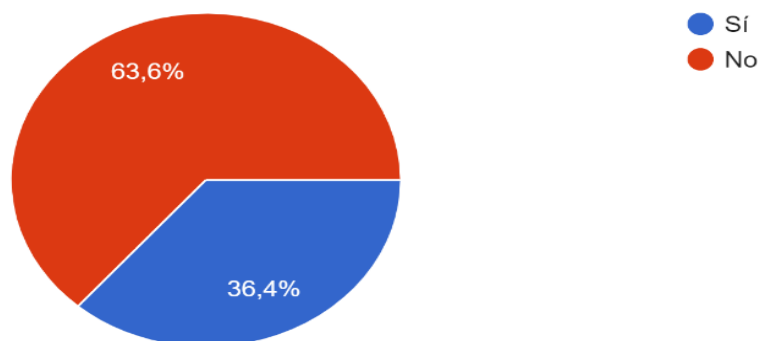
**¿USTED CONOCE QUE ES LA CLASIFICACIÓN Y ASCENSO Y DE QUE SE TRATA PARA LOS AGENTES DE CONTROL MUNICIPAL?**

| INDICADORES | Frecuencia | Porcentajes |
|-------------|------------|-------------|
| NO          | 13         | 63.6%       |
| SI          | 7          | 36.4%       |
| TOTAL       | 20         | 100%        |

**Fuente:** funcionarios municipales, agentes de control municipal y profesionales del derecho.

Autor: Jessica Quezada Riofrío.

**Figura 3 clasificación y ascenso de agentes de control municipal**



**Figura 3:** Del presente interrogante, las 13 personas que corresponden al 63.6% no

tiene el mayor conocimiento de la clasificación y las escalas para el ascenso y el 36.4% que es en base a 7 personas conocen sobre este derecho y conocen que en el GAD municipal Loja no se cumple con este requisito como debería ser parte de un cuerpo uniformado.

Según los resultados obtenidos en la recolección de datos, se puede analizar que los encuestados no tienen mayor conocimiento del ascenso y el derecho que este otorga a cada agente de control municipal, así como el beneficio compensatorio que es para cada servidor, ante ello podemos decir que este criterio es por falta de socialización de normas que están anexas a una administración.

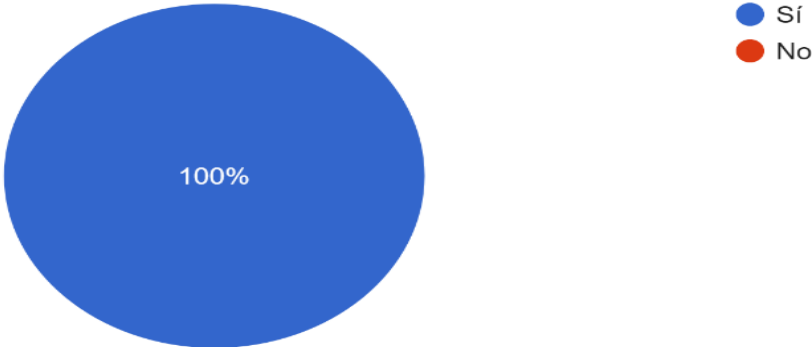
**Tabla 6: Plan de Carrera y reclasificación**

**¿CONSIDERA NECESARIO QUE SE DÉ EL CUMPLIMIENTO AL DERECHO QUE LES ASISTE SOBRE LA RECLASIFICACIÓN, SEGÚN EL PLAN DE CARRERA INSTITUCIONAL?**

| INDICADORES | Frecuencia | Porcentajes |
|-------------|------------|-------------|
| SI          | 20         | 100%        |
| NO          | 0          | 0%          |
| TOTAL       | 20         | 100%        |

**Fuente:** funcionarios municipales, agentes de control municipal y profesionales del derecho.  
 Autor: Jessica Quezada Riofrio.

**Figura 4: Plan de Carrera y reclasificación**



**Figura 4:** Del presente interrogante los 20 encuestados, que responden al 100% manifiestan que se debe garantizar a los ACM los beneficios como el de la clasificación, reclasificación, ascenso alza salarial dispuesta por el COESCOP todo en cuanto al favor del cuerpo uniformado.

Según los resultados obtenidos encontramos uniformidad en la contestación de esta pregunta, en base que coinciden los encuestados con el criterio del autor manifestando que la Ley hay q cumplirla y que se debe establecer puntos claros y aplicación inmediata para su

inmediata efectividad.

**Tabla 7: Incumplimiento del COESCOP**

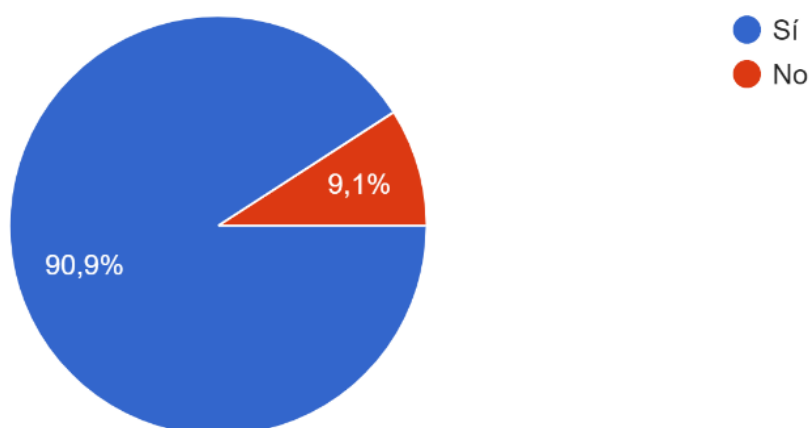
**¿CONSIDERA USTED QUE SE ESTÁ DANDO UNA FALTA DE CUMPLIMIENTO A LAS DISPOSICIONES DEL COESCOP AL NO HABERSE EMITIDO LA REGLAMENTACIÓN PARA LA RECLASIFICACIÓN Y ASCENSO DE LOS AGENTES DE CONTROL MUNICIPAL?**

| INDICADORES | Frecuencia | Porcentajes |
|-------------|------------|-------------|
| SI          | 27         | 90.9%       |
| NO          | 3          | 9.1%        |
| TOTAL       | 20         | 100%        |

**Fuente:** funcionarios municipales, agentes de control municipal y profesionales del derecho.

Autor: Jessica Quezada Riofrío.

**Figura 5: Incumplimiento del COESCOP**



**Figura 5:** Del presente interrogante los 17 encuestados, estando de acuerdo en un 90,9% se da la vulneración de derechos al no establecer garantías básicas emitidas por el COESCOP y el 9,1% manifiesta que no se vulnera los derechos de los funcionarios.

Según los resultados obtenidos encontramos que la gran mayoría de profesionales y agentes se les ha vulnerado este derecho al no estar plasmando la normativa legal que permite la garantía de derechos básicos como son el ascenso y la clasificación de agentes de control municipal, así mismo manifiestan que los GADs municipales han hecho cambios de denominación, cambiando únicamente el nombre de Policía Municipal a llamarse Agente de Control Municipal, sin establecer derechos y garantías que permitan ser aplicados de acuerdo a las disposiciones transitorias del COESCOP.

## 7. Discusión.

Una vez que se ha desarrollado la investigación, se ha logrado comprobar nuestros objetivos, analizar los elementos que intervienen para no ejecutar el cumplimiento de la norma, como es la elaboración de el orgánico estructural funcional, numérico, plan de carrera, ingreso, formación, ascensos, evaluaciones y más reglamentos que base primordial de una administración que cuenta con servidores uniformados y poder lograr su desarrollo tanto laboral como personal.

En un primer momento, el labor que cumplen los servidores municipales denominados agentes de control municipal es primordial para un gobierno autónomo; no obstante, cabe recalcar que no se da el cumplimiento de la norma en este caso como es el COESCOP, es decir para que se reconozca la existencia de un derecho adquirido encontraremos que su consolidación debe ser vinculada al cumplimiento de unos presupuestos normativos o requisitos, por ende el cumplimiento de estos marcará el nacimiento de un derecho y por lo tanto faculta a la persona titular a exigirlo de forma plena, al entenderse que ya debe forma parte de sus patrimonios que tienen como ciudadanos y más como funcionarios públicos.

Es así que al no darse cumplimiento a la norma y sobre todo cumplir el ascenso significa que no va haber un cambio en su categoría profesional, así mismo se ha corroborado que han transcurrido más de seis años que se viene dando este incumplimiento a su labor por parte de la administración, no toma en cuenta que sus funciones son complejas y arriesgada, incluso deben cumplir con horarios especiales propios del servicio y en beneficio de la institución.

Al momento de publicar el Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público, y la Ordenanza No. 0028-2021, establecen disposiciones que se convierten en primordiales al decir que se cumpla con el ascenso ante ello como medida por parte de la administración crea dicha ordenanza con la finalidad que se dé cumplimiento con el termino de cambio de régimen, ascenso, homologación y más beneficios a estos servidores públicos, si bien consta en las normas jurídicas aludidas, son concretamente las COESCOP y la Ordenanza No. 0028-2021, las que están individualizadas como aquellas que permiten la debida aplicación que sean propicios para lograr la debida clasificación y ascenso que promueven en derecho de aplicación inmediata de la Ley.

Sin embargo, este proceso investigativo personal y académico, ha dejado un precedente negativo, cuando se advierte que para el presente año 2023, no se ha logrado aún, las acciones administrativas conducentes a lograr una promoción, clasificación y ascenso de todo el conglomerado de funcionarios públicos con el cargo de agentes de control municipal en comparación con otras dependencias.

Pese a que la vigencia de las especies jurídicas descritas, tienen un tiempo prudencial de

vigencia, las diligencias administrativas que debieron hacerse en el GAD Municipal de Loja, han sido nulas; y, *contrario sensu*, han transcurrido los años sin que se haya emprendido alguna iniciativa para la elaboración del plan de carrera, ascenso o la elaboración de reglamentos que beneficien a quien quieren subir a categoría en el cuerpo uniformado como servidores municipales.

La inacción del GAD Municipal de Loja, en contra de los agentes de control municipal, ha conculcado sus derechos fundamentales a la seguridad jurídica, al trabajo, la vida digna, progresión y no regresividad, estabilidad y la debida promoción, clasificación y ascenso, y pese a esto, no se ha logrado plasmar en buena manera, el contenido jurídico y dispositivo de la norma constitucional y de las normas infra constitucionales, que se han utilizado para el fin académico de esta investigación.

Es por este motivo esencial, que el hallazgo principal de esta investigación, sucumbe a la individualización de la trasgresión de derechos y beneficios constitucionales de los funcionarios municipales encargados del cuidado y el orden de la ciudad, debido a que no se ha logrado la aplicación efectiva del proceso administrativo que permita su promoción y ascenso, aspecto que está debidamente normado y que ha sido expuesto ampliamente en esta actividad académica.

Entonces, como aporta Chávez y Montaña (2011), respecto de los derechos y garantías de los servidores públicos nos dice: En cuanto a sus derechos, estos son irrenunciables y se garantizarán mediante el régimen legal de recursos humanos y remuneraciones para todo el sector público, mediante el cual se regulará el ingreso, ascenso, promoción, incentivos, régimen disciplinario, estabilidad, sistema de remuneración y cesación de funciones de sus servidores (p. 58).

Por lo que, analizando las circunstancias en las que actualmente se mantiene la relación laboral entre los agentes de control municipal y el GAD Municipal de Loja, se debe lograr establecer de manera prioritaria y hasta urgente, la debida aplicación de la creación de normas que se vean plasmados los derechos adquiridos pero no aplicados, viéndose vulnerados los derechos a la seguridad jurídica, es por ello que los agentes de control han intentado que el GAD municipal de Loja se vea en la obligación de crear estas normas que reconozcan el ascenso, plan de carrera y mas con la presentación de una acción de protección, aun así hasta la presente fecha no se ha podido concretar que el gobierno municipal de turno del cantón Loja de cumplimiento a las disposiciones dadas al momento de la creación y publicación del COESCOP.

La manera más adecuada y efectiva de cumplir con las disposiciones transitorias del COESCOP es que la administración misma se encargue de delegar al personal de talento humano que se vea comprometidos a mejorar el estatus económico de los agentes de control municipal y su patrimonio que estaría siendo afectado por no crear una norma adecuada que

les permita acceder al ascenso, sin que tenga que seguir pasando los años sin que la administración tome las acciones correspondientes.

Por ende podemos concluir este análisis tanto de la parte investigativa como de la técnica de recopilación de información, en donde los encuestados están de acuerdo que se dé más garantía de cumplimiento y beneficios a favor de los agentes de control municipal y así mismo por parte de la administración del GAD del cantón Loja se obligue al personal de estarían encargados en la creación y planteamiento del plan de carrera y ascenso con la finalidad que también puedan crear concursos de méritos y oposición que asciendan a un nivel jerárquico de este cuerpo uniformado y cumplir de mejor manera sus funciones.

## 8. Conclusiones.

La presente investigación, una vez que se ha obtenido información jurídica destacada y relevante, presenta las siguientes conclusiones:

- El grupo selecto de personas que cumple su función como agentes de seguridad complementaria según el COESCOP, se ha visto vulnerada por parte de la administración pública como es el GAD municipal del cantón Loja, al no crear las ordenanzas o reglamentos que beneficien a cuerpo uniformado con el ascenso, plan de carrera y homologación, entre otras.
- Por lo que, y en aras de guardar la armonía entre la norma constitucional y las normas infra constitucionales que se han analizado en esta investigación, se debe propiciar que el GAD Municipal de Loja, realice las acciones administrativas tendientes a lograr la promoción, ascenso y clasificación de todos y cada uno de los agentes municipales de control, valorando y respetando las categorías laborales que cada uno posee.
- La presente investigación, ha obtenido información jurídica de importancia y trascendencia, que bien pudiera servir como un insumo en la interpretación y aplicación de los derechos y garantías de los servidores municipales denominados agentes de control municipal, no solo del cantón Loja, sino de todos los cantones que aún no aplican las disposiciones transitorias del Código Orgánico de Entidades de Seguridad Complementarias y Orden Público.



## 9. Recomendaciones.

Asimismo, a través de la presente investigación, se realiza las siguientes recomendaciones:

- Capacitar a las autoridades municipales de turno, con la única finalidad que se atienda y aplique de manera expedita y prioritaria, la elaboración de normas que beneficien al cuerpo uniformado, que cambie su situación laboral y que los agentes de control municipal sientan el respaldo de la administración pública.
- Impulsar y concienciar a las autoridades del GAD Municipal de Loja, que priorice de manera urgente el reconocimiento de los derechos al acceso de la carrera administrativa, al plan de carrera a fin de lograr la debida aplicación de la norma constitucional, e infra constitucional, a favor de cada uno de ellos.
- Establecer y entablar el inicio de los procesos que permitan la promoción, ascenso y clasificación de los agentes de control municipal, conforme se ha venido relatando en esta investigación, demostrando que sus derechos son protegidos por los GADS cantonales.

## 10. Bibliografía.

- 028-2021. (12 de marzo de 2021). Ordenanza que regula el funcionamiento y estructura del personal de los cuerpos de agentes civiles de tránsito y agentes de control municipal del GADMCL. *Registro Oficial- Edición especial N° 1540*. Quito, Ecuador: Corporación de Estudios y Publicaciones .
- Acción de protección Cuerpo de Agentes de Control Municipal GADM-Loja, 11904-2020-00015 (Tribunal de Garantías Penales con sede en el Cantón Loja, Provincia de Loja 03 de 10 de 2020).
- Amaya Arias, Á. M. (2017). Los derechos adquiridos frente a la protección del medio ambiente: análisis de dos casos puntuales. En *Derecho privado y medio ambiente : homenaje a Fernando Hinestrosa* (págs. 55-91). Bogotá: Universidad Externado de Colombia. doi:10.57998/bdigital.handle.001.2122
- Anaya, S. (2020). PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS ADQUIRIDOS, CIERTOS E INDISCUTIBLES DE LOS TRABAJADORES DE SINCELEJO, DURANTE EL AÑO 2017. En B. Narváez, & V. J. Armando, *Acceso a la justicia y construcción de paz. Aportes y discusiones desde el Consultorio Jurídico y Centro de Conciliación de CECAR, años 2016-2018* (págs. 37-55). Sincelejo: CECAR Corporación Universitaria del Caribe.
- Arias Gómez, J. (2018). *Ius Canonicum*. doi:10.15581/016.21.19227
- Asamblea Nacional (2017, 21 de junio). Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público. *Registro Oficial No. 19*.
- Asamblea Nacional. (2009, 22 de octubre). Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Registro Oficial No. 22.
- Ávila Santamaría, R. (2012). Las garantías normativas como mecanismo de protección de los derechos humanos. *Corte Constitucional para el periodo de Transición*.
- Baylos Grau, A. P. (1987). La "carrera" profesional del trabajador Promoción y ascensos en el derecho del Trabajo. *Documentación administrativa*(210-211), 191-226.
- Blanco Gastañaga, C. (2005). *Instituto de Estudios Fiscales*. Obtenido de Presupuesto y Gasto Público: <https://www.ief.es/docs/destacados/publi>
- Buendía, F. (2011). Los gobiernos autónomos descentralizados. *La Tendencia-Revista de análisis político*.  
<https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/4424/1/RFLACSO-LT11-18-Buendia.pdf>

- Castillo, J; y Salas C. (2018). ESTABILIDAD LABORAL Y DESIGUALDAD DEL INGRESO: UNA PERSPECTIVA DE GÉNERO. Cuestiones Económicas Vol. 28, Número Especial: Economía y Género, 2018.
- Chase N. (2022). Estrategia de comunicación para mejorar el posicionamiento del Agente de Control Metropolitano, como garante de la seguridad y el orden público en Quito. *Universidad Andina Simón Bolívar*. [Tesis previo el título de magister en Comunicación estratégica]. <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/8818/1/T3858-MCE-Chase-Estrategia.pdf>
- Chávez, G y Montaña, J. (2011). Constitución para servidores públicos. Instituto de Altos Estudios Nacionales. <https://editorial.iaen.edu.ec/wp-content/uploads/sites/12/2016/06/Constitucion%CC%81n-para-servidores-pu%CC%81blicos.pdf>
- Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público . (21 de 06 de 2017). Registro Oficial Suplemento N° 19 . Quito, Ecuador.
- Constitución de la República del Ecuador. (20 de 10 de 2008). Registro Oficial No. 449. Quito, Ecuador: Lexis. Recuperado el 25 de 01 de 2021
- Corte Constitucional del Ecuador (2021, 21 de diciembre). Sentencia No. 61-19-IN/21.
- Corte Constitucional del Ecuador. (2019, 18 de diciembre). Sentencia No. 5-19-CN/19.
- Corte Constitucional del Ecuador. (2021, 08 de diciembre). Sentencia No. 1043-18-JP y acumulados/21.
- Corte Constitucional del Ecuador. (2021, 24 de noviembre). Sentencia No. 28-15-IN/21.
- Cuerpo de Agentes de Control Metropolitano de Quito (2022). Etapas de Evolución Histórica. <https://www.cacmq.gob.ec/index.php/institucional/historia>
- Fernández, G; Abujatum, J; y, Bermúdez, R. (2022). Funciones y Competencias de las Policías Municipales Legislación comparada. *Biblioteca del Congreso Nacional de Chile | Asesoría Técnica Parlamentaria*. <https://acortar.link/CvxwRZ>
- Gobierno Provincial de Loja (2023). Agentes de control municipal celebran 39 años de vida institucional. <https://www.loja.gob.ec/noticia/2023-06/agentes-de-control-municipal-celebran-39-anos-de-vida-institucional>
- Grijalva, A; Palacios, J; Patiño, C; y, Tamayo, D. (2017). Los factores asociados a la satisfacción laboral en Ecuador en 2007 y 2015 utilizando la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo.
- Guaita Martorell, A. (1962). El ascenso de los funcionarios públicos. *Revista de administración pública*(39), 127-158. Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2112660.pdf>

- Indeed (2023). Tipos de ascensos en una empresa. <https://www.indeed.com/orientacion-profesional/desarrollo-profesional/tipos-ascensos-empresa>
- Jaramillo, D. (30 de 06 de 2023). *Gobierno Autonomo Descentralizado del Cantón Loja*. Obtenido de AGENTES DE CONTROL MUNICIPAL CELEBRAN 39 AÑOS DE VIDA INSTITUCIONAL: <https://www.loja.gob.ec/noticia/2023-06/agentes-de-control-municipal-celebran-39-anos-de-vida-institucional>
- León Cargía, M. (diciembre de 2016). *Erg@omnes*. doi:10.22519/22157379.784
- León García, M. V. (2016). El debate jurídico entorno a la tensión del principio de confianza legítima y la prevalencia del interés general. *Erg@omnes*, 8(1), 83–93. <https://doi.org/10.22519/22157379.784>
- Loja Gob (2022). Agentes de Control Municipal celebran aniversario de creación. <https://www.loja.gob.ec/noticia/2022-07/agentes-de-control-municipal-celebran-aniversario-de-creacion>
- Ministerio de Gobierno (2017). Ministerio del Interior socializa el Código de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público (Coescop) mediante mesas de trabajo. <https://www.ministeriodegobierno.gob.ec/ministerio-del-interior-socializa-el-codigo-de-entidades-de-seguridad-ciudadana-y-orden-publico-coescop-mediante-mesas-de-trabajo/>
- NMS Law (2023). Nuevo Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público. <https://nmslaw.com.ec/nuevo-codigo-organico-las-entidades-seguridad-ciudadana-orden-publico/>
- Quito Informa (2018). El Cuerpo de Agentes de Control Metropolitano cumple 193 años. <https://www.quitoinforma.gob.ec/2018/05/11/cuerpo-de-agentes-de-control-metropolitano-cumple-193-anos/>
- Real Academia de la Lengua (2023). Disposición transitoria. <https://dpej.rae.es/lema/disposici%C3%B3n-transitoria>
- Reglamento para el proceso de ascensos, promoción y homologación de grado del personal operativo de la policía municipal-guardia ciudadana de Cuenca. (mayo de 2021). Cuenca, Ecuador. Recuperado el 23 de 10 de 2023, de <http://www.guardiaciudadanacuenca.gob.ec/sites/default/files/REGLAMENTO%20ASCENSO%20PROMOCION%20Y%20HOMOLOGACION%20DE%20GRADO%20GCC.PDF>
- Sentencia No. 38-12-AN/19, Caso No. 38-12-AN (Corte Constitucional del Ecuador 04 de diciembre de 2019).
- Sentencia No. 58-17-AN/21, 58-17-AN (Corte Constitucional del Ecuador 12 de mayo de 2021).

Simbaña, A. (2022). El derecho humano de los servidores públicos ecuatorianos a recibir una remuneración justa y equitativa, en el contexto de las medidas de austeridad 2016-2020. *Universidad Andina Simón Bolívar*. [Tesis previo el título de magister en derechos humanos].

Vega, M., y Martínez, D. (2002). Los principios y derechos fundamentales en el trabajo. *Organización Internacional del Trabajo. Ginebra*.  
[https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---  
declaration/documents/publication/wcms\\_decl\\_wp\\_11\\_sp.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_decl_wp_11_sp.pdf)

Villavicencio, L. (2020). Régimen laboral de las empresas públicas ecuatorianas. *Pontificia Universidad Católica del Ecuador*.  
<https://www.redalyc.org/journal/6002/600263428008/html/>

## 11. Anexos.

### Anexo 1. Certificado de traducción del resumen.

26 de Octubre del 2023

**Lic. Gabriela del Rocío Enríquez Jadán**

A petición de la parte interesada y en forma legal

|                  |
|------------------|
| <b>CERTIFICA</b> |
|------------------|

Que la traducción del documento adjunto solicitado por la Abogada **Jessica Abigail Quezada Riofrio** con número de cédula 1105225468 cuyo tema de trabajo de Investigación es **“LOS DERECHOS Y LAS MERAS EXPECTATIVAS: EL ASCENSO DE LOS AGENTES DE CONTROL MUNICIPAL”**. Ha sido realizado y aprobado por mi persona Gabriela del Rocío Enríquez Jadán Licenciada en Ciencias de la Educación Mención Inglés  
El apartado del Abstract es una traducción textual del Resumen aprobado en español  
Particular que comunico en honor a la verdad para fines académicos, facultando al portador del presente documento, hacer uso legal pertinente

Gabriela del Rocío Enriquez Jadán  
**LICENCIADA EN CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN MENCIÓN INGLÉS**