EDICIÓN CONSTITUCIONAL

REGISTRO OFICIAL®
ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

SENTENCIAS:

23-24-IN/26 En el Caso No. 23-24-IN Se desestima la acción pública de inconstitucionalidad No. 23-24-IN..... 2

37-18-IN/26 En el Caso No. 37-18-IN Se declara la constitucionalidad condicionada de la norma derivada del artículo 315 del Código Municipal ... 22

41-25-IS/26 En el Caso No. 41-25-IS Se acepta la acción de incumplimiento No. 41-25-IS 58

Año II - Nº 269 - 73 páginas
Quito, jueves 16 de julio de 2026

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia 23-24-IN/26
Juez ponente: José Luis Terán Suárez

Quito, D.M., 11 de junio de 2026

CASO 23-24-IN

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

SENTENCIA 23-24-IN/26

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción pública de inconstitucionalidad presentada en contra del artículo 62 (renumerado) de la Codificación de Resoluciones Monetarias, Financieras, de Valores y Seguros que regula la liquidación de cuentas individuales en los Fondos Complementarios Previsionales Cerrados ("**FCPC**").

El accionante alegó vulneración al derecho a la propiedad por la supuesta limitación del 50% en la devolución inmediata de aportes personales cuando el partícipe se desvincula sin cesar su relación laboral.

La Corte analiza una posible transgresión al derecho de propiedad a través del test de proporcionalidad y determina que la medida persigue un fin constitucionalmente válido, es idónea, necesaria y proporcional, pues protege la solvencia, liquidez y finalidad previsional del fondo en armonía con los principios de seguridad social, solidaridad, suficiencia y sostenibilidad, lo que no implica pérdida de la titularidad, ni restricción absoluta de los aportes. En consecuencia, desestima la acción planteada.

1. Antecedentes procesales

1. El 20 de marzo de 2024, David Fabricio Valenzuela Arias ("**accionante**") presentó una demanda de acción pública de inconstitucionalidad, por el fondo, en contra del artículo 60 del Capítulo XL de la Codificación de Resoluciones Monetarias, Financieras, de Valores y Seguros, Libro I Tomo VIII: Sistema Monetario y Financiero de la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera.[1]

2. Mediante auto de 05 de junio de 2024, el Tercer Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción incoada y ordenó: **(i)** correr traslado a la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera[2] y al Procurador General del Estado para que intervengan defendiendo o impugnando la constitucionalidad de la norma impugnada, **(ii)** requerir a la Junta de Política y Regulación Financiera el expediente con los informes y demás documentos que dieron origen a la disposición

[1] Partícipe del Fondo Previsional Cerrado de los empleados civiles de las Fuerzas Armadas, CAPREMCI.
[2] Conforme consta en el expediente, mediante la Ley Orgánica Reformatoria del Código Orgánico Monetario y Financiero, publicada en el Registro Oficial Suplemento 142 de 13 de octubre de 2025, se extinguieron la Junta de Política y Regulación Financiera y la Junta de Política y Regulación Monetaria, y sus competencias fueron asumidas por la actual Junta de Política y Regulación Financiera y Monetaria.

impugnada; y **(iii)** poner en conocimiento de la ciudadanía la existencia del presente proceso a través de la publicación del resumen completo y fidedigno de la demanda en el Registro Oficial y en el portal electrónico de la Corte Constitucional.[3]

3. El 12 de julio de 2024, los procuradores judiciales de la Junta de Política y Regulación Financiera dieron contestación al auto anterior señalando correos electrónicos para futuras notificaciones y adjuntaron la documentación que dio origen a la norma impugnada.

4. El 19 de julio de 2024, la Procuraduría General del Estado ("**PGE**") señaló casillero constitucional para futuras notificaciones.

5. Posteriormente, varias personas en calidad de *amicus curiae* presentaron escritos en diferentes fechas solicitando a este Organismo el tratamiento prioritario de la causa.[4]

6. El 18 de marzo de 2025, como consecuencia del proceso de renovación parcial de las juezas y jueces de la Corte Constitucional, se realizó el resorteo de causas. En tal virtud, se designó al juez constitucional José Luis Terán Suárez como ponente de la presente causa.

7. El 15 de enero de 2026, el procurador judicial del gerente general (e) del Banco Central del Ecuador ("**Banco Central**") compareció al proceso 23-24-IN, adjuntando los habilitantes de ley, y señaló que, mediante la Ley Orgánica Reformatoria del Código Orgánico Monetario y Financiero, publicada en el Registro Oficial Suplemento 142 de 13 de octubre de 2025, se extinguieron la Junta de Política y Regulación Financiera y, la Junta de Política y Regulación Monetaria, para fusionarse como **Junta de Política y Regulación Financiera y Monetaria**, además, precisó que, conforme a la disposición transitoria segunda de dicha ley, el Banco Central es sucesor en derecho de las obligaciones y derechos constantes en convenios, contratos y demás instrumentos jurídicos, nacionales o internacionales, de la extinta Junta de Política y Regulación Financiera.

---

[3] El Tercer Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional conformado por la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, el juez constitucional Ali Lozada Prado y la ex jueza constitucional Daniela Salazar Marín. Dicha providencia se notificó a las partes procesales el 18 de junio de 2024.

[4] Sonia Fernanda Larraga Ontaneda, Edwin Miguel Enríquez Yépez, Ángel Wilfrido Pillajo Guallichico, Juan Carlos Calispa Nasimba, Ernesto Ricardo Figueroa Auz, Juan Carlos Estévez Arroyo, Juan Enrique Bolaños Enlago, Milton Ramiro Cando Villamarín, José Luis Jacho Tupiza, José Elidio Marquez Márquez, Luis Vicente Tomín Maza, Irma Patricia Herrera Gordillo, Ángel Roberto Córdova Ipo, Herla Geoconda Gil Contreras, Pedro Luis Herrera Santillán, Sonia Fernanda Alvear Maldonado, Janeth Ivon Barros Chafla, Daysi Maribel González Guerra, Edison Patricio Bonilla Hidalgo, María Lourdes Cabrera Campoverde, Pedro Pablo Romero Guerrero, Ángel Guillermo Carraco Cevallos, Carmen Graciela Ortiz Estupiñán, Juan Antonio Zambrano Arévalo, Paula Italia Mendoza, Marcia Cecilia Arévalo Pérez y Narcisa de Jesús Malan Alejandro, partícipes del Fondo Previsional Cerrado de los empleados civiles de las Fuerzas Armadas - CAPREMCI.

8. El 01 de abril de 2026, el juez sustanciador avocó conocimiento de la causa y dispuso que las partes procesales señalen casilleros judiciales para futuras notificaciones y actualicen sus informes dentro del término de tres días.

9. El 08 de abril de 2026, el gerente jurídico del Banco Central del Ecuador presentó un informe de descargo.

2. Competencia

10. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción pública de inconstitucionalidad de conformidad con lo previsto por el artículo 436 numeral 2 de la Constitución, en concordancia con los artículos 75 numeral 1 letra d) y 98 de la LOGJCC.

3. Disposición cuya inconstitucionalidad se demanda

11. La presente acción pública de inconstitucionalidad fue propuesta en contra del artículo 60 del Capítulo XL de la Codificación de Resoluciones Monetarias, Financieras, de Valores y Seguros, Libro I Tomo VIII: Sistema Monetario y Financiero de la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera, que prescribe:

> Art. 60.- La liquidación de la cuenta individual de un Fondo Complementario Previsional Cerrado de Cesantía se da cuando un partícipe termine su relación laboral con la institución pública, privada o mixta, bajo la que se constituyó el ente previsional y se cumplan las condiciones previstas en la presente norma. En este caso, se le entregará el saldo de su cuenta individual, debiendo efectuarse previamente las deducciones que correspondan.
>
> En el caso de que el partícipe voluntariamente decida separarse del Fondo Complementario Previsional Cerrado pero continúe su relación laboral con el mismo patrono, el Fondo Complementario Previsional Cerrado de Cesantía deberá prever en sus estatutos, o en su caso el BIESS como administrador, el número máximo de partícipes que se pueden desafiliar cada año, el tiempo y/o monto mínimos de permanencia y acumulación, considerando los efectos en los requerimientos de liquidez. La devolución de los aportes personales y sus respectivos rendimientos, se realizará gradualmente y no podrán superar el cincuenta por ciento (50%) del monto registrado como aportes personales.
>
> El remanente de los aportes personales más los aportes patronales se mantendrán en una cuenta diferenciada, en la cual se acumularán los rendimientos hasta la fecha en que acredite la condición de cesante, momento en el cual serán entregados al beneficiario en su totalidad.

4. Argumentos de las partes procesales

4.1. Fundamentos de la acción y pretensión

12. El accionante sustenta que la norma impugnada es contraria a los derechos constitucionales a la propiedad en todas sus formas, con función y responsabilidad social y ambiental (artículo 66.26) y, seguridad jurídica (artículo 82).

13. En primer lugar, el accionante afirma que el régimen de los FCPC ha atravesado un proceso de reformas normativas orientadas a regular su funcionamiento, especialmente en los casos en que existieron aportes estatales. En ese contexto, el accionante cuestiona que la regulación posterior habría modificado las condiciones previamente aplicables a los partícipes, al introducir restricciones para la devolución de sus aportes personales cuando deciden separarse voluntariamente del fondo sin terminar su relación laboral.

14. En esa línea, sostiene que la norma impugnada vulnera la seguridad jurídica y a la propiedad. Para fundamentar su alegación, cita la sentencia 17-14-IN/20, en la que esta Corte analizó actuaciones normativas anteriores relacionadas con la modificación del régimen jurídico aplicable a dichos fondos, la afectación de derechos adquiridos y la alteración de reglas previamente vigentes. No obstante, su argumento central se dirige a cuestionar que, aun cuando un partícipe se desvincule del FCPC, solo pueda retirar el cincuenta por ciento (50%) de sus aportes acumulados, mientras el remanente continúa bajo administración del fondo.

15. Por otro lado, sostiene que la norma impugnada es contraria al derecho a la propiedad, en tanto impide a los partícipes acceder al ciento por ciento de los aportes personales acumulados cuando deciden desvincularse del fondo sin terminar la relación laboral, limitando injustificadamente el ejercicio de su derecho sobre recursos que les pertenece. Añade que dicha limitación carece de justificación constitucional, pues no responde a criterios de proporcionalidad ni observa el debido proceso, al imponer una restricción arbitraria que obliga a mantener parte de los recursos bajo administración del fondo, incluso cuando el partícipe ha decidido retirarse.

16. Sostiene que la norma impugnada se ha extralimitado, al imponer condiciones que afectan de manera permanente los derechos de los partícipes de los FCPC, consolidando una vulneración continuada tanto del derecho a la propiedad como de la seguridad jurídica.

17. Finalmente, como pretensión solicita que se declare la inconstitucionalidad de la norma impugnada.

4.2. Argumentos de la Junta de Política y Regulación Financiera

18. La entidad accionada sostiene que los argumentos del accionante parten de una comprensión errónea de la naturaleza y finalidad de los FCPC, los cuales constituyen

mecanismos de previsión social complementaria de carácter voluntario, orientados a cubrir contingencias y mejorar prestaciones del sistema de seguridad social. Afirman que la norma impugnada no restringe el derecho de propiedad, sino que regula dos escenarios distintos de liquidación: uno, cuando el partícipe adquiere la condición de cesante, en cuyo caso se le entrega la totalidad de los fondos; y otro, cuando se desvincula voluntariamente del fondo sin cesar en su relación laboral, supuesto en el cual la devolución parcial responde a criterios de sostenibilidad del sistema.

19. Alegan que la limitación del cincuenta por ciento (50%) en este segundo escenario no constituye una privación de propiedad, puesto que el remanente de los aportes se mantiene en una cuenta individual a nombre del partícipe y le es entregado íntegramente cuando cumple la condición de cesante. Sostienen que la medida responde a la necesidad de preservar la liquidez y estabilidad financiera del fondo, evitando afectaciones al conjunto de partícipes y garantizando el cumplimiento de las prestaciones previsionales.

20. Asimismo, señalan que la regulación impugnada cuenta con sustento técnico, basado en estudios actuariales y financieros elaborados por el BIESS y respaldados por la Superintendencia de Bancos, lo que desvirtúa la alegada arbitrariedad.

21. Finalmente, argumentan que los partícipes se adhieren voluntariamente a las condiciones del fondo mediante contratos de adhesión y estatutos, aceptando las reglas de funcionamiento, por lo que no puede alegarse una afectación posterior a derechos previamente conocidos.

4.3. Argumentos del Banco Central del Ecuador

22. El 08 de abril de 2026, el Banco Central sostiene que la acción de inconstitucionalidad tiene por objeto impugnar una disposición normativa que forma parte del régimen jurídico aplicable a los FCPC, específicamente en materia de liquidación de cuentas individuales.

23. Señala que la norma cuestionada no es aislada, sino que se inserta dentro de un proceso normativo progresivo que ha sido desarrollado por la autoridad competente a través de diversas resoluciones, en el marco de las atribuciones conferidas por el Código Orgánico Monetario y Financiero (“**COMF**”).

24. Afirma que la regulación de los FCPC responde a la necesidad de ordenar su funcionamiento, especialmente en aquellos casos en los que han existido aportes estatales, lo que justifica la intervención normativa y administrativa del Estado.

25. Indica que las reformas normativas han tenido como finalidad sistematizar y

diferenciar el tratamiento de los fondos, considerando si han recibido o no aportes estatales, así como garantizar condiciones adecuadas de administración y sostenibilidad.

26. Argumenta que, a partir de reformas legales posteriores, las competencias regulatorias fueron reasignadas a nuevos órganos, particularmente a la Junta de Política y Regulación Financiera y Monetaria, la cual tiene plena potestad para emitir, modificar o actualizar la normativa en la materia.

27. Sostiene que las normas emitidas por dicha Junta gozan de presunción de legalidad y fuerza obligatoria desde su expedición o publicación, en virtud de lo dispuesto en el COMF. Manifiesta que la norma impugnada no ha sido derogada, sino que se encuentra vigente dentro de la codificación actual, aunque con una nueva numeración (art. 62) lo que evidencia la continuidad de su contenido normativo en el ordenamiento jurídico.

28. Precisa que la disposición cuestionada regula las condiciones bajo las cuales se realiza la liquidación de la cuenta individual de los partícipes, estableciendo parámetros para la devolución de aportes y rendimientos, así como límites y condiciones en casos de desafiliación voluntaria.

29. Finalmente, el BCE remitió documentación de respaldo que sustenta el cambio normativo y la vigencia de la disposición impugnada.

5. Consideraciones previas

30. La norma impugnada fue originalmente identificada por el accionante como el artículo 60 del Capítulo XL de la Codificación de Resoluciones Monetarias, Financieras, de Valores y Seguros. No obstante, conforme la disposición final de la Resolución 005 emitida por la Junta de Política y Regulación Financiera y Monetaria, publicada en el Registro Oficial suplemento 167 de 19 de noviembre de 2025, dicha disposición fue renumerada como artículo 62.

31. Esta Corte verifica que la disposición impugnada no fue derogada ni modificada en su contenido normativo, sino únicamente renumerada dentro de la codificación vigente. En consecuencia, el texto actualmente contenido en el artículo 62 mantiene la misma estructura, alcance y efectos jurídicos del artículo 60 originalmente impugnado. Por tanto, el control de constitucionalidad se realizará respecto del artículo 62 vigente, al existir identidad normativa con la disposición acusada por el accionante, en este sentido:

> Art. 62.- La liquidación de la cuenta individual de un Fondo Complementario Previsional

> Cerrado de Cesantía se da cuando un partícipe termine su relación laboral con la institución pública, privada o mixta, bajo la que se constituyó el ente previsional y se cumplan las condiciones previstas en la presente norma. En este caso, se le entregará el saldo de su cuenta individual, debiendo efectuarse previamente las deducciones que correspondan.
>
> En el caso de que el partícipe voluntariamente decida separarse del Fondo Complementario Previsional Cerrado pero continúe su relación laboral con el mismo patrono, el Fondo Complementario Previsional Cerrado de Cesantía deberá prever en sus estatutos, o en su caso el BIESS como administrador, el número máximo de partícipes que se pueden desafiliar cada año, el tiempo y/o monto mínimos de permanencia y acumulación, considerando los efectos en los requerimientos de liquidez. La devolución de los aportes personales y sus respectivos rendimientos, se realizará gradualmente y no podrán superar el cincuenta por ciento (50%) del monto registrado como aportes personales.
>
> El remanente de los aportes personales más los aportes patronales se mantendrán en una cuenta diferenciada, en la cual se acumularán los rendimientos hasta la fecha en que acredite la condición de cesante, momento en el cual serán entregados al beneficiario en su totalidad.[5]

32. En consecuencia, a partir de los cargos formulados por el accionante, esta Corte planteará los problemas jurídicos correspondientes respecto del texto vigente de la norma impugnada.

6. Planteamiento y formulación del problema jurídico

33. Conforme lo descrito en los párrafos anteriores, el accionante sustenta que la norma impugnada es contraria a los derechos constitucionales a la propiedad en todas sus formas reconocido en el artículo 66 numeral 26 de la Constitución y, la seguridad jurídica.

34. Respecto a la seguridad jurídica, el accionante sostiene que la norma habría introducido restricciones no previstas previamente, sin sustento técnico ni base legal suficiente, alterando las reglas aplicables a los FCPC y afectando la previsibilidad del sistema normativo. Sin embargo, esta Corte advierte que tales alegaciones se formulan en términos generales, sin identificar con claridad de qué manera concreta la disposición impugnada habría operado retroactivamente, ni cuáles serían las reglas claras, previas y públicas desconocidas por la norma acusada. En ese sentido, el cargo sobre seguridad jurídica no ofrece una argumentación clara, cierta, específica y pertinente que permita construir un problema jurídico autónomo sobre dicho derecho.[6]

---

[5] Nota: Artículo renumerado por la Disposición Final, de la Resolución número 005 de la Junta de Política y Regulación Financiera y Monetaria, publicada en Suplemento Registro Oficial 167 de 19 de noviembre de 2025.

[6] En particular, la demanda no desarrolla una confrontación normativa suficiente entre el artículo impugnado y el artículo 82 de la Constitución, sino que utiliza referencias generales al marco regulatorio de los FCPC

35. En cambio, esta Corte observa que el cargo relativo al derecho a la propiedad sí contiene una alegación concreta. El accionante cuestiona que la norma impida a los partícipes acceder de manera inmediata al ciento por ciento de sus aportes personales acumulados cuando deciden desvincularse voluntariamente del FCPC sin terminar su relación laboral, lo que, a su juicio, constituiría una limitación injustificada sobre recursos de su titularidad.

36. En consecuencia, esta Corte centrará su análisis en el cargo relativo al derecho a la propiedad y formula el siguiente problema jurídico: *¿La norma impugnada vulnera el derecho a la propiedad, al limitar la devolución inmediata de los aportes personales a un máximo del 50% y disponer que el saldo remanente permanezca en una cuenta individual hasta que el partícipe acredite su cesantía, cuando este se desvincula voluntariamente del fondo complementario previsional cerrado sin cesar en su relación laboral?*

7. Resolución del problema jurídico

7.1. ¿La norma impugnada vulnera el derecho a la propiedad, al limitar la devolución inmediata de los aportes personales a un máximo del 50% y disponer que el saldo remanente permanezca en una cuenta individual hasta que el partícipe acredite su cesantía, cuando este se desvincula voluntariamente del fondo complementario previsional cerrado sin cesar en su relación laboral?

37. La Constitución en los artículos 66.26 y 321, reconoce el derecho a la propiedad en todas sus formas: pública, privada, comunitaria, estatal, asociativa, cooperativa y mixta, con función y responsabilidad social y ambiental. Este derecho comprende el acceso a la propiedad y a su pleno ejercicio, por lo que cualquier limitación o privación debe realizarse de conformidad con las condiciones previstas en la Constitución y la ley.[7]

38. Esta Corte ha precisado que la incorporación del derecho a la propiedad dentro del capítulo de derechos de libertad implica que el ejercicio de este se realice sin injerencias arbitrarias y pretende dotar a los titulares del derecho de la facultad de determinar el destino y función que le dan a sus respectivos bienes.[8] Por lo tanto, el derecho a la propiedad entraña una obligación de abstención por parte del Estado, es

y a la sentencia 17-14-IN/20 como contexto para cuestionar la restricción en la devolución de los aportes personales.

[7] CCE, sentencia 2005-16-EP/21, 11 de agosto de 2021, párr. 65; y, sentencia 52-18-IN/25, 20 de noviembre de 2025, párr. 18.

[8] CCE, sentencia 82-21-IN, 16 de enero de 2025, párr. 34; y, sentencia 52-18-IN/25, 20 de noviembre de 2025, párr. 18.

decir, el deber estatal de no hacer o de inhibirse de interferir en el ejercicio del derecho a la propiedad.[9]

39. En el presente caso, el accionante sostiene que la norma impugnada vulnera el derecho a la propiedad, en la medida en que impide a los partícipes acceder al ciento por ciento (100%) de los aportes personales acumulados cuando deciden desvincularse del fondo sin poner fin a la relación laboral, restringiendo de manera injustificada el ejercicio de su derecho sobre recursos de su titularidad. Agrega que dicha limitación carece de justificación constitucional, por cuanto no responde a criterios de proporcionalidad ni garantiza el debido proceso, al imponer una restricción arbitraria que obliga a mantener una parte de los recursos bajo la administración del fondo, incluso cuando el partícipe ha manifestado su voluntad de retiro.

40. En este sentido, este Organismo analizará, a través del test de proporcionalidad, si la norma impugnada, al limitar la devolución de los aportes personales a un máximo del 50% cuando el partícipe se desvincula del FCPC sin cesar en su relación laboral, vulnera el derecho a la propiedad. Para ello, el análisis debe considerar la naturaleza previsional de estos fondos, los principios de la seguridad social y la finalidad colectiva que cumplen respecto de sus partícipes.

41. Esta Corte ha señalado que el sistema de seguridad social comporta una estructura compleja conformada por aportes, contribuciones, prerrogativas y responsabilidades compartidas. En esa línea, ha identificado que el sistema de pensiones presenta, al menos, dos pilares claramente diferenciados: **i)** un sistema público obligatorio, normado por la Ley de Seguridad Social; y, **ii)** un sistema privado complementario, de carácter voluntario, previsto por la misma ley y regulado por la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera. Los FCPC con recursos privados se insertan en este segundo pilar, pues constituyen mecanismos complementarios de previsión destinados a mejorar prestaciones o cubrir contingencias no plenamente satisfechas por el régimen obligatorio.[10]

42. En consecuencia, aunque los FCPC tienen una naturaleza complementaria y voluntaria, dichas características no las colocan al margen del sistema de seguridad social. Por el contrario, forman parte de los mecanismos de protección previsional reconocidos por el ordenamiento jurídico, en tanto administran recursos destinados a cubrir contingencias futuras, como la cesantía, jubilación o jubilación-cesantía. Por ello, su regulación debe ser analizada a la luz de los principios que orientan el sistema de seguridad social, especialmente los previstos en el artículo 367 de la Constitución, entre ellos, solidaridad, suficiencia y sostenibilidad, así como del principio de

[9] *Ibíd*., párr. 35 y párr. 18.
[10] CCE, sentencia 17-14-IN/20, 24 de junio de 2020, párrs. 27 y 28.

solvencia previsto en el último inciso del artículo 372 de la Constitución.[11]

7.1.1. Fin constitucionalmente válido

43. Este Organismo ha indicado que, para que una medida persiga un fin constitucionalmente válido, debe tener como horizonte el cumplimiento de un objetivo previsto en la Constitución o que busque proteger derechos constitucionales.[12]

44. En el presente caso, este Organismo identifica que el fin constitucionalmente válido de la medida consiste en proteger la solvencia del FCPC, principio previsto expresamente en el último inciso del artículo 372 de la Constitución, así como preservar la liquidez y estabilidad financiera del fondo para garantizar el cumplimiento de sus prestaciones previsionales. Dicho fin se justifica porque el remanente de los aportes personales se mantiene en una cuenta individual a nombre del partícipe, genera los rendimientos correspondientes y debe ser entregado íntegramente cuando se configure la condición de cesantía.

45. Bajo esta consideración, la medida busca evitar que la disposición anticipada e íntegra de recursos comprometa la capacidad financiera del fondo para responder a sus obligaciones futuras. De esta manera, la limitación impugnada no solo protege la solvencia del FCPC, sino también el interés colectivo de los partícipes y la finalidad previsional del fondo, en el marco del sistema de seguridad social y de los principios de solidaridad, suficiencia y sostenibilidad previstos en el artículo 367 de la Constitución.

7.1.2. Idoneidad de la medida

46. En relación con el parámetro de idoneidad, esta Magistratura ha señalado que "este

[11] CRE, "Art. 367.- El sistema de seguridad social es público y universal, no podrá privatizarse y atenderá las necesidades contingentes de la población. La protección de las contingencias se hará efectiva a través del seguro universal obligatorio y de sus regímenes especiales.
El sistema se guiará por los principios del sistema nacional de inclusión y equidad social y por los de obligatoriedad, suficiencia, integración, solidaridad y subsidiaridad."
"Art. 372.- (Reformado por el Art. 13 de la Enmienda s/n, R.O. 653-S, 21-XII-2015, que la sentencia 018-18-SIN-CC, R.O. E.C. 79, 30-IV-2019, de la Corte Constitucional declaró inconstitucional por la forma; por lo que el presente artículo retorna a su texto original).- Los fondos y reservas del seguro universal obligatorio serán propios y distintos de los del fisco, y servirán para cumplir de forma adecuada los fines de su creación y sus funciones.
Ninguna institución del Estado podrá intervenir o disponer de sus fondos y reservas, ni menoscabar su patrimonio.
Los fondos previsionales públicos y sus inversiones se canalizarán a través de una institución financiera de propiedad del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social; su gestión se sujetará a los principios de seguridad, solvencia, eficiencia, rentabilidad y al control del órgano competente."
[12] CCE, sentencia 105-23-IN/25, 17 de diciembre de 2025, párr. 31; sentencia 40-21-IN/25, 08 de octubre de 2025, párr. 43; sentencia 7-15-IN/21, 07 de abril de 2021, párr. 32; sentencia 21-18-IN/24, 11 de julio de 2024, párr. 112; y, sentencia 78-23-IN, 05 de febrero de 2026, párr. 33.

implica que la medida tomada sea adecuada para cumplir con el fin constitucional. En consecuencia, una medida no es idónea si es que no contribuye de forma alguna al fin constitucional".[13]

47. En el presente caso, la medida es idónea porque contribuye directamente a proteger la solvencia del FCPC, principio reconocido en el último inciso del artículo 372 de la Constitución. En efecto, al impedir el retiro íntegro de los recursos mientras no se configure la contingencia de cesantía, la medida evita salidas anticipadas, simultáneas o significativas de capital que podrían afectar la liquidez del fondo y, con ello, comprometer su capacidad de cumplir las prestaciones previsionales para las cuales fue constituido.

48. De lo anterior, la supuesta limitación al derecho de propiedad no opera como una restricción aislada para los partícipes frente a sus recursos, sino que opera como un mecanismo orientado a preservar la finalidad previsional colectiva del fondo. Los recursos acumulados en el FCPC no pueden ser entendidos como recursos de libre disposición absoluta e inmediata, pues están sujetos a una finalidad previsional sustentado en principios de solidaridad, suficiencia y sostenibilidad. Por ello, la administración y disponibilidad de dichos recursos debe atender a su finalidad social: garantizar prestaciones futuras frente a contingencias que afecten la capacidad económica de los partícipes.

49. En consecuencia, la limitación al retiro anticipado resulta adecuada para alcanzar el fin constitucional identificado, pues preserva la liquidez y estabilidad financiera del fondo como condiciones necesarias para mantener su solvencia. De esta manera, la medida contribuye a que el FCPC pueda responder oportunamente a sus obligaciones cuando se produzca la cesantía de los partícipes, evitando que decisiones individuales de disposición anticipada comprometan el interés colectivo de los partícipes y la función previsional del fondo.

7.1.3. Necesidad de la medida

50. En cuanto al juicio de necesidad, corresponde determinar si existen medidas alternativas menos restrictivas del derecho a la propiedad que permitan alcanzar, con

[13] CCE, sentencia 105-23-IN/25, 17 de diciembre de 2025, párr. 32; sentencia 40-21-IN/25, 08 de octubre de 2025, párr. 45; sentencia 7-15-IN/21, 07 de abril de 2021, párr. 35; sentencia 025-16-SIN-CC, caso 0004714-IN, 06 de abril de 2016, p. 12; sentencia 21-18-IN/24, 11 de julio de 2024, párr. 114; y, sentencia 78-23-IN/26, 05 de febrero de 2026, párr. 36: "Sobre el análisis de la idoneidad de la medida, este Organismo ha sostenido que 'corresponde determinar su eficacia respecto al cumplimiento del fin [constitucionalmente válido] perseguido'. Es decir, se verificará si la medida es idónea para la satisfacción de dicho fin".

igual grado de eficacia, el fin constitucionalmente válido previamente identificado,[14] esto es, la protección de la solvencia del FCPC, de conformidad con el último inciso del artículo 372 de la Constitución. En este análisis, la preservación de la liquidez y de la estabilidad financiera del fondo no constituye un objetivo autónomo, sino una condición necesaria para garantizar dicha solvencia y, con ello, la finalidad previsional colectiva del FCPC.

51. En el caso concreto, podría considerarse como alternativa menos restrictiva permitir el retiro íntegro anticipado sujeto a penalizaciones económicas o descuentos administrativos. Sin embargo, esta medida no aseguraría con igual eficacia la protección de la solvencia del fondo ni la preservación de su liquidez. Las penalizaciones podrían reducir el beneficio económico del retiro, pero no impedirían la salida inmediata y total de recursos antes de que se configure la contingencia de cesantía.

52. En ese sentido, aun cuando los retiros íntegros anticipados estuvieran sujetos a penalidades, la acumulación de varias solicitudes de devolución total podría generar salidas significativas de capital y afectar la capacidad del FCPC para cumplir sus obligaciones previsionales. En esa medida, dicha alternativa protegería en menor grado la estabilidad financiera del fondo, pues permitiría que recursos destinados a cubrir una contingencia futura sean retirados antes de que esta se produzca. En contraste, la medida impugnada parte de la disponibilidad de los recursos dentro del fondo hasta que se configure la cesantía, mantiene el destino previsional del capital acumulado y permite al partícipe acceder anticipadamente hasta el cincuenta por ciento (50%) de sus aportes personales. Por ello, no se advierte una alternativa menos lesiva que garantice con igual eficacia la protección de la solvencia, liquidez y finalidad previsional colectiva del FCPC.

53. En consecuencia, la medida impugnada supera el juicio de necesidad, pues no se advierte una alternativa menos lesiva que garantice, con el mismo nivel de eficacia, la preservación de la solvencia del fondo y su capacidad de cumplir las prestaciones correspondientes cuando se materialice la cesantía de los partícipes.

7.1.4. Proporcionalidad en sentido estricto

54. En el *examen de proporcionalidad en sentido estricto,* corresponde a este Organismo

[14] CCE, sentencia 105-23-IN/25, 17 de diciembre de 2025, párr. 33; sentencia 40-21-IN/25, 08 de octubre de 2025, párr. 47; sentencia 025-16-SIN-CC, caso 00047-14-IN, 06 de abril de 2016, p. 12 y sentencia 2118-IN/24, 11 de julio de 2024, párr. 116; y, sentencia 78-23-IN/26, 05 de febrero de 2026, párr. 41: "En cuanto a la necesidad, la Corte ha indicado que se debe verificar que la medida adoptada sea la menos restrictiva para el ejercicio del derecho y que siga siendo igualmente idónea para alcanzar el fin constitucionalmente válido".

ponderar si el grado de satisfacción del fin constitucionalmente válido perseguido por la norma impugnada compensa la intensidad de la afectación al derecho a la propiedad.[15]

55. En el examen corresponde ponderar, por una parte, la intensidad de la restricción al derecho a la propiedad de los partícipes sobre sus aportes personales y, por otra, la importancia de los bienes constitucionales protegidos por la medida. En el presente caso, tales bienes son la solvencia del FCPC, reconocida en el último inciso del artículo 372 de la Constitución, y la preservación de la finalidad previsional propia del **sistema de seguridad social**, en sus dimensiones de suficiencia, sostenibilidad y protección frente a contingencias que afecten la capacidad económica de los afiliados.

56. Desde la perspectiva del derecho a la propiedad, la restricción tiene una intensidad moderada, pues no implica una privación definitiva de los aportes ni una transferencia forzosa de su titularidad. El partícipe conserva la titularidad sobre la totalidad de sus recursos acumulados, incluido el remanente no retirado, el cual permanece registrado en su cuenta individual, genera los intereses o rendimientos que correspondan y debe ser entregado cuando se configure la contingencia prevista, esto es, la cesantía o terminación de la relación laboral con el empleador. Además, la medida no establece una indisponibilidad absoluta de los recursos, pues permite el retiro anticipado de hasta el 50% de los aportes personales. Este elemento reduce la intensidad de la restricción, en tanto permite a los partícipes acceder parcialmente a sus recursos antes de la configuración de la contingencia protegida, sin comprometer íntegramente la liquidez del fondo ni su capacidad de cumplir la finalidad previsional para la cual fue constituido.

57. Por otro lado, los beneficios constitucionales de la medida son proporcionales. Al diferir el retiro total hasta que se cumple la condición de cesantía, la norma preserva la liquidez y estabilidad financiera del fondo como condiciones necesarias para garantizar su solvencia. Esta solvencia no constituye un objetivo meramente administrativo o financiero, sino un presupuesto constitucional para que el fondo pueda cumplir su finalidad social y previsional: otorgar prestaciones suficientes y oportunas a sus partícipes frente a la contingencia de cesantía.

58. En esa medida, la restricción individual al ejercicio del derecho de propiedad se justifica en atención a la preservación del sistema de seguridad social y del interés colectivo de los partícipes del FCPC. Los recursos que integran el fondo, aunque provienen de aportes personales, se encuentran afectados a una finalidad previsional

[15] CCE, sentencia 105-23-IN/25, 17 de diciembre de 2025, párr. 35; sentencia 40-21-IN/25, 08 de octubre de 2025, párr. 50; y, sentencia 78-23-IN/26, 05 de febrero de 2026, párr. 46: "El análisis de proporcionalidad en estricto sentido implica valorar si el beneficio que alcanza la medida es superior al costo que apareja, en términos de retroceso o disminución en el ámbito de protección de un derecho".

común y no pueden ser considerados únicamente como bienes de libre disposición individual. Por ello, su régimen de disponibilidad debe armonizarse con los principios de solvencia, suficiencia, sostenibilidad y solidaridad que rigen dicho sistema.

59. Asimismo, la medida no afecta el núcleo esencial del derecho a la propiedad. Ello se verifica porque: **i)** no desconoce la titularidad del partícipe sobre sus aportes; **ii)** no priva definitivamente al socio de los recursos acumulados; **iii)** permite un acceso parcial anticipado de hasta el (50%) cincuenta por ciento de los aportes personales; **iv)** conserva la generación de rendimientos o gananciales a favor del partícipe; y, **v)** asegura la entrega íntegra del remanente cuando se configure la contingencia que justifica la prestación previsional.

60. En consecuencia, los beneficios constitucionales derivados de la medida —esto es, la protección de la solvencia del FCPC y la preservación de la finalidad previsional del sistema de seguridad social respecto de sus partícipes— superan la intensidad de la restricción impuesta al derecho a la propiedad. Por tanto, la medida resulta proporcional en sentido estricto.

61. En tal virtud, la Corte concluye que la restricción al derecho a la propiedad es proporcional y se encuentra justificada en relación con la protección de la solvencia del FCPC y la preservación del sistema de seguridad social respecto de sus partícipes, particularmente en atención a los principios de solidaridad, suficiencia y sostenibilidad. En consecuencia, existe una relación razonable de equilibrio entre el medio empleado y el fin constitucional perseguido, sin que la medida resulte desproporcionada ni vulnere el derecho a la propiedad, pues los partícipes conservan la titularidad de sus aportes, pueden acceder anticipadamente a una parte de ellos y reciben el remanente, una vez configurada la contingencia de cesantía.

8. Decisión

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

1. **Desestimar** la acción pública de inconstitucionalidad **23-24-IN**.

2. **Notifíquese**, publíquese y archívese.

Validar únicamente en FirmaEC.
Firmado electrónicamente por:
JHOEL MARLIN ESCUDERO SOLIZ

Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

Razón: La sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los jueces constitucionales Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes, Sandra Cordero Gárate, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado (voto concurrente), Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 11 de junio de 2026. Sin contar con la presencia de la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo por encontrarse en comisión de servicios.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL

Voto concurrente
Juez: Alí Lozada Prado

SENTENCIA 23-24-IN/26

VOTO CONCURRENTE

Juez constitucional Alí Lozada Prado

1. Formulo este voto concurrente porque, si bien comparto la decisión adoptada en la sentencia de mayoría, discrepo de su argumentación. A continuación, sintetizo las razones de mi discrepancia, ya manifestadas durante las deliberaciones del Pleno de la Corte Constitucional.

2. En este caso, correspondió a la Corte examinar la constitucionalidad del artículo 62 del Capítulo XL de la Codificación de Resoluciones Monetarias, Financieras, de Valores y Seguros. Los incisos segundo y tercero de dicha disposición establecen que cuando un partícipe decida desafiliarse voluntariamente del Fondo Complementario Previsional Cerrado ("**FCPC**") sin concluir su relación laboral, la devolución de sus aportes personales y sus respectivos rendimientos se realizará de manera gradual y no podrá superar el cincuenta por ciento (50%) del monto acumulado, mientras que el remanente permanecerá en una cuenta diferenciada hasta que se configure la contingencia de cesantía, momento en el cual será entregado en su totalidad al beneficiario.

3. **La primera razón de mi discrepancia** alude a los fundamentos expuestos por el voto de mayoría para no formular un problema jurídico respecto de la alegada vulneración del derecho a la seguridad jurídica. En los párrafos 13 y 14 de la sentencia se sintetizan las alegaciones relativas a la vulneración del derecho a la seguridad jurídica. Y, en el párrafo 34, se justifica la no formulación de un problema jurídico respecto de esta alegación así: "[…] esta Corte advierte que tales alegaciones se formulan en términos generales, **sin identificar con claridad de qué manera concreta la disposición impugnada habría operado retroactivamente** […]" (énfasis añadido).

4. Comparto la decisión de no formular tal problema jurídico, sin embargo, considero que el descarte del cargo no debió sustentarse en que el accionante omitió explicar de qué manera la disposición impugnada habría operado retroactivamente, pues de la lectura de la demanda se advierte que el cargo no versa sobre la aplicación retroactiva de la disposición impugnada, sino que, de manera general, el reproche es que la norma impugnada limita al cincuenta por ciento (50%) la devolución inmediata de los aportes personales cuando el partícipe decide desafiliarse voluntariamente del fondo sin terminar su relación laboral.[1]

[1] Los fundamentos de la inconstitucionalidad se encuentran a partir del numeral VII del escrito de demanda.

5. En consecuencia, el cargo de seguridad jurídica debía descartarse, no por la ausencia de una explicación sobre la retroactividad de la norma, sino porque la alegación, en realidad, no es clara ni específica, pues no desarrolla una confrontación constitucional autónoma con el derecho a la seguridad jurídica, reconocido en el artículo 82 de la Constitución.

6. **La segunda razón de mi discrepancia** surge porque el voto de mayoría resolvió el problema jurídico planteado mediante la aplicación del test de proporcionalidad, al considerar necesario determinar si "[…] la norma impugnada, al limitar la devolución de los aportes personales a un máximo del 50% cuando el partícipe se desvincula del FCPC sin cesar en su relación laboral, vulnera el derecho a la propiedad".[2] Discrepo con esto, pues considero que la regulación impugnada no configura, siquiera *prima facie*, una intervención en el derecho a la propiedad que justifique la aplicación del test, lo que sustento en las siguientes razones:

7. De acuerdo con el artículo 220 de la Ley de Seguridad Social,[3] los **FCPC** son mecanismos de previsión social complementaria, creados de manera **voluntaria** por trabajadores o gremios profesionales para mejorar las prestaciones del seguro social obligatorio o proteger contingencias no cubiertas por este. Estos fondos tienen naturaleza privada, carecen de fines de lucro, cuentan con patrimonio autónomo y **su fin es exclusivamente previsional**. Es decir, los FCPC son mecanismos de protección económica frente a contingencias futuras determinadas por el ordenamiento jurídico, particularmente la cesantía. Son garantías del derecho a la seguridad social frente al desempleo eventual. En tal virtud, la conformación, administración y disponibilidad de sus recursos se encuentran orientadas a garantizar el otorgamiento de prestaciones económicas cuando se materialice la contingencia cubierta.

8. La disposición impugnada (párrafo 2 *supra*) se alinea con la naturaleza y finalidad de los FCPC establecidas en la ley. Bajo esta lógica, si estos fondos han sido concebidos

[2] Párrafo 40 de la sentencia de mayoría.

[3] Ley de Seguridad Social, artículo 220: "De la formación de los fondos complementarios.- Los afiliados al IESS, independientemente de su nivel de ingresos, podrán efectuar ahorros voluntarios para mejorar la cuantía o las condiciones de las prestaciones correspondientes al seguro universal obligatorio de sus afiliados o a proteger contingencias de seguridad no cubiertas por éste. Los ahorros voluntarios se depositarán directamente en las empresas adjudicatarias administradoras del ahorro previsional, y los fondos acumulados por este concepto se administrarán como fondos separados de conformidad con el Reglamento. Son Fondos Complementarios Previsionales Cerrados aquellos que se crearon o crearen por decisión voluntaria de los empleados o trabajadores de una empresa o institución pública, privada o mixta o de un gremio profesional u ocupacional, con el objeto de obtener prestaciones previsionales adicionales de cualquier índole que le ayuden al trabajador, profesional o funcionario a solventar contingencias que se le pudieren presentar a lo largo de su vida. Los recursos acumulados en los Fondos Complementarios Previsionales Cerrados son de naturaleza privada, sin fines de lucro; y, por lo tanto, estarán exentos del pago de impuestos. Tendrán únicamente fines previsionales y serán legalmente capaces de adquirir derechos y contraer obligaciones. […]".

como mecanismos de previsión social destinados a brindar protección económica frente a contingencias futuras, particularmente la cesantía, resulta coherente que el ordenamiento jurídico establezca reglas orientadas a preservar los recursos afectados a ese propósito. En efecto, la regulación impugnada dispone que, cuando un partícipe se desafilia voluntariamente del fondo **sin concluir su relación laboral**, pueda acceder únicamente hasta el cincuenta por ciento (50%) de sus aportes personales y sus respectivos rendimientos, mientras que el saldo restante permanezca en una cuenta diferenciada hasta que se configure la contingencia de cesantía, momento en el cual será entregado en su totalidad al beneficiario. De esta manera, la norma no desnaturaliza el carácter previsional de los FCPC, sino que garantiza que una parte de los recursos permanezca efectivamente destinada a la cobertura del riesgo que justifica la existencia misma de estos mecanismos de protección social complementaria.

9. Es decir, la disposición no priva al partícipe de sus aportes ni transfiere su titularidad a un tercero, por lo que no puede implicar una limitación constitucional al derecho a la propiedad[4] que justifique la aplicación del test de proporcionalidad. La totalidad de los recursos aportados deben ser devueltos: una parte de manera anticipada y el remanente cuando se produzca la contingencia de cesantía para la que fue creado el fondo.

10. La razón de esta regulación radica en la propia naturaleza del mecanismo, pues constituye una garantía del derecho a la seguridad social frente al desempleo y el acceso a él es **voluntario**, en consecuencia, no es una limitación al derecho a la propiedad. Un fondo de cesantía requiere estabilidad y permanencia de los recursos para cumplir su finalidad. Si cualquier partícipe pudiera retirar libre e inmediatamente la totalidad de sus aportes, el fondo perdería su carácter previsional y dejaría de constituir una garantía efectiva del derecho a la seguridad social.

11. Por el contrario, el voto de mayoría asumió que la norma impugnada es una limitación al derecho a la propiedad, lo que, por otra parte, conduce a resultados paradójicos. Por ejemplo, una persona que voluntariamente constituye un depósito a plazo fijo para obtener una cierta rentabilidad financiera podría alegar posteriormente que la imposibilidad de retirar anticipadamente el dinero depositado constituye una limitación de su derecho a la propiedad. La limitación temporal forma parte de la naturaleza de aquel mecanismo y constituye la contraprestación necesaria, libremente asumida, para alcanzar los fines que este persigue.

[4] En las sentencias 176-14-EP/19 y 1178-19-JP/21, la Corte Constitucional identificó la doble dimensión del derecho a la propiedad en el ordenamiento jurídico ecuatoriano: (i) la constitucional, que atiende a la obligación del Estado de promover su acceso y los límites a este para que no menoscabe ni vulnere el derecho, es decir, genera obligaciones de prestación y abstención; y (ii) la civil o meramente patrimonial, que se refiere al reconocimiento de la titularidad del derecho de propiedad de un bien específico o al goce de los derechos reales de acuerdo con las modalidades determinadas en el Código Civil, COGEP.

12. La misma lógica es aplicable a los FCPC. El partícipe acepta un régimen jurídico diseñado para garantizar la finalidad previsional del fondo. En consecuencia, las condiciones relativas a la disponibilidad de los aportes no constituyen una restricción al derecho a la propiedad, sino elementos inherentes al mecanismo al que libremente decidió adherirse. Por lo que, si se aceptara que el derecho a la propiedad se ve limitado, la conducta restrictiva sería, paradójicamente, una decisión del propio titular del derecho (la víctima).

13. Por estas razones, considero que el presente caso no requería un test de proporcionalidad. La acción debía desestimarse porque la norma impugnada no configura, al menos *prima facie*, una intervención en el derecho a la propiedad, sino que regula las condiciones propias de un mecanismo voluntario y complementario de garantía del derecho a la seguridad social, cuya finalidad específica es proteger al partícipe frente a la contingencia de la cesantía.

ALI VICENTE LOZADA PRADO

Firmado digitalmente por ALI VICENTE LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: El voto concurrente del juez constitucional Alí Lozada Prado, anunciado en la sentencia de la causa 23-24-IN, fue presentado mediante correo electrónico el 18 de junio de 2026, a las 18:12; y procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL

Firmado electrónicamente por:
CRISTIAN RAUL CAIZA ASITIMBAY

2324IN-91811

Caso 23-24-IN

Razón: El texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día miércoles veinticuatro de junio de dos mil veintiséis por el presidente de la Corte Constitucional, Jhoel Escudero Soliz; y, el voto concurrente del juez constitucional Alí Lozada Prado el día miércoles veinticuatro de junio de dos mil veintiséis, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL

Firmado electrónicamente por:
CRISTIAN RAUL CAIZA ASITIMBAY

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia 37-18-IN/26
(Caso vendedores autónomos no autorizados)
Juez ponente: Alí Lozada Prado

Quito, D.M., 04 de junio de 2026

CASO 37-18-IN

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

SENTENCIA 37-18-IN/26
Caso vendedores autónomos no autorizados

Resumen: La Corte Constitucional declara que la norma derivada del artículo 315 del Código Municipal, que prevé el retiro de productos perecibles expendidos por vendedores autónomos no autorizados en el espacio público, es constitucional a condición de que se la interprete en el sentido de que su aplicación por parte de los agentes municipales, basada en la evaluación de su idoneidad, necesidad y proporcionalidad, se sujete a dos condiciones que deben estar apropiadamente reguladas y organizadas por la Administración Pública: (i) el reconocimiento de un cierto margen de tolerancia jurídica a los presuntos infractores, es decir, debe ser aplicada como una medida de última ratio, privilegiando la prevención antes que la sanción de las infracciones; y (ii) la garantía de la conservación de los bienes perecibles objeto de la presunta infracción, a través de medios materiales efectivos.

Índice

1. Antecedentes procesales.....
2. Competencia.....
3. Disposición cuya inconstitucionalidad se demanda .....
4. Argumentos de los sujetos procesales.....
   4.1. Argumentos del accionante .....
   4.2. Audiencia pública.....
   4.3. Alegaciones del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito .....
   4.4. Alegaciones de la Procuraduría General del Estado.....
   4.5. *Amici curiae* .....
5. Consideraciones previas.....
6. Planteamiento de los problemas jurídicos.....
7. Resolución de los problemas jurídicos.....
   7.1. Primer problema jurídico: ¿Es inconstitucional, por limitar desproporcionadamente los derechos al trabajo y a la propiedad, la medida cautelar de retiro de productos perecibles que se expenden en el espacio público sin autorización?.....
   7.2. Segundo problema jurídico: ¿Es inconstitucional, por violar la garantía establecida en el artículo 76 numeral 7 letra i) de la Constitución, la medida cautelar de retiro de productos perecibles que se expenden en el espacio público sin autorización, porque duplicaría la sanción de multa establecida en el artículo 3393 numeral 5 del Código Municipal?.....
8. Decisión .....

1. Antecedentes procesales

1. El 11 de julio de 2018, Vianca Francesca Gavilanes Narváez ("**accionante**") presentó una demanda en la que acusó la inconstitucionalidad por el fondo del artículo 22 de la Ordenanza Metropolitana 321 del Concejo Metropolitano del Municipio de Quito, publicada en el Registro Oficial 314 de 05 de noviembre del 2010 ("**Ordenanza Metropolitana**" u "**Ordenanza Impugnada**").

2. Mediante sorteo de 20 de febrero de 2019, la sustanciación de la causa correspondió al juez constitucional Alí Lozada Prado.

3. Mediante auto de 25 de abril de 2019, luego de que la accionante aclaró y completó su demanda, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción planteada, y dispuso que el Concejo Metropolitano de Quito intervenga en el proceso y que remita los informes y demás documentación relacionada con la norma objeto de la acción de inconstitucionalidad.

4. Mediante auto de 12 de abril de 2021, el juez sustanciador avocó conocimiento de la causa y convocó a las partes a la audiencia pública celebrada el 25 de mayo de 2021.

5. El señor Carlos Fernando Castellano Ballesteros, en calidad de presidente de la Federación de Comerciantes Minoristas y de los Mercados de Pichincha, compareció al proceso mediante escrito de 27 de mayo de 2021 y presentó un *amicus curiae*.

6. El 11 de noviembre de 2025, Gustavo Chiriboga Mosquera, en calidad de Supervisor Metropolitano de la Agencia Metropolitana de Control, presentó un *amicus curiae*.

2. Competencia

7. De conformidad con lo establecido en el artículo 436.2 de la Constitución, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 75, 76 y 117 de la LOGJCC, este Pleno es competente para conocer y resolver sobre la presente causa.

3. Disposición cuya inconstitucionalidad se demanda

8. En su demanda, la accionante impugnó el artículo 22 de la Ordenanza Metropolitana 321 del Concejo Metropolitano del Municipio de Quito, publicada en el Registro Oficial 314 de 05 de noviembre de 2010, cuyo texto es el siguiente:

> Artículo... (22). - Medidas cautelares. -
>
> 1. Cuando sea necesario para asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer o

cuando concurran circunstancias que afecten a la seguridad de las personas, los bienes o el ambiente, o que supongan peligro o daño manifiesto, podrá resolverse cautelarmente, tanto en la resolución de inicio de la instrucción como durante su instrucción, entre otras medidas, el retiro y depósito de los bienes, materiales y objetos materia de la infracción, la clausura inmediata del establecimiento o suspensión de la actividad o actuación, durante el tiempo necesario para la subsanación de los defectos existentes y como máximo hasta la resolución del procedimiento administrativo, en la que se deberán confirmar o revocar las medidas adoptadas.

2. Las medidas cautelares podrán aplicarse por los funcionarios inspectores sin necesidad de resolución previa del funcionario instructor cuando se aprecie en las áreas de inspección las circunstancias previstas en el numeral precedente. En cualquier caso la medida dispuesta por el inspector para subsistir deberá ser confirmada por el instructor en el plazo máximo de tres días hábiles en el correspondiente auto de inicio de la instrucción.

3. En todos los casos en que la infracción investigada constituya la realización de actividades o actuaciones sin las autorizaciones administrativas y más requisitos establecidos en el ordenamiento vigente, se adoptara la medida cautelar prevista en el inciso precedente, aún sin resolución previa del funcionario instructor, sin perjuicio de que la infracción administrativa pueda ser calificada como flagrante.

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. Argumentos del accionante

9. La pretensión de la demanda es que la Corte Constitucional declare la inconstitucionalidad de la disposición jurídica impugnada por vulnerar el artículo 3 numeral 1, artículo 11 numerales 1, 2, 3, 4, 5 y 6, artículo 66 numerales 3, 4 y 26, y el artículo 329 inciso tercero de la Constitución; o, en su defecto, disponga al Concejo Metropolitano que reforme de manera íntegra el pertinente proceso administrativo sancionador.

10. Como fundamento de sus pretensiones, la accionante sostiene que la disposición objetada habilita el retiro de los bienes materia de infracciones administrativas, concretamente de los productos que los vendedores informales expenden en el espacio público. Manifiesta que lo anterior oculta una "verdadera confiscación" de productos "perecederos", materiales y herramientas de trabajo, que está prohibida de acuerdo con el tercer inciso del artículo 329 de la Constitución pues, "al tratarse de bienes perecibles no es posible su recuperación, ni siquiera pagando la multa". En esta línea, la accionante considera que la norma cuestionada atenta contra el derecho a la propiedad, al trabajo y a los principios que regulan el ejercicio de los derechos previstos en el artículo 11, numerales, 3, 4 y 5, y en el artículo 66 numerales 3 y 4 de la Constitución.

11. Sostiene que el artículo 114 de la Ordenanza 332 ya establece las infracciones de segunda clase sujetas a una multa de 0,5 % de un salario básico unificado, en la que se incluye la infracción consistente en realizar actividades comerciales sin la debida autorización municipal. Y, sin embargo, la norma atacada prevé una medida cautelar que, dada su naturaleza, no debería ser sancionatoria y que debería caracterizarse por ser preventiva, asegurando que exista un procedimiento sancionador.

12. No obstante —dice— esta última norma es ineficaz al no cumplir con el fin para el que fue creada, porque la mayor parte de los comerciantes autónomos no regularizados a quienes se retiene el producto no lo retiran por el elevado costo de las multas, o no logran recuperarlo por las trabas legales de procedimiento sancionador. En consecuencia, la medida cautelar de retiro del producto implica un doble castigo (uno adicional a la multa).

13. Agrega que la norma impugnada atenta contra la naturaleza de las medidas cautelares, puesto que la "retención de productos […] es una medida que viola la mayoría de derechos del debido proceso, es una medida que se aplica sin alerta previa [...] [asumiendo] en la práctica a la medida cautelar de retención de productos como una medida de escarmiento y netamente confiscadora" que, además, se ejercería con arbitrariedad.

14. Añade que se vulnera el principio de igual jerarquía de los derechos puesto que prioriza la seguridad ciudadana y el derecho al espacio público sobre el derecho al trabajo y a la propiedad de los vendedores informales.

15. Finalmente, la accionante asegura que la disposición objetada vulnera el derecho a la igualdad reconocido en los artículos 11 numeral 2 y 66 numeral 4 de la Constitución ya que —según su criterio— a los vendedores informales se les aplica una medida cautelar consistente en el retiro de los bienes o productos que comercializan, que no opera respecto de los vendedores formales.

4.2. Audiencia pública

16. El 25 de mayo de 2021, se realizó la audiencia pública telemática dentro de la presente causa. A esta diligencia, como legitimados activos, comparecieron Luis Rosero y Bolívar Guarderas en representación de Vianca Francesca Gavilanes Narváez; como legitimado pasivo, Ana Lucía Pérez, en representación del procurador síndico del Distrito Metropolitano de Quito; y, como tercero con interés, Karola Samaniego Tello, en representación de la Procuraduría General del Estado.

17. Por otro lado, en calidad de *amici curiae* comparecieron a la audiencia las siguientes

personas: a) Angie Katherine Toapanta Ventura, en representación del Centro de Investigación y Defensa del Derecho al Trabajo; b) Yohanni Saray Sam Zambrano y Fernando Adrián Bastias Robayo, en representación de la Clínica de Litigio del Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos; c) Abigail Salomé Escobar Corrales y Pamela Chiriboga Arroyo, por sus propios derechos; d) Johanna Núñez Mosquera, por sus propios derechos; e) Rodrigo Guarderas, en representación de los trabajadores autónomos organizados; f) José García, por sus propios derechos; y, g) Carlos Castellanos, en representación de la Federación de Comerciantes Minoristas y de los Mercados de Pichincha.

4.3. Alegaciones del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito

18. Mediante escritos presentados el 28 de mayo de 2019 y el 20 de abril de 2021, el procurador y el subprocurador metropolitano de patrocinio del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito solicitaron que se nieguen las pretensiones de la demanda de inconstitucionalidad por los siguientes argumentos:

i. La Disposición Derogatoria Primera del Código Orgánico Administrativo –publicado en el Registro Oficial Suplemento 31 de 07 de julio de 2017 ("**COA**")– derogó las normas relativas al procedimiento administrativo sancionador; entre ellas, la Ordenanza Metropolitana 321. Por lo que, en su opinión, la norma ya no produciría efectos jurídicos.[1]

ii. Que, a partir de la entrada en vigor del COA, el procedimiento administrativo sancionador está regulado en este cuerpo normativo y ya no en la derogada Ordenanza Metropolitana 321, por lo que esta última no produce efectos jurídicos en la actualidad.

iii. Sostiene que la norma impugnada no afecta los derechos de los ciudadanos pues, por el contrario, su existencia respondió a la necesidad de controlar

> estas actividades [que constituyen una …] contradicción total con el uso del suelo, y el control de las cosas que se expenden, considerando que las veredas deben ser utilizadas para movilidad de las personas y no más para acampar y realizar puestos de ventas informales […], además se debe considerar el hecho de control tanto de las cosas robadas, de las normas de aseo […] antes [… de] este fenómeno económico que tratar de ganarse un dinero extra o para mantener a sus familias.

[1] Al escrito de 20 de abril de 2021 se adjunta el oficio GADDMG-SGCM-2021-1431-O, suscrito por Paúl Wladimir Andino Salinas, coordinador de gestión documental y archivo del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, que certifica que la Ordenanza Metropolitana 321 de 18 de octubre de 2010 figura en el "Anexo - Ordenanzas Derogadas" de la Ordenanza Metropolitana 001 Código Municipal, sancionada el 29 de marzo de 2019. Hoja 64 del expediente.

iv. Sostiene que el ejercicio del derecho al trabajo está supeditado al cumplimiento de ciertas regulaciones y normas que "las personas que desean tener empleos" deben observar; por lo que —a su entender— los trabajadores informales no las cumplirían y, por tanto, incurrirían en infracciones y sus correspondientes sanciones.

v. Finalmente, sostiene que la norma no tiene efectos discriminatorios pues es aplicable "a todos aquellos que incurran en infracciones tipificadas en ordenanzas y en virtud de la inobservancia de las normas se aplica la sanción prevista".

4.4. Alegaciones de la Procuraduría General del Estado

19. Mediante escrito de 27 de mayo de 2019, por intermedio del director nacional de patrocinio, la Procuraduría General del Estado argumentó lo siguiente:

i. Las medidas cautelares previstas en la norma impugnada "pueden convertirse en arbitrarias, de manera que pierden su naturaleza de preventivas cuando pueden adoptarse aún sin la necesidad de la existencia —inicio— de un procedimiento administrativo sancionador", de manera que el ejercicio de la potestad sancionadora que el ordenamiento jurídico otorga a los Gobiernos Autónomos Descentralizados podría ser confiscatoria "respecto de ciertos administrados, aun cuando lo que se pretenda tutelar por parte del ente administrativo sea la seguridad de las personas o del ambiente".

ii. Argumenta, respecto del derecho a la propiedad privada, que

> si bien no es un derecho absoluto, para limitarla [sic] como sucede en el caso del decomiso, deben establecerse parámetros claros de manera que exista proporcionalidad con el interés que se busca proteger, pues la discrecionalidad también puede originar vulneraciones de derechos [por lo que] […] el decomiso aun cuando sea una medida cautelar […] sin un procedimiento administrativo puede vulnerar el derecho a la propiedad.

iii. Concluye que la norma impugnada permite la adopción de las medidas cautelares sin necesidad de una resolución previa, pues basta con el criterio subjetivo del funcionario, lo que hace que las medidas dejen de ser cautelares y se tornen confiscatorias, en un ejercicio arbitrario de la facultad sancionatoria.

4.5. *Amici curiae*

20. La Federación de Comerciantes Minoristas de Pichincha, a través de su presidente, compareció al proceso mediante escrito de 27 de mayo de 2021 y presentó un escrito

de *amicus curiae* en el que se refirió a la situación de los vendedores informales, especialmente en el contexto de la emergencia sanitaria producida por el Covid-19.

21. En la audiencia pública convocada en la sustanciación de esta causa intervinieron, el Centro de Investigación y Defensa del Derecho al Trabajo, el Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos, Abigail Salomé Escobar Corrales, Pamela Chiriboga Arroyo, Johanna Núñez Mosquera, Rodrigo Guarderas, José García y Carlos Castellanos. Los *amici curiae* aludidos esgrimieron argumentos sobre la inconstitucionalidad de la norma y sus efectos sobre los vendedores informales que —en su opinión— enfrentan importantes desafíos, precisamente, a causa de la informalidad de sus labores. Destacaron que la forma en la que se ejecutan las medidas cautelares contempladas en la norma impugnada entraña violencia y abusos por parte de los servidores encargados de estas gestiones.

22. A partir del escrito de 11 de noviembre de 2025, la Agencia Metropolitana de Control ("**AMC**" o "**Agencia**"), en calidad de *amicus curiae*, expuso los protocolos y reglamentos que existen para llevar a cabo los procedimientos de advertencia y preventivos a los comerciantes autónomos no autorizados. Entre sus argumentos expusieron que la medida de retiro no es aplicada como regla general y que, al contrario, tienen un procedimiento progresivo de control, que incluye un sistema de advertencias y que puede suplantar las multas pecuniarias con trabajo comunitario:

> La AMC mantiene procedimientos progresivos de control del espacio público, es decir, no se pretende como regla general sancionar y aplicar la medida cautelar de retiro de la mercadería de los comerciantes autónomos no regularizados […].
>
> El comerciante autónomo no regularizado la recibe en una primera infracción constada, se trata de un llamado de atención formal y se procura instarlo a obtener los permisos correspondientes; 2) acta naranja-reincidencia inicial. Ante la persistencia de operar sin permiso se emite una segunda acta y se explica al comerciante autónomo no regularizado que, en caso de reincidir por tercera ocasión se iniciará un procedimiento administrativo sancionador; y, 3) de existir una tercera ocasión, la consecuencia es el inicio del procedimiento administrativo sancionador, con la posibilidad de adoptar medidas cautelares si es que se cumplen los presupuestos.
>
> En relación con lo anterior, en caso de existir sanción, el Código Municipal permite conmutar las multas (en este caso el 0,5 de una RBU) por trabajo comunitario, como mecanismo alternativo de cumplimiento de la sanción.
>
> En este contexto, desde enero a octubre del año 2025, un total de 74 administrados sancionados por comercio autónomo no regularizados cumplieron con las horas de trabajo comunitario establecidas (entre 22 y 24 horas, dependiendo de la sanción), mientras que 28 administrados se encuentran actualmente en proceso de cumplimiento.
>
> En concordancia con lo expuesto, los resultados obtenidos mediante la entrega de actas de advertencia evidencian un fortalecimiento de acciones preventivas implementadas por la AMC.

5. Consideraciones previas

23. La Corte estima necesario referirse, preliminarmente, a la vigencia de la disposición impugnada, considerando lo alegado sobre su aparente derogación por el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito —en sus escritos de 28 de mayo de 2019, 20 de abril de 2021 y en la audiencia pública convocada en la presente causa—.

24. La accionante afirmó que la disposición jurídica impugnada, a pesar de haber sido derogada, se reproduce, de manera idéntica, en el artículo 328 del Libro I.2, Título XI, Capítulo III, Sección II del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito[2] expedido por la Ordenanza Municipal 001 del Concejo Metropolitano de Quito, y publicada en el Registro Oficial 1615 de 14 de julio 2021.

25. En efecto, la Ordenanza Metropolitana 321, cuyo artículo 22 regulaba la medida cautelar de retiro de bienes, que fue impugnada en la demanda, se derogó expresamente por la Ordenanza Metropolitana 001 de 29 de marzo de 2019, publicada el 07 de mayo de 2019 en el Registro Oficial Edición Especial 902. Posteriormente, en el artículo 315 del Código Municipal se reprodujo exactamente la disposición que constaba en los cuerpos referidos.

26. De manera que la Corte advierte que los contenidos de esas dos disposiciones normativas son idénticos entre sí, como se aprecia a continuación:

Tabla 1

Ordenanza Metropolitana 321, artículo 22	**Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, artículo 315 (Norma vigente)**
Artículo... (22). - Medidas cautelares. - 1. Cuando sea necesario para asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer o cuando concurran circunstancias que afecten a la seguridad de las personas, los bienes o el ambiente, o que supongan peligro o daño manifiesto, podrá resolverse cautelarmente, tanto en la resolución de inicio de la instrucción como durante su instrucción, entre otras medidas, el retiro y depósito de los bienes, materiales y objetos materia de la infracción, la clausura inmediata del establecimiento o suspensión de la actividad o actuación, durante el tiempo necesario para la	Art. 315.- Medidas cautelares. - Cuando sea necesario para asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer o cuando concurran circunstancias que afecten a la seguridad de las personas, los bienes o el ambiente, o que supongan peligro o daño manifiesto, podrá resolverse cautelarmente, tanto en la resolución de inicio de la instrucción como durante su instrucción, entre otras medidas, el retiro y depósito de los bienes, materiales y objetos materia de la infracción, la clausura inmediata del establecimiento o suspensión de la actividad o actuación, durante el tiempo necesario para la

[2] Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito. Disponible en: https://proyectos.quito.gob.ec/modulosGA/index.php. Web consultada el 06 de junio, a las 11:47.

subsanación de los defectos existentes y como máximo hasta la resolución del procedimiento administrativo, en la que se deberán confirmar o revocar las medidas adoptadas. 2. Las medidas cautelares podrán aplicarse por los funcionarios inspectores sin necesidad de resolución previa del funcionario instructor cuando se aprecie en las tareas de inspección las circunstancias previstas en el numeral precedente. En cualquier caso la medida dispuesta por el inspector para subsistir deberá ser confirmada por el instructor en el plazo máximo de tres días hábiles en el correspondiente auto de inicio de la instrucción. 3. En todos los casos en que la infracción investigada constituya la realización de actividades o actuaciones sin las autorizaciones administrativas y más requisitos establecidos en el ordenamiento vigente, se adoptará la medida cautelar prevista en el inciso precedente, aún sin resolución previa del funcionario instructor, sin perjuicio de que la infracción administrativa pueda ser calificada como flagrante.	subsanación de los defectos existentes y como máximo hasta la resolución del procedimiento administrativo, en la que se deberán confirmar o revocar las medidas adoptadas. Las medidas cautelares podrán aplicarse por los funcionarios inspectores sin necesidad de resolución previa del funcionario instructor cuando se aprecie en las tareas de inspección las circunstancias previstas en el numeral precedente. En cualquier caso la medida dispuesta por el inspector para subsistir deberá ser confirmada por el instructor en el plazo máximo de tres días hábiles en el correspondiente auto de inicio de la instrucción. En todos los casos en que la infracción investigada constituya la realización de actividades o actuaciones sin las autorizaciones administrativas y más requisitos establecidos en el ordenamiento vigente, se adoptará la medida cautelar prevista en el inciso precedente, aún sin resolución previa del funcionario instructor, sin perjuicio de que la infracción administrativa pueda ser calificada como flagrante.

Fuente: Cuadro elaborado por la Corte Constitucional

27. Como se puede apreciar, los dos textos normativos prescriben la facultad de establecer medidas cautelares, entre las que se prevé expresamente el retiro de los bienes, materiales u objetos materia de la infracción, la clausura inmediata del establecimiento o la suspensión de la actividad o actuación, durante el tiempo necesario para la subsanación de los defectos existentes y como máximo hasta la resolución del procedimiento administrativo. Ambas disposiciones establecen que estas medidas podrán ordenarse tanto en el inicio del procedimiento sancionador como durante su instrucción, por parte de los servidores inspectores, sin necesidad de resolución previa del funcionario instructor, quien, sin embargo, deberá ratificarlas en un plazo de tres días.

28. Por lo tanto, se verifica que la norma impugnada se reprodujo en una disposición jurídica vigente en la actualidad, lo que configura el supuesto de unidad normativa previsto en el artículo 76, numeral 9, literal a de la LOGJCC.[3] Corresponde, entonces,

[3] LOGJCC, Registro Oficial 52, segundo suplemento, 22 de octubre de 2009, artículo 76 numeral 9: "Configuración de la unidad normativa.- […] 9. Se presume la existencia de unidad normativa en los

continuar con el examen de constitucionalidad por el fondo.

29. Adicionalmente, cabe mencionar que la disposición derogatoria primera del COA estableció la derogación de las normas, entre otras, relativas al procedimiento administrativo sancionador —sin perjuicio de los pronunciamientos de la Procuraduría General del Estado respecto de los procedimientos especiales—. En consecuencia, las ordenanzas deben observar las disposiciones que regulan el procedimiento administrativo sancionador previstas en el COA. De igual modo, la disposición derogatoria novena estableció la derogación de todas aquellas normas que resulten contrarias al COA. Por tanto, las normas relativas a las medidas provisionales son, en principio, las previstas en dicho cuerpo normativo,[4] y ninguna norma de carácter local podría pretender modificarlas o derogarlas, sino únicamente desarrollar su aplicación en atención a situaciones concretas previstas por la propia ordenanza.

30. En este sentido, se observa que la medida provisional impugnada, contenida en el artículo 315 del Código Municipal, se encuentra armonizada con las medidas provisionales permitidas por el COA, así como con el procedimiento para su aplicación, contenidos en los artículos 180 y 181 del mismo cuerpo normativo. Es decir, la ordenanza no introduce una regulación distinta o contraria al COA, sino que concreta su aplicación a un supuesto particular dentro del ámbito municipal, sin que ello implique contradicción o incompatibilidad respecto de la normativa general.

31. Dicho de otro modo, la norma impugnada contiene el supuesto de hecho específico al que, de verificarse, se aplicaría la medida provisional impugnada. Es decir, mientras el COA establece de forma general las medidas provisionales permitidas, la ordenanza identifica el contexto o situación concreta en que procede su aplicación, sin alterar el contenido de las disposiciones generales del COA. Adicionalmente, se debe precisar que lo que debe examinarse en esta causa es la constitucionalidad de la referida medida provisional en un supuesto todavía más específico, el delimitado por la demanda: la retención de **productos perecederos** expendidos sin autorización en la vía pública, como se explicará a partir del párrafo 42 *infra*.

32. Por lo expuesto, la Corte proseguirá con el examen de constitucionalidad, por el fondo, del supuesto de la disposición impugnada en la demanda, que sigue actualmente en vigencia.

---

siguientes casos: a) Cuando la disposición acusada o su contenido se encuentran reproducidos en otros textos normativos no demandados".

[4] COA, artículo 180: "Art. 180.- Medidas provisionales de protección. Se pueden adoptar las siguientes medidas cautelares: 1. Secuestro; 2. Retención.; 3. Prohibición de enajenar; 4. Clausura de establecimientos; 5. Suspensión de la actividad; 6. Retiro de productos, documentos u otros bienes; 7. Desalojo de personas; 8. Limitaciones o restricciones de acceso; 9. Otras previstas en la ley".

6. Planteamiento de los problemas jurídicos

33. De conformidad con el artículo 1342 del Código Municipal, para comercializar productos en el espacio público de Quito se requiere un permiso metropolitano.[5] La actividad propia de estos trabajadores autónomos autorizados o regularizados se halla sujeta al régimen sancionatorio establecido en el Libro III.3, Título II, Capítulo X, *ibíd*.

34. La presente causa se refiere a los vendedores o trabajadores autónomos que comercializan sus productos en el espacio público *sin autorización* y son considerados, entonces, *informales* o *no regularizados*.[6] La Organización Internacional de Trabajo ("**OIT**") ha sostenido que estos trabajadores autónomos se caracterizan por

> no estar reconocidos ni protegidos dentro de los marcos jurídico y reglamentario. Sin embargo, ésta no es la única característica que define la actividad informal. Los trabajadores y empresarios informales se caracterizan por su alto nivel de vulnerabilidad. No están reconocidos por la ley y, por consiguiente, reciben poca o ninguna protección jurídica o social, no pueden establecer contratos ni tienen asegurados sus derechos de propiedad.[7]

35. Efectivamente, a los vendedores informales no les es aplicable el régimen disciplinario establecido en el Título II, Capítulo X del Código Municipal —específico de los trabajadores autónomos autorizados—, en cambio, la sanción aplicable es la contravención de segunda clase prevista en el artículo 3393 del Código Municipal:

> De las contravenciones de segunda clase. - Serán reprimidos con multa de 0,5 RBUM dólares de los Estados Unidos de América quienes cometan las siguientes contravenciones: […] 5. Utilizar el espacio público o vía pública para cualquier actividad comercial sin la respectiva autorización municipal […].

36. Precisamente, es esta sanción a la que se refiere el artículo 104 numeral 5 de la Ordenanza Metropolitana 332 de 16 de marzo de 2011 invocado por la accionante en su demanda de inconstitucionalidad.[8] Disposición que actualmente consta reproducida

---

[5] Según el artículo 1342 del Código Metropolitano, el permiso metropolitano para ejercer actividades de trabajo autónomas en espacios públicos es "el único documento habilitante para el ejercicio de la actividad económica de las trabajadoras y trabajadores autónomos en los espacios de uso público destinados por el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito".

[6] En lo posterior se utilizará indistintamente "vendedores informales", "trabajadores informales" o "vendedores autónomos sin autorización" en referencia a este mismo grupo de personas.

[7] Organización Internacional del Trabajo (2002), *El trabajo decente y la economía informal*, Sexto punto del orden del día, Conferencia Internacional del Trabajo, 90a reunión, junio de 2002. Pág. 3. Disponible al 15 de marzo de 2023, a las 7:19, en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/---reloff/documents/meetingdocument/wcms_078894.pdf.

[8] En la demanda de inconstitucionalidad la accionante se refiere al "artículo 114 de la Ordenanza 332". No obstante, a pesar de este error en la identificación del artículo, se refiere inequívocamente al contenido del artículo 104 numeral 5 de la Ordenanza Metropolitana 332.

en el señalado artículo 3393 numeral 5 del Código Municipal.[9]

37. Como se dijo, con apego a la demanda, en la presente acción se examinará específicamente si es constitucional o no la medida cautelar referida a "productos retenidos [de los vendedores informales que] al tratarse de bienes perecibles no es posible su recuperación, ni siquiera pagando multa". Es decir, la medida de retención se evaluará únicamente respecto de los bienes perecibles objeto de la comercialización informal.

38. En efecto, la accionante argumenta (párr. 10, 12 y 13 *supra*) que la norma impugnada infringe las disposiciones constitucionales que consagran los derechos al trabajo y a la propiedad de los trabajadores informales, pues permitiría la confiscación de los productos perecibles comercializados, conducta prohibida por la Constitución.

39. Por tanto, se plantea el siguiente problema jurídico: ¿Es inconstitucional, por limitar desproporcionadamente los derechos al trabajo y a la propiedad, la medida cautelar de retiro de productos perecibles que se expenden en el espacio público sin autorización?

40. Por otro lado, en atención a los cargos resumidos en el párrafo 11 supra, la accionante acusa que la retención de productos es una medida que atentaría contra el debido proceso porque la infracción que la origina también es sancionable mediante multa y, por consiguiente, se aplicaría una doble sanción. En tal virtud, se formula el siguiente problema jurídico: ¿Es inconstitucional, por violar la garantía establecida en el artículo 76 numeral 7 letra i) de la Constitución, la medida cautelar de retiro de productos perecibles que se expenden en el espacio público sin autorización, porque duplicaría la sanción de multa establecida en el artículo 3393 numeral 5 del Código Municipal?

41. Finalmente, respecto de la alegación resumida en el párrafo 15 *supra*, la accionante no esgrime razones que justifiquen el planteamiento de un problema jurídico respecto de los vendedores formales, pues la condición de su actividad, es decir, formalidad o informalidad, contiene aspectos diferenciadores que no han sido propuestos por la accionante en sus alegaciones. Por tanto, no se planteará un problema jurídico respecto de este tema.

7. Resolución de los problemas jurídicos

[9] La Ordenanza Metropolitana 332 fue derogada expresamente por la Ordenanza Metropolitana 001 de 29 de marzo de 2019, publicada el 07 de mayo de 2019 en el Registro Oficial Edición Especial 902. En esta última se reprodujo exactamente la disposición del artículo 104 numeral 5 de la Ordenanza Metropolitana 332 en el artículo IV.3.105 numeral 5. Posteriormente, en el artículo 3003 de una nueva publicación de la misma ordenanza realizada en el Registro Oficial 1615 de 14 de julio 2021.

7.1. Primer problema jurídico: ¿Es inconstitucional, por limitar desproporcionadamente los derechos al trabajo y a la propiedad, la medida cautelar de retiro de productos perecibles que se expenden en el espacio público sin autorización?

42. Como se ha expuesto, la comercialización de productos en el espacio público sin autorización es una infracción administrativa, de manera que la medida cautelar de retiro de productos perecibles objeto de esa comercialización es un medio para asegurar que una eventual sanción sea impuesta, sanción que persigue el **fin constitucionalmente válido** de garantizar el "derecho a un hábitat seguro y saludable", reconocido en el artículo 30 de la Constitución. El artículo 4 numeral 9 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (en adelante "LOTUS") define al hábitat como "el entorno en el que la población desarrolla la totalidad de sus actividades y en el que se concretan todas las políticas y estrategias territoriales y de desarrollo del Gobierno Central y descentralizado orientadas a la consecución del Buen Vivir". El artículo 4 numeral 7 *ibíd*. conceptualiza al espacio público como "espacios de la ciudad donde todas las personas tienen derecho a estar y circular libremente, diseñados y construidos con fines y usos sociales, recreacionales o de descanso, en los que ocurren actividades colectivas materiales o simbólicas de intercambio y diálogo entre los miembros de la comunidad".

43. El espacio público, entonces, es parte del hábitat donde las personas desarrollan sus actividades sociales, recreacionales, económicas y culturales, etc. Es decir, es un ámbito de convivencia que debe ser garantizado por el Estado a través de políticas públicas de regulación y control. Por tanto, garantizar un hábitat seguro y saludable implica garantizar un espacio público de calidad que debe ser respetado y promovido por todos los niveles de gobierno a través del ejercicio de sus respectivas competencias, conforme el artículo 147 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización ("**COOTAD**").[10]

44. Con esto entronca el "derecho a la ciudad", consagrado en el artículo 31 de la Constitución en los siguientes términos:

> Las personas tienen derecho al disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios públicos, bajo los principios de sustentabilidad, justicia social, respeto a las diferentes culturas urbanas y equilibrio entre lo urbano y lo rural. El ejercicio del derecho a la ciudad se basa en la gestión democrática de ésta [sic], en la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad, y en el ejercicio pleno de la ciudadanía.

[10] Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, Registro Oficial 303, suplemento, 19 de octubre de 2010: Artículo 147.- "Ejercicio de la competencia de hábitat y vivienda.- El Estado en todos los niveles de gobierno garantizará el derecho a un hábitat seguro y saludable y una vivienda adecuada y digna, con independencia de la situación social y económica de las familias y las personas. […]".

45. La Corte, sobre este derecho, ha manifestado lo siguiente:

> La mayor parte de la población mundial vive en ciudades y éstas [sic] deben ser un espacio que permita desarrollar al máximo las diversas manifestaciones y capacidades de la vida. [Pie de página] El derecho a la ciudad se fundamenta en la necesidad de enfrentar cuestiones como marginalidad, exclusión, riesgos y daños ambientales, asentamientos urbanos inadecuados, inseguridad y las múltiples violencias.[11]

46. Esta Magistratura ha señalado también que el derecho a la ciudad es un derecho difuso de toda la población a ocupar, usar y producir ciudades justas y sostenibles.[12] Entre sus contenidos[13] está la distribución espacial, que debe asegurar buenas condiciones de vida de toda la población, entre las que se destaca un espacio público de calidad.[14] De ahí que el adecuado uso del espacio público es una de las condiciones que garantiza el derecho a la ciudad como lo reconoce el artículo 1 de la LOTUS.[15]

47. En suma, la medida cautelar de retiro de productos perecibles objeto de la venta de productos en la vía pública sin autorización es un **medio idóneo** para la protección de los derechos de la población de Quito a un hábitat seguro y saludable, y a la ciudad, ya que es adecuado para asegurar la sanción y, con ello, la disuasión de ese tipo de actividades.

48. Ahora bien, es difícil pensar en medidas alternativas a la retención de productos perecibles que, sin afectar de manera tan intensa al derecho al trabajo y a la propiedad de los trabajadores autónomos, contribuyan al fin de evitar las ventas informales en el espacio público. No sería una opción, por decir algo, la clausura o la suspensión de actividades —previstas en el artículo 22 de la Ordenanza Municipal 321—, pues la comercialización informal no suele operar en establecimientos fijos, sino que suele ser ambulante.

49. Y, aunque sí es posible identificar algunas medidas menos lesivas, parece que ninguna

---

[11] CCE, sentencia 2167-21-EP/22, 19 de enero de 2022, párr. 101.
[12] *Ibid.,* párr. 102.
[13] La Corte ha señalado como contenidos del derecho a la ciudad: "al menos, 1) la distribución espacial justa de recursos para asegurar buenas condiciones de vida de toda la población; 2) la gestión democrática de la ciudad, 3) la diversidad social, económica y cultural, y 4) la armonía con la naturaleza". *Ibid.,* párr. 103.
[14] *Ibid.,* párr. 104.
[15] Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, Registro Oficial 790, suplemento, 05 de julio de 2016: "Artículo 1. Objeto.- Esta Ley tiene por objeto fijar los principios y reglas generales que rigen el ejercicio de las competencias de ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo urbano y rural, y su relación con otras que incidan significativamente sobre el territorio o lo ocupen, para que se articulen eficazmente, promuevan el desarrollo equitativo y equilibrado del territorio y propicien el ejercicio del derecho a la ciudad, al hábitat seguro y saludable, y a la vivienda adecuada y digna, en cumplimiento de la función social y ambiental de la propiedad e impulsando un desarrollo urbano inclusivo e integrador para el Buen Vivir de las personas, en concordancia con las competencias de los diferentes niveles de gobierno".

alcanzaría el mismo grado de eficacia como la retención de productos perecibles para alcanzar el fin que la medida examinada persigue: garantizar "seguridad de las personas, los bienes, el ambiente", para usar los términos de la propia norma impugnada.[16] Por ejemplo, si únicamente se tendría que desalojar a los trabajadores informales del lugar de la venta informal, esto no impediría la comercialización inmediata de los productos en otros puntos de la ciudad.

50. Por ende, esta Corte constata que, en las circunstancias de los trabajadores informales que comercializan productos perecibles, la medida cautelar de retención de estos es una **medida necesaria** para garantizar el fin constitucionalmente válido ya especificado.

51. Corresponde, por consiguiente, **ponderar** los principios constitucionales en juego en relación con la medida bajo examen: los derechos a un hábitat seguro y saludable y a la ciudad de los habitantes de Quito, por un lado, y los derechos al trabajo y a la propiedad de los vendedores informales, por otro.[17]

52. Los primeros dos derechos se vinculan con la satisfacción de otros derechos de los habitantes de Quito, entre ellos, el derecho de las personas a disponer de bienes y servicios de óptima calidad (artículo 52), a acceder y participar en el espacio público (artículo 23), y a vivir en un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado (artículo 14).

53. Esto es así porque, en el espacio público, se desarrollan actividades económicas que deben cumplir con las regulaciones dictadas por los diferentes niveles de gobierno, las que precisamente precautelan el uso adecuado de aquel. En este sentido, es claro que la comercialización de productos perecibles no autorizados en el espacio público puede vulnerar o poner en riesgo los derechos de las personas a un hábitat seguro y saludable y a la ciudad, dadas las características de ciertos productos que podrían atentar contra la salud, la seguridad y el ambiente. Por ejemplo, la comercialización de alimentos orgánicos infecciosos o en descomposición, o con aditamentos químicos contaminantes.[18]

---

[16] Extracto de la norma impugnada, ver párrafo 8 *supra*.

[17] Constitución, artículo 33: "El trabajo es un derecho y un deber social, y un derecho económico, fuente de realización"; y artículo 321: "El Estado reconoce y garantiza el derecho a la propiedad en sus formas pública, privada, comunitaria, estatal, asociativa, cooperativa, mixta, y que deberá cumplir su función social y ambiental".

[18] La Organización Panamericana de la Salud sobre los peligros químicos en los alimentos, ha señalado: "Los contaminantes químicos en alimentos pueden ocurrir naturalmente o ser adicionados durante el procesamiento. Compuestos químicos perjudiciales, en altos niveles, han sido asociados a casos agudos de ETA, y pueden ser responsables de enfermedades crónicas. La contaminación química puede ocurrir en cualquier etapa de la producción o del procesamiento de los alimentos.

54. Por otro lado, en cuanto a los derechos opuestos a los anteriores, esta Corte considera que el derecho al trabajo es consustancial al principio del Estado social reconocido en el artículo 1 de la Constitución. Según la jurisprudencia de esta Corte, del contenido del artículo 275 de la Constitución se colige que "el régimen de desarrollo tiene como fin último 'la realización del buen vivir, del sumak kawsay', por lo que el Estado debe 'planificar […] el desarrollo del país para garantizar el ejercicio de los derechos'",[19] como el derecho al trabajo, consagrado en el artículo 33 de la Constitución en los siguientes términos:

> Art. 33.- El trabajo es un derecho y un deber social, y un derecho económico, fuente de realización personal y base de la economía. El Estado garantizará a las personas trabajadoras el pleno respeto a su dignidad, una vida decorosa, remuneraciones y retribuciones justas y el desempeño de un trabajo saludable y libremente escogido o aceptado.

55. La Corte Constitucional ha razonado que el derecho al trabajo es:

> un derecho de trascendental importancia, por cuanto garantiza a todas las personas un trabajo digno, acorde a las necesidades del ser humano, en el cual se les permita desempeñarse en un ambiente óptimo, con una remuneración justa y racional. […] Conforme lo dicho, el derecho al trabajo se constituye en una necesidad humana, que obligatoriamente debe ser tutelada por el Estado […] a través de la protección de los derechos laborales de todas las trabajadoras y trabajadores.[20]

56. En esta misma línea de razonamiento, el artículo 325 de la Constitución dispone que el Estado garantizará el derecho al trabajo, y que se reconocen "todas las modalidades de trabajo, en relación de dependencia o **autónomas**, con inclusión de labores de auto sustento y cuidado humano; y como actores sociales productivos, a todas las trabajadoras y trabajadores" (énfasis añadido).

57. La *economía informal* es el marco en que se inscribe la modalidad de ejercicio del derecho al trabajo que es relevante en esta causa: el comercio informal en el espacio

---

Los peligros químicos incluyen los compuestos químicos que, cuando son consumidos en cantidades suficientes, pueden inhibir la absorción y/o destruir nutrientes; son carcinogénicos, mutagénicos o teratogénicos; o son tóxicos y pueden causar enfermedad severa e incluso la muerte, debido a su efecto en el cuerpo humano.
Algunas veces, una sustancia venenosa presente en alimentos puede ser controlada (disminuida a un riesgo mínimo) si se lava o cocina suficientemente dicho alimento. Mientras tanto, la mejor estrategia para el procesador es mantener las sustancias peligrosas fuera del alimento comprando ingredientes y materias primas de proveedores controlados o conociendo las condiciones de producción, cosecha, procesamiento y almacenaje". Organización Panamericana de la Salud, Peligros químicos. Disponible al 14 de marzo de 2023, a las 18:10 en:
https://www3.paho.org/hq/index.php?option=com_content&view=article&id=10849:2015-peligros-quimicos&Itemid=0&lang=es#gsc.tab=0

[19] CCE, dictamen 2-22-OP/22, 20 de mayo de 2022, párr. 66.

[20] CCE, sentencia 093-14-SEP-CC, caso 1752-11-EP, 04 de junio de 2014, p. 20.

público. Según la Organización Mundial del Trabajo ("**OIT**"), la economía informal alude "al grupo, cada vez más numeroso y diverso de trabajadores y empresas tanto rurales como urbanos que operan en el ámbito informal", que incluye, entre otros, a "los trabajadores por cuenta propia dedicados a actividades catalogadas de subsistencia, como los vendedores callejeros, los limpiabotas, los recogedores de basura y los chatarreros y traperos".[21]

58. Actualmente, de los trabajadores autónomos que laboran en las calles, en el transporte y en el espacio público de la ciudad de Quito —según un estudio del Grupo Faro— solo el 11 % posee permiso para ejercer su actividad, mientras que el 89 % no tiene esta autorización.[22] Por ende, los miembros de la economía informal son personas en riesgo de exclusión social, esto es, individuos que, comúnmente, no consiguen que sus intereses queden reflejados en el interés general.

59. Por otro lado, el Instituto Ecuatoriano de Estadísticas y Censos ("**INEC**") estudió que hasta el 24 de junio de 2025, 54.5 % de personas se encuentran en el sector informal de la economía.[23] Por su parte, en la investigación titulada "Análisis del sector informal y discusiones sobre la regulación del trabajo en plataformas digitales en el Ecuador", los autores afirman que "se puede observar que existe una correlación negativa de 0.61 entre la tasa de crecimiento del producto interno bruto (PIB) y el empleo informal, es decir, a medida que el crecimiento económico disminuye, el empleo informal aumenta y viceversa".[24]

60. Finalmente, el INEC publicó que, a julio de 2025 y "a nivel nacional, del total de personas que cuentan con empleo, 41,5 % corresponden al sector formal, mientras que, 54,5 % al sector informal".[25] De conformidad con estadísticas anteriores del INEC, el

---

[21] Organización Internacional del Trabajo (2002), *El trabajo decente y la economía informal Sexto punto del orden del día, Conferencia Internacional del Trabajo, 90a reunión, junio de 2002*. p. 2 y 3. Disponible al 15 de marzo de 2023, a las 7:19, en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/---reloff/documents/meetingdocument/wcms_078894.pdf.

[22] Grupo FARO (2020), *Una mirada al empleo informal en Quito*. Pp. 29 y 30. Disponible al 14 de agosto de 2025, a las 7:35: https://grupofaro.org/wp-content/uploads/2020/12/Una-mirada-al-empleo-informal-en-Quito_compressed-1.pdf.

[23] INEC (2025), Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo, Subempelo (ENEMDU): indicadores laborales. Disponible al 14 de agosto de 2025, a las 11:43: https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/EMPLEO/2025/Junio_2025/202506_MercadoLaboral.pdf.

[24] Torres Olmedo, Jeaneth & Carrillo Maldonado, Paul & Arias Marín, Karla, 2020. *Análisis del sector informal y discusiones sobre la regulación del trabajo en plataformas digitales en el Ecuador*, documentos de Proyectos 45866, Naciones Unidas Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Los autores señalan que: "Para efecto de la obtención de las estadísticas de empleo informal, en este documento se considera que una persona tiene un empleo informal si no cumple con los requisitos de mantener un contrato legal y que no está aportando a la seguridad social en el Ecuador".

[25] INEC (2025), *Boletín Técnico N° 09-2025 –ENEMDU, Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU)*. Disponible al 14 de agosto de 2025, a las 12:00 en https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/EMPLEO/2025/Junio_2025/202506_Boletin_empleo_ENEMDU.pdf.

empleo informal alcanzó cifras superiores a las analizadas en el 2022, año en el que el empleo informal alcanzó el 53.1 %.

61. Como muestran estas estadísticas, el *empleo informal* es un problema estructural en nuestro país, pues, actualmente, involucra a más de la mitad de la población. En consecuencia, la normativa emitida por los gobiernos autónomos descentralizados y otros entes normativos debe considerar este problema desde la perspectiva de que la eliminación del empleo informal, sin una alternativa al mismo, tendría necesariamente un impacto importante en la economía nacional y en la satisfacción de las necesidades básicas de la población,[26] que aseguren un mínimo de vida digna.

62. En correspondencia con esta realidad, el artículo 329 de la Constitución dispone, respecto del trabajo autónomo realizado en espacios públicos, lo siguiente: "se reconocerá y protegerá el trabajo autónomo y por cuenta propia realizado en espacios públicos, permitidos por la ley y otras regulaciones". Este reconocimiento del trabajo autónomo no distingue entre la formalidad y la informalidad, por lo que es una obligación del Estado protegerlo, dando prioridad a los trabajadores de este tipo con mayor vulnerabilidad socio-económica, a fin de mitigar la exclusión social que aqueja o amenaza la vida de esas personas en condiciones de dignidad.

63. Esto hace que, en el caso de la retención de productos perecederos de vendedores informales en el espacio público, la interdependencia entre su derecho al trabajo y su derecho a la propiedad sea crucial, puesto que ambos se conectan con la satisfacción de las necesidades más básicas de los titulares de esos derechos.

64. Esta Corte ha establecido que el derecho a la propiedad, en su dimensión constitucional, comprende dos elementos: (i) el derecho de toda persona al acceso a la propiedad (deber de promoción del Estado); y, (ii) el derecho de que la propiedad de las personas sea respetada (deber de abstención del Estado). Esto garantiza que este derecho no sea limitado sino de acuerdo con la Constitución y la ley. Lo que prohíbe toda forma de confiscación, según lo dispone el artículo 323:[27] "una consecuencia del derecho fundamental a la propiedad que impide al Estado una actuación que lo afecte arbitrariamente".[28]

65. La protección del derecho a la propiedad de las personas que venden productos en el

[26] Sithuthukile, M. (2023). A Constitutional Approach to Spatial Justice in South Africa: Informal Trading and the Right to the City. Johannesburg: Univeristy of Jhannesburg. Traducido por Corte Constitucional del Ecuador. Disponible al 14 de agosto de 2025, a las 12:21 https://ujcontent.uj.ac.za/esploro/outputs/graduate/A-constitutional-approach-to-spatial-justice/9948109107691.
[27] CCE, sentencia 146-14-SEP-CC, caso 1773-11-EP, 01 de octubre de 2014.
[28] CCE, sentencia 843-14-EP/20, 14 de octubre de 2020, párr. 52.

espacio público es particularmente intensa por las razones mencionadas, como lo prescribe el artículo 329 de la Constitución: "se reconocerá y protegerá el trabajo autónomo y por cuenta propia realizado en espacios públicos, permitidos por la ley y otras regulaciones. Se prohíbe toda forma de confiscación de sus productos, materiales o herramientas de trabajo".

66. Como se ve, la Constitución prohíbe, en general, los actos confiscatorios, pero, específicamente, prohíbe la confiscación de productos, materiales y herramientas de trabajo de quienes ejercen el derecho al trabajo por cuenta propia y en espacios públicos. La racionalidad de esta prohibición particular responde al reconocimiento de que, por las condiciones de vulnerabilidad y precariedad en que las mencionadas personas desarrollan sus actividades, el derecho de propiedad que ejercen sobre sus materiales y herramientas de trabajo tiene una justificación de tipo urgente, pues su objeto es proteger un mínimo indispensable de autonomía para la materialización de sus planes de vida y la satisfacción de las necesidades más elementales de las personas.

67. En el ejercicio de sus labores, los vendedores autónomos no autorizados enfrentan una situación de incertidumbre respecto de los espacios físicos que ocuparán y por las contingencias de seguridad física que pueden presentarse. En general, sus actividades les permiten obtener escasos recursos que sustentan sus necesidades más básicas y aseguran la continuidad de sus actividades económicas. Encuentran dificultad para organizarse colectivamente para defender sus derechos, involucran a sus familiares, inclusive a personas menores de edad en sus labores, con el propósito de obtener mayores recursos. Estas, entre otras circunstancias que ponen de relieve la situación de vulnerabilidad y exclusión social, actual o potencial, de estas personas.[29]

68. En este contexto, la norma impugnada permite que, en determinadas circunstancias, se

[29] Sobre las dificultades que enfrentan los miembros de la economía informal, y que determinan que se encuentran en una situación de vulnerabilidad: "No están reconocidos por la ley y, por consiguiente, reciben poca o ninguna protección jurídica o social, no pueden establecer contratos ni tienen asegurados sus derechos de propiedad. Es raro que puedan organizar una representación eficaz o hacer oír su voz para que se reconozca y proteja su trabajo. Su acceso a la infraestructura y a las subvenciones públicas es limitado o inexistente. Tienen que confiar como pueden en acuerdos institucionales informales, con frecuencia explotadores, para obtener información, acceso a los mercados, créditos, formación o seguridad social. Dependen en gran medida de las actitudes de las autoridades públicas, así como de las estrategias de las grandes empresas formales, su empleo es generalmente muy inestable y sus ingresos muy bajos e irregulares. Están en desventaja competitiva porque no tienen el tipo de influencia como la que pueden ejercer quienes se encuentran en la economía formal, influencia que viola algunas veces una característica esencial de toda economía de mercado como es el acceso libre y equitativo a los mercados sobre la base de la eficacia más que de la influencia. No existe una relación directa entre el trabajo informal y la pobreza, o entre el trabajo formal y escapar de la pobreza. Sin embargo, es innegable que el porcentaje de pobres que trabajan en el sector informal es mucho más alto que el de los que trabajan en la economía formal, y es aún más innegable que la proporción de mujeres pobres que trabajan en la economía informal es superior a la de los hombres pobres". Organización Internacional del Trabajo (2002), *El trabajo decente y la economía informal*. P. 3

aplique la medida cautelar de retiro de productos perecibles, sin necesidad de resolución previa del funcionario instructor, a trabajadores autónomos no autorizados que utilicen el espacio o vía pública para comercializarlos sin el respectivo permiso municipal.

69. Como antes se mencionó, la Ordenanza Metropolitana 321 fue derogada expresamente por la Ordenanza Metropolitana 001 de 29 de marzo de 2019, publicada el 07 de mayo de 2019 en el Registro Oficial Edición Especial 902. En esta última, no se reemplazó ni incorporó el procedimiento administrativo sancionador regulado en aquella, y aplicable en el contexto de la medida cautelar; procedimiento que tampoco consta en el vigente Código Municipal. Por ende, el procedimiento administrativo sancionador aplicable es el determinado en el Libro III, Título I, Capítulo III del COA. Según este, el administrado tiene el término de diez días para contestar, y una vez efectuada la contradicción procesal o agotado dicho término, el procedimiento sancionador debe ser resuelto hasta en el plazo de un mes contado a partir de terminado el período de prueba, es decir, luego de la contestación del administrado.[30]

70. Pues bien, los productos o alimentos perecibles o perecederos son los que "se estropean en un corto período de tiempo".[31] Muchos de los alimentos comercializados por los trabajadores autónomos no autorizados son naturales o mínimamente procesados. Según la Organización Panamericana de la Salud, los primeros, por lo general, son consumibles únicamente después de su preparación; y, los segundos, más duraderos que los primeros debido a su procesamiento.[32] Por ello, los productos perecibles son

[30] Véase Código Orgánico Administrativo, Registro Oficial 31, segundo suplemento, 07 de julio de 2017, artículos 203, 255 y 256.
[31] Organización Mundial de la Salud (2007), *Manual sobre las cinco claves para la inocuidad de los alimentos.* Pág. 27. Disponible en: https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/43634/9789243594637_spa.pdf.
[32] Sobre el tema la Organización Panamericana de la Salud ha manifestado: "Alimentos naturales (no procesados): son de origen vegetal (verduras, leguminosas, tubérculos, frutas, nueces, semillas) o de origen animal (pescados, mariscos, carnes de bovino, aves de corral, animales autóctonos, así como huevos, leche, entre otros). Una condición necesaria para ser considerados como no procesados es que estos alimentos no contengan otras substancias añadidas como son: azúcar, sal, grasas, edulcorantes o aditivos.
La mayoría de los alimentos naturales tienden a dañarse o perecer en un corto plazo. Solo algunos pueden consumirse de inmediato; muchos son comestibles y seguros solamente después de su preparación y cocción.
[…] Alimentos mínimamente procesados: son alimentos naturales que han sido alterados sin que se les agregue o introduzca ninguna sustancia externa. Usualmente se sustrae partes mínimas del alimento, pero sin cambiar significativamente su naturaleza o su uso.
Estos procesos incluyen: limpiar, lavar, pasteurizar, descascarar, descamar, pelar, deshuesar, rebanar, filetear, secar, descremar, esterilizar, refrigerar, congelar, sellar, envolver y envasar al vacío. La fermentación, obtenida mediante la adición de microorganismos vivientes al alimento, también es un proceso "mínimo" cuando no genera alcohol (caso del yogurt). Estos procesos "mínimos" pueden aumentar la duración de los alimentos, permitir su almacenamiento, ayudar a su preparación culinaria, mejorar su calidad nutricional, y tornarlos más agradables al paladar y fáciles de digerir". Organización Panamericana de la Salud, Clasificación de los alimentos y sus implicaciones en la salud". Pág. 1-2. Disponible al 11 de marzo de 2023, a las 11:59, en: https://www3.paho.org/ecu/dmdocuments/clasificacion_alimentos.pdf.

aptos para el consumo humano solo por un período determinado de tiempo que depende de las condiciones de refrigeración, cuidado y conservación a que estén sometidos, según el tipo de producto. De ahí que su comercialización está condicionada a su duración en buen estado.

71. Por ello, la aplicación de la medida cautelar de retención respecto de esta clase de productos es grave, ya que podría extenderse hasta más de un mes por la sustanciación del procedimiento administrativo sancionador. Lo que involucraría la inminente pérdida de los productos, pues muy pocos serían todavía aptos para el consumo humano y, en consecuencia, para su comercialización.

72. En este sentido, la aplicación de la medida cautelar de retención a los productos expendidos por vendedores autónomos no autorizados tiene como efecto altamente probable que estos se malogren, especialmente si no se aplican mecanismos de conservación que alarguen su duración en buen estado. Esto vulneraría el derecho a la propiedad y, por tanto, al trabajo, mediante una encubierta medida provisional, que en realidad podría tener, de hecho, consecuencias definitivas ante la potencial imposibilidad de la recuperación de los productos en buen estado, y sin que opere compensación alguna. Por lo que, en la mayoría de los casos, la medida cautelar devendría en un acto arbitrario, lesivo de los mencionados derechos.

73. Estas razones apuntan a que, si se tuviera que decidir si la norma impugnada es, sin más y sin consideraciones de otro tipo, inconstitucional o no, habría que optar por la inconstitucionalidad, pues la medida de retención de productos perecederos, dirigida a la protección de los derechos al hábitat seguro y saludable y a la ciudad de los habitantes de Quito, limitaría desproporcionadamente los derechos al trabajo y a la propiedad de los vendedores de productos en la vía pública sin autorización. Lo último, bajo la consideración, además, de que el derecho a la ciudad cobija también a estas personas, ya que el espacio público no es ocupado por ellos de manera caprichosa o codiciosa, sino por razones de desigualdad socioeconómica estructural: el empleo del espacio público es una herramienta para la subsistencia. Si pudieran hacerlo, seguramente elegirían la formalidad.

74. Pero eso implicaría sostener que la Constitución (el balance entre principios constitucionales) prohíbe de manera absoluta establecer la retención de productos perecibles comercializados sin autorización en el espacio público. Sobre este carácter absoluto, es importante considerar lo alegado por la AMC en su escrito presentado el 11 de noviembre de 2025 (párrafo 22 *supra*).

75. La Agencia expuso que, en el Distrito Metropolitano de Quito, la medida de retiro de bienes no es la regla general en los procesos de control, sino que el proceso de control

es progresivo. En el párrafo 27 de su escrito manifestó que el GAD mantiene un mecanismo de "actas de advertencia" que funciona como mecanismo de notificación a los comerciantes autónomos no autorizados, encaminado a que no se utilice la retención de bienes como primera opción.

76. Efectivamente, esta Magistratura observa que el GAD de Quito, a través de la AMC, publicó en una nota informativa de 28 de marzo de 2024 el "Procedimiento para Controlar el Comercio Autónomo en el Distrito Metropolitano de Quito".[33] Esta nota informativa establece la necesidad de emitir dos actas que serán entregadas, consecutivamente, a manera de advertencias. Por lo que, únicamente,

> **[e]n última instancia**, si el comerciante autónomo no regularizado persiste en la conducta inadecuada, se procede a la retención de la mercadería como medida para garantizar el uso adecuado del espacio público (énfasis añadido).

77. En este mismo sentido, la Secretaría General de Seguridad Ciudadana y Gestión de Riesgos del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Quito emitió el "Protocolo General de Actuación para la Aplicación de Medidas Cautelares en el DMQ" ("**Protocolo**"), aprobado por el Director Metropolitano de Seguridad Ciudadana Subrogante. Este protocolo contiene, entre otras, normas direccionadas a la mitigación de los riesgos en los operativos de retiro. En el anexo 2 del Protocolo se encuentra la disposición de establecer medidas como la información previa a los comerciantes no autorizados sobre la intervención del Municipio, diálogo anticipado con líderes comerciantes, oferta de alternativas laborales o espacios de reubicación previamente definidos y comunicados, asesoría y acompañamiento institucional para el acceso a créditos, capacitaciones o programas de formalización y el registro actualizado de comerciantes informales afectados, con identificación clara para planes sociales.

78. Asimismo, en el anexo 3 del Protocolo, se prevén las siguientes medidas previas al retiro de bienes:

- Comunicación Oficial: comunicados antes y después del operativo para informar a la ciudadanía.
- Voceros Oficiales: declaraciones a medios para transparencia y aclaración de procedimientos, con énfasis en el carácter preventivo y social de la acción.
- Mecanismos Ciudadanos: canales para quejas y recuperación de productos conforme a procedimiento.
- Plan de Crisis: plan de manejo de crisis comunicacional en caso de hechos de violencia o resistencia.[34]

[33] Ver: https://amcvirtual.quito.gob.ec/index.php/sala-de-prensa/post-formats/item/248-procedimiento-para-controlar-el-comercio-autonomo-en-el-distrito-metropolitano-de-quito.
[34] Protocolo General de Actuación para la Aplicación de Medidas Cautelares en el DMQ. Anexo 3.

79. Con base en lo anterior, esta Magistratura observa que el GAD de Quito ha implementado mecanismos de control con énfasis en un procedimiento **preventivo** más que en uno meramente **sancionador**. Estos mecanismos equilibran los derechos implicados en la ponderación precedente, evitando solucionar la cuestión de inconstitucionalidad de manera todo-o-nada, es decir, invalidando la norma impugnada o no haciéndolo. Según este mecanismo, si bien se mantiene la atribución de retener los bienes de los comerciantes informales, su aplicación en el caso concreto se realiza con **tolerancia jurídica**, asumiendo que el rigor de la medida se atempera en la mayoría de casos, ajustando la norma a su contexto real de aplicación y empleándola como una medida de **ultima ratio**, es decir, cuando la afectación a los bienes jurídicos protegidos con la medida cautelar alcanza la entidad suficiente: antes de implementarla, los vendedores informales tienen la oportunidad de regularizar su actividad económica o suspenderla, gracias a la notificación de advertencias, además de que el GAD de Quito otorga la posibilidad de alternativas laborales o espacios de reubicación, minimizando la afectación a la vida digna de los comerciantes autónomos no regularizados.

80. Adicionalmente a la aplicación de la medida de retiro como de ultima ratio, este Organismo observa que incluso una vez retirados los bienes, hay el deber de "[g]arantizar el adecuado ingreso, registro, almacenamiento, custodia, y egreso de productos, bienes y/o mobiliario retirados/retenidos en el ejercicio de la potestad sancionadora", y de habilitar una bodega para el efecto, que cuente "con las condiciones necesarias para garantizar un adecuado ingreso, registro, almacenamiento, custodia, y egreso de los productos, bienes y/o mobiliario retirados/retenidos en el ejercicio de la potestad sancionadora. [Lo que incluye: …] sistemas de seguridad y vigilancia, sistemas con elementos de climatización, ventilación y/o refrigeración, sistemas de limpieza y desinfección, herramientas tecnológicas, recursos logísticos, entre otros". Esto, según los artículos 3 y 5 del "Reglamento Interno para el Ingreso, Registro, Almacenamiento, Custodia y Egreso de los Productos, Bienes y/o Mobiliario Retirados/Retenidos en el Ejercicio de la Potestad Sancionadora de la Agencia Metropolitana de Control", expedido por el GAD de Quito mediante la resolución número GADDMQ-AMC-SMC-2025-0002-R de 31 de enero de 2025.

81. Es decir, el Reglamento referido establece procedimientos para el ingreso, almacenamiento, identificación, mantenimiento y conservación de los bienes retirados, con el propósito de garantizar su devolución en las mejores condiciones posibles. Estas medidas reducen el riesgo de deterioro de los productos perecibles durante el tiempo que permanecen retenidos. En consecuencia, el Municipio de Quito parte de una interpretación de la norma impugnada que no solo incorpora un criterio de tolerancia jurídica para la aplicación de la medida de retiro de bienes perecibles, sino que también refuerza su carácter cautelar al prever mecanismos normativos orientados a la

adecuada conservación de dichos bienes, interpretación que se operativiza en un reglamento específico que regula dicho proceso.

82. El Distrito Metropolitano de Quito, entonces, no se ha limitado a **aplicar sin más** la norma impugnada, sino que ha implementado una normativa para **gestionar su aplicación** con tolerancia jurídica y con garantías de conservación de los bienes perecibles. Esto hace que dicha norma sea proporcional debido a cómo se ha regulado su aplicación: se han incorporado mecanismos para que los ejecutores de la medida cautelar impugnada puedan balancear los derechos en conflicto según los contextos concretos.

83. Con base en lo expuesto, esta Magistratura observa que la disposición impugnada admite dos posibles interpretaciones. La primera, que la medida cautelar del retiro de bienes perecibles a vendedores autónomos no autorizados puede ser adoptada por los agentes municipales, sin restricciones, a partir de su apreciación discrecional sobre la idoneidad, necesidad y proporcionalidad de la medida para asegurar los fines del procedimiento administrativo sancionador. Según la segunda interpretación, en cambio, la medida cautelar bajo examen solo procedería si aquel juicio de idoneidad, necesidad y proporcionalidad de la medida que realicen aquellos se sujeta a dos condiciones que deben estar apropiadamente reguladas y organizadas por la Administración Pública: (i) el reconocimiento de un cierto margen de tolerancia jurídica a los presuntos infractores; aplicándola como una medida de última ratio y privilegiando la prevención antes que la sanción de las infracciones; y (ii) la garantía de la conservación de los bienes perecibles objeto de la presunta infracción, a través de medios materiales efectivos. En opinión de esta Corte, por los argumentos ya expuesto, únicamente esta segunda interpretación consigue pasar el examen de proporcionalidad, es decir, solo si se la interpreta así, la norma impugnada resulta constitucional.

84. Como se ha expuesto, el GAD de Quito ha optado por esta segunda interpretación. En efecto, la aplicación de la medida cautelar en cuestión se encuentra condicionada a la consideración de las circunstancias específicas de cada caso, mediante la adopción de un criterio de tolerancia jurídica, y se complementa con la existencia de un régimen normativo destinado a regular la conservación de los productos retirados. Por tanto, la interpretación que el GAD de Quito ha otorgado a la disposición impugnada es constitucional, en la medida en que su aplicación se encuentre permanentemente sujeta a dichos criterios.

85. Por tanto, esta Corte concluye que la medida cautelar de retención de productos perecibles comercializados sin autorización en el espacio público no limita desproporcionadamente el derecho al trabajo de los vendedores autónomos ni el

derecho a la propiedad siempre que se cumplan las dos condiciones interpretativas ya señaladas.

7.2. Segundo problema jurídico: ¿Es inconstitucional, por violar la garantía establecida en el artículo 76 numeral 7 letra i) de la Constitución, la medida cautelar de retiro de productos perecibles que se expenden en el espacio público sin autorización, porque duplicaría la sanción de multa establecida en el artículo 3393 numeral 5 del Código Municipal?

86. La acusación de la demandante es que la medida cautelar de retiro de productos perecibles constituye doble sanción porque la infracción que la origina es sancionable mediante multa, la que estuvo prevista en el artículo 104 numeral 5 de la Ordenanza Metropolitana 332 de 16 de marzo de 2011, reproducida actualmente en el artículo 3393 numeral 5 del Código Municipal.

87. Una sanción se caracteriza porque se ejerce por autoridad competente y su imposición es ajena a la voluntad del destinatario. Tiene por objeto privar a alguien de un bien jurídico, por ejemplo, limitar un derecho, y es la consecuencia de una conducta tipificada como ilícita por el ordenamiento jurídico. En particular, la multa es una clase de sanción que consiste en la imposición, por parte del Estado, de un pago de dinero por el cometimiento de una infracción.

88. No obstante, con base en el análisis desarrollado en el problema jurídico precedente, esta Magistratura aprecia que la retención de bienes perecibles constituye una medida cautelar y no una sanción administrativa. Su naturaleza cautelar se desprende de que su aplicación opera como un mecanismo de última ratio para impedir la continuación de una actividad contraria al ordenamiento jurídico y garantizar el cumplimiento de las normas que regulan el uso y ocupación del espacio público desde una perspectiva de tolerancia jurídica. A ello se suma que el GAD de Quito ha previsto normativamente procedimientos específicos para la conservación de los productos retirados, lo que evidencia que la medida no tiene por objeto privar al administrado de sus bienes ni provocar su deterioro, sino evitar temporalmente su comercialización mientras se sustancia el procedimiento correspondiente.

89. En este sentido, aunque la adopción de la medida puede dar lugar al inicio de un procedimiento administrativo sancionador y, eventualmente, a la imposición de una sanción, ello no altera su naturaleza cautelar. Como se señaló en el párrafo 42 *supra*, la retención de bienes perecibles puede anteceder a una decisión sancionatoria, pero no constituye por sí misma una sanción, pues su finalidad inmediata no es castigar al administrado, sino prevenir la continuación de la conducta infractora y asegurar la eficacia de la actuación administrativa, que, en el caso concreto no ignora los contextos

reales de la aplicación de la norma ni las propiedades específicas de los productos retirados.

90. En consecuencia, dicha medida no implica una doble sanción ni contraviene la garantía establecida en el artículo 76 numeral 7, letra i) de la Constitución.

8. Decisión

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

1. Declarar la constitucionalidad condicionada de la norma derivada del artículo 315 del Código Municipal, en cuanto habilita el retiro de productos perecibles comercializados sin autorización en el espacio público siempre que se la interprete en el sentido de que su aplicación por parte de los agentes municipales, basada en la evaluación de su idoneidad, necesidad y proporcionalidad, se sujete a dos condiciones que deben estar apropiadamente reguladas y organizadas por la Administración Pública: (i) el reconocimiento de un cierto margen de tolerancia jurídica a los presuntos infractores; aplicándola como una medida de última ratio y privilegiando la prevención antes que la sanción de las infracciones; y (ii) la garantía de la conservación de los bienes perecibles objeto de la presunta infracción, a través de medios materiales efectivos.

2. Con miras a asegurar la plena vigencia del derecho al trabajo y a la propiedad privada de los vendedores autónomos no autorizados que desempeñan actividades comerciales de auto sustento en el espacio público, esta Corte ordena que: el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito publique esta sentencia en su portal web institucional, a través del banner principal de manera visible e ininterrumpida, así como un hipervínculo que dirija al documento, por el plazo de 6 meses consecutivos. Para ello, el responsable del Departamento de Tecnología del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito deberá remitir a esta Corte Constitucional:

i. En un plazo de 10 días desde que recibe la notificación de la sentencia, una constancia de que la publicación fue efectivamente realizada en el banner principal.

ii. Luego, al terminar los 6 meses de publicación, dentro de los 10 días siguientes, un informe técnico con el registro de actividades (historial de log) del sitio web. Ese registro deberá mostrar que la publicación se mantuvo activa y visible sin interrupciones durante todo el periodo exigido.

3. Notifíquese y cúmplase.

Validar únicamente en FirmaEC.
Firmado electrónicamente por:
JHOEL MARLIN ESCUDERO SOLIZ

Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

Razón: La sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Jorge Benavides Ordóñez, Sandra Cordero Gárate, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez; y, un voto salvado de la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 04 de junio de 2026.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL

Voto salvado
Jueza: Alejandra Cárdenas Reyes

SENTENCIA 37-18-IN/26

VOTO SALVADO

Jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes

1. Con fundamento en los artículos 92 y 93 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y el artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, respetuosamente presento mi voto salvado respecto de la decisión adoptada por la mayoría en la sentencia 37-18-IN/26, aprobada en la sesión del Pleno de 04 de junio de 2026.

2. La sentencia de mayoría examinó la constitucionalidad de la medida cautelar de retiro y retención de productos perecibles prevista originalmente en el artículo 22 de la Ordenanza Metropolitana 321 y actualmente reproducida en el artículo 315 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito. Luego del análisis correspondiente, concluyó que dicha medida no limita desproporcionalmente los derechos al trabajo y a la propiedad de los trabajadores autónomos no autorizados que comercializan productos perecibles en el espacio público, siempre que su aplicación se realice como medida de *ultima ratio*, privilegiando mecanismos preventivos previos al retiro de bienes y observando las regulaciones y procedimientos administrativos implementados por el Distrito Metropolitano de Quito para minimizar la pérdida de los productos retenidos.

3. Discrepo de la decisión adoptada por la mayoría por las siguientes razones. En primer lugar, porque el examen constitucional se construye a partir de una delimitación subjetiva que no se desprende con claridad del contenido normativo de la disposición analizada y que, además, vincula excesivamente la protección de los derechos involucrados a la situación administrativa de las personas trabajadoras autónomas.

4. En segundo lugar, y principalmente, porque la sentencia reconoce la intensa afectación que la retención de productos perecibles puede generar sobre los derechos al trabajo y a la propiedad, pero termina declarando la constitucionalidad condicionada de la norma con base en protocolos, reglamentos y mecanismos administrativos de implementación que no forman parte del contenido normativo sometido a control constitucional. A mi juicio, una medida cautelar administrativa que puede causar la pérdida definitiva de bienes perecibles no puede justificarse solo porque existan protocolos o reglamentos internos de la propia administración para moderar su aplicación.

1.1. Sobre la delimitación del análisis a trabajadores autónomos sin autorización

5. Mi primera discrepancia radica en la forma en que la sentencia delimita el alcance subjetivo del examen constitucional. A lo largo de su razonamiento, la decisión centra el análisis en los trabajadores autónomos y comerciantes minoristas que ejercen actividades económicas en el espacio público **sin autorización municipal**, hasta el punto de construir el problema jurídico y la ponderación constitucional exclusivamente respecto de dicho grupo.

6. Sin embargo, la disposición impugnada no establece una diferenciación entre trabajadores autónomos autorizados y no autorizados. Por el contrario, la medida cautelar analizada se encuentra prevista para supuestos vinculados con la afectación a la seguridad de las personas, los bienes o el ambiente, sin distinguir categorías específicas de sujetos destinatarios.

7. El artículo 22 de la Ordenanza Metropolitana 321 —actual artículo 315 del Código Municipal— prevé la adopción de medidas cautelares cuando concurran circunstancias que afecten a la seguridad de las personas, los bienes o el ambiente, o que supongan peligro o daño manifiesto. En consecuencia, la norma se refiere a determinadas circunstancias objetivas que justificarían la adopción de medidas cautelares y no a una categoría específica de sujetos. Por ello, la decisión de centrar el examen constitucional exclusivamente en trabajadores autónomos sin autorización introduce una delimitación subjetiva que no se desprende expresamente del contenido de la disposición sometida a control.

8. La delimitación adoptada por la sentencia resulta además relevante porque deja fuera del análisis otras disposiciones del propio Código Municipal que prevén medidas cautelares con efectos sustancialmente equivalentes respecto de trabajadores autónomos que sí cuentan con autorización municipal. Así, el artículo 1370 faculta al Cuerpo de Agentes de Control Metropolitano de Quito a ejecutar medidas cautelares, incluida la retención de productos o mobiliario, cuando se considere afectada la salud ciudadana, el adecuado uso del espacio público o la normativa metropolitana vigente. Si la preocupación constitucional identificada por la sentencia radica en los efectos que la retención produce sobre bienes perecibles que constituyen instrumentos de subsistencia económica, dichos efectos pueden proyectarse también sobre trabajadores autónomos autorizados.

9. Así, considero que la Corte debió valorar la pertinencia de efectuar un análisis por conexidad respecto de dicha disposición, pues sus efectos materiales guardan una estrecha relación con los problemas constitucionales examinados en esta causa, particularmente aquellos vinculados con la pérdida de bienes perecibles y su incidencia

sobre los derechos al trabajo y a la propiedad.

10. Por estas razones, considero que el análisis constitucional debió partir del contenido normativo efectivamente previsto en la disposición impugnada. Si bien la Corte debe resolver dentro del marco planteado por las partes, ello no impide examinar adecuadamente el alcance objetivo de la disposición sometida a control. Esta precisión resulta particularmente relevante porque los efectos constitucionales que la propia sentencia identifica respecto de la retención de bienes perecibles —especialmente aquellos relacionados con la posible pérdida definitiva de los productos y la afectación simultánea de los derechos al trabajo y a la propiedad— no dependen necesariamente de la existencia o inexistencia de una autorización administrativa.

11. Desde esta perspectiva, las consideraciones desarrolladas en la sentencia podrían resultar igualmente aplicables a otros trabajadores autónomos que desarrollan actividades económicas en el espacio público y cuyos bienes sean objeto de medidas de retención, incluidos aquellos que cuentan con autorización municipal y que se encuentran sujetos a otros regímenes de medidas cautelares previstos en el propio Código Municipal.

12. Esta delimitación presenta además una dificultad conceptual relacionada con las categorías utilizadas por la propia sentencia. A lo largo de su razonamiento se emplean expresiones como "vendedores autónomos no autorizados", "vendedores informales" o "trabajadores informales" para identificar a las personas destinatarias de la medida analizada. Sin embargo, tales categorías no se corresponden con las definiciones previstas en el ordenamiento jurídico aplicable ni con la terminología desarrollada por la jurisprudencia reciente de esta Corte.

13. En particular, el Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito reconoce expresamente la categoría de trabajadores autónomos y define el trabajo autónomo como toda actividad de compra, venta o prestación de servicios desarrollada en espacios públicos del Distrito Metropolitano de Quito. De igual manera, la sentencia 35-18-IN/26 empleó de forma consistente las categorías de trabajadores autónomos y comerciantes minoristas para referirse a las personas que ejercen actividades económicas en el espacio público.[1] En consecuencia, considero que el análisis constitucional debió mantener una terminología uniforme y jurídicamente precisa, acorde con las categorías reconocidas por la normativa aplicable y por la propia jurisprudencia constitucional.

14. Esta precisión no implica desconocer que los gobiernos autónomos descentralizados

[1] CCE, sentencia 35-18-IN/26, 29 de enero de 2026, párr. 47.

puedan regular el uso del espacio público, ni que el ejercicio del trabajo autónomo en dichos espacios puede estar sometido a autorizaciones, reglas de convivencia, condiciones sanitarias y límites razonables. El punto es distinto. La autorización administrativa puede ser relevante para determinar la existencia de una infracción, pero no elimina la obligación constitucional de que toda medida cautelar, que limite derechos, sea necesaria, proporcional, motivada, temporal y, sobre todo, reversible. Cuando la medida recae sobre productos perecibles que constituyen el medio inmediato de subsistencia de una persona, la retención no produce únicamente una restricción patrimonial transitoria: puede privar definitivamente a la persona de sus bienes y, con ello, afectar de manera directa su posibilidad de trabajar.

15. Por lo anterior, desde mi lectura, el núcleo del problema constitucional no está en si la persona contaba o no con autorización, sino en si la administración puede adoptar una medida cautelar que, por las características de los bienes retenidos, tiene una alta probabilidad de convertirse en una consecuencia definitiva antes de que concluya el procedimiento administrativo.

1.2. Sobre el examen de proporcionalidad y la constitucionalidad condicionada de la disposición impugnada

16. Mi principal desacuerdo con la sentencia se refiere al examen de proporcionalidad efectuado por la sentencia de mayoría y a la forma en que se sustenta la constitucionalidad condicionada de la disposición impugnada.

17. La sentencia de mayoría reconoce expresamente que la retención de productos perecibles puede generar una afectación particularmente intensa a los derechos al trabajo y a la propiedad de quienes los comercializan. Asimismo, identifica que la duración del procedimiento administrativo sancionador puede provocar que los bienes retenidos se deterioren o pierdan su valor económico antes de que exista una decisión definitiva.

18. De hecho, la sentencia reconoce expresamente que la aplicación de la medida cautelar de retención respecto de bienes perecibles puede involucrar la inminente pérdida de los productos y que ello podría traducirse en una afectación grave de los derechos constitucionales involucrados. Incluso sostiene que la medida tendría altas probabilidades de generar consecuencias definitivas sobre los bienes retenidos y que, en muchos casos, podría devenir en un acto arbitrario lesivo del derecho a la propiedad y del derecho al trabajo.

19. Comparto la preocupación expresada por la sentencia respecto de la intensidad de esta afectación. Sin embargo, considero que las conclusiones alcanzadas no resultan

consistentes con ello.

20. En primer lugar, considero que la identificación del fin constitucionalmente válido perseguido por la medida cautelar resulta insuficiente y requiere precisión. La sentencia sostiene que la medida analizada busca proteger el derecho a la ciudad y garantizar un hábitat seguro y saludable. Si bien estos fines son constitucionalmente relevantes, su formulación presenta el riesgo de construir la ponderación constitucional a partir de una oposición implícita entre los trabajadores autónomos y los demás habitantes de la ciudad. El derecho a la ciudad no protege únicamente a quienes transitan, consumen, descansan o circulan por el espacio público; también protege a quienes, por razones estructurales, encuentran en ese mismo espacio una forma de subsistencia, intercambio y participación en la vida urbana.

21. A mi juicio, el análisis debió partir de una comprensión distinta del fin perseguido por la regulación municipal. La disposición impugnada forma parte de un régimen orientado a regular el uso y ocupación del espacio público, así como a garantizar condiciones adecuadas de movilidad, seguridad y convivencia en dichos espacios. En tal sentido, el fin constitucionalmente relevante no consiste en proteger el derecho a la ciudad frente a los trabajadores autónomos, sino en armonizar el ejercicio concurrente de los derechos e intereses constitucionales que confluyen en el espacio público. De hecho, en la sentencia 35-18-IN/26 esta Corte identificó como fin constitucionalmente válido de una regulación semejante la facultad de los gobiernos autónomos descentralizados de regular y controlar la ocupación de los bienes de uso público para garantizar la movilidad, la libertad de tránsito y el adecuado uso del espacio público, en ejercicio de sus competencias constitucionales.[2] En esa decisión, el derecho a la ciudad no fue concebido como un interés contrapuesto al trabajo autónomo, sino como un elemento que debía compatibilizarse con las distintas formas de uso legítimo del espacio público.[3]

22. Esta precisión resulta particularmente importante porque los trabajadores autónomos y comerciantes minoristas también son titulares del derecho a la ciudad reconocido en el artículo 31 de la Constitución. La propia sentencia 35-18-IN/26 reconoció expresamente que las personas que ejercen trabajo autónomo en el espacio público participan del disfrute y aprovechamiento de la ciudad y de sus espacios públicos, por lo que el análisis constitucional debe considerar que dicho derecho también les pertenece.[4] En consecuencia, la identificación del fin constitucional no puede construirse sobre la premisa de que el derecho a la ciudad corresponde exclusivamente a quienes transitan o utilizan el espacio público con fines distintos al trabajo autónomo.

[2] *Ibid.*, párr. 76.
[3] *Ibid.*, párr. 53.
[4] *Ibid.*, párr. 66.

Una formulación de esta naturaleza corre el riesgo de excluir del ámbito de protección del propio derecho a la ciudad a quienes desarrollan actividades económicas de subsistencia en esos mismos espacios.

23. Por ello, considero que el examen de proporcionalidad debió partir de un entendimiento más amplio del problema constitucional. La controversia no enfrenta el derecho a la ciudad de unos frente a la actividad económica de otros. Lo que exige la Constitución es una gestión democrática del espacio público capaz de compatibilizar el uso común de la ciudad con el trabajo autónomo reconocido por el artículo 329 de la Constitución, sin transformar la potestad administrativa de control en una forma indirecta de exclusión, confiscación o pérdida definitiva de bienes de subsistencia.

24. En segundo lugar, en el análisis del juicio de necesidad la sentencia de mayoría sostiene que resulta difícil identificar medidas alternativas que permitan alcanzar el fin perseguido con una eficacia comparable y una menor afectación a los derechos involucrados. No obstante, posteriormente, la propia decisión describe una serie de mecanismos preventivos y graduales implementados por el Distrito Metropolitano de Quito, tales como advertencias previas, oportunidades de regularización, mecanismos de diálogo, alternativas de reubicación y otras actuaciones destinadas a evitar la aplicación inmediata de la medida cautelar. Sin perjuicio de que tales mecanismos no eliminen por completo la posibilidad de aplicar la medida de retiro de bienes, considero que su existencia evidencia la necesidad de un examen más detenido acerca de si la retención inmediata constituye realmente la alternativa menos restrictiva disponible para alcanzar los fines perseguidos por la norma.

25. En tercer lugar, mi desacuerdo principal se refiere a la conclusión alcanzada por la mayoría respecto de la constitucionalidad condicionada de la disposición impugnada. La sentencia concluye que la disposición impugnada admite dos interpretaciones posibles y que únicamente una de ellas resulta compatible con la Constitución. Para llegar a esta conclusión, atribuye especial relevancia a los protocolos, reglamentos, mecanismos de advertencia y demás instrumentos implementados por el Distrito Metropolitano de Quito, en la medida en que estos evidenciarían una interpretación de la norma basada en la tolerancia jurídica, la aplicación de la medida como *ultima ratio* y la adopción de mecanismos efectivos para la conservación de los bienes perecibles retirados.

26. A mi criterio, esta forma de razonamiento desplaza el análisis desde el contenido normativo de la disposición impugnada hacia la práctica administrativa actual de la entidad encargada de aplicarlo. Ese desplazamiento es problemático en el control abstracto de constitucionalidad. La pregunta no es solo si, en determinado momento, la administración ha adoptado mecanismos para moderar los efectos de la norma. La

pregunta relevante para efectos del control constitucional es si la norma, por su propio contenido y por los efectos que razonablemente habilita, ofrece garantías suficientes para impedir que una medida cautelar se convierta en una afectación definitiva de derechos fundamentales.

27. Desde el punto de vista del derecho administrativo sancionador, una medida cautelar debe ser instrumental, provisional, necesaria, proporcionada y funcional a la eficacia de la decisión final. Su legitimidad depende, en buena medida, de que no anticipe materialmente la sanción ni produzca consecuencias irreversibles antes de que exista una decisión administrativa definitiva. Cuando la medida recae sobre productos perecibles, esa exigencia adquiere una especial intensidad, pues la sola duración del procedimiento puede hacer imposible la devolución útil de los bienes. En tal supuesto, la retención deja de operar como una medida meramente conservativa y puede convertirse en una privación definitiva del medio de trabajo.

28. Por ello, aunque los mecanismos administrativos adoptados por una entidad pública pueden constituir elementos relevantes para comprender el contexto de aplicación de una norma, estimo que no deberían convertirse en un elemento determinante para sostener su compatibilidad constitucional. Además, en principio, el control constitucional abstracto tiene por objeto examinar la compatibilidad de una disposición normativa con la Constitución a partir de su contenido y de los efectos que pueden derivarse de ella.

29. Desde mi perspectiva, la conclusión alcanzada por la mayoría termina vinculando la constitucionalidad de la disposición a condiciones administrativas complementarias que no se desprenden directamente del texto normativo sometido a control, sino de la manera en que la administración ha decidido regular y ejecutar actualmente la medida.

30. A mi modo de ver, esta situación difiere de la analizada por esta Corte en la sentencia 35-18-IN/26, en la que la constitucionalidad condicionada se sustentó en la necesidad de que existiera una regulación normativa general y abstracta que viabilizara el acceso a autorizaciones para el ejercicio de actividades económicas en el espacio público.[5] En este caso, en cambio, la sentencia de mayoría no condiciona la validez de la norma a la existencia previa de una regulación general que corrija su déficit estructural, sino que la salva por referencia a instrumentos administrativos que modulan su ejecución. Esa diferencia es relevante: una cosa es exigir una vía normativa para compatibilizar trabajo autónomo y gestión del espacio público; otra distinta es convertir a protocolos de aplicación en el fundamento determinante de la constitucionalidad de una medida restrictiva de derechos.

[5] *Ibid.*, decisorio 2.

31. Además, vincular la constitucionalidad de una norma a protocolos administrativos cambiantes debilita la seguridad jurídica y la igualdad en la aplicación del derecho. Bajo esa lógica, una misma norma podría ser constitucional mientras la administración mantenga ciertos instrumentos internos e inconstitucional si los modifica, deroga o aplica de manera desigual. El control abstracto no puede descansar sobre esa contingencia. La Constitución exige que las restricciones a los derechos fundamentales encuentren soporte en normas claras, generales y suficientemente determinadas, no en prácticas administrativas cuya permanencia depende de decisiones posteriores de la propia entidad controlada.

32. Por las razones expuestas, discrepo de la decisión adoptada por la mayoría. A mi juicio, el análisis constitucional debió partir del alcance normativo de la disposición impugnada y evaluar la proporcionalidad de la medida a partir de su propio contenido normativo. Desde esta perspectiva, la intensa afectación que la retención de bienes perecibles puede generar sobre los derechos al trabajo y a la propiedad no puede considerarse constitucionalmente justificada ni subsanarse mediante referencias a protocolos, reglamentos o mecanismos administrativos de implementación. En consecuencia, considero que la disposición impugnada debió ser declarada inconstitucional. Por estos motivos, presento este voto salvado.

XIMENA ALEJANDRA CARDENAS REYES

Firmado digitalmente por XIMENA ALEJANDRA CARDENAS REYES
Fecha: 2026.06.25 12:05:34 -05'00'

Alejandra Cárdenas Reyes
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: El voto salvado de la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, anunciado en la sentencia de la causa 37-18-IN, fue presentado mediante correo electrónico el 18 de junio de 2026, a las 18:54; y procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL

Firmado electrónicamente por:
CRISTIAN RAUL CAIZA ASITIMBAY

003718IN-91930

Caso 0037-18-IN

Razón: El texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día jueves veinticinco de junio de dos mil veintiséis por el presidente de la Corte Constitucional, Jhoel Escudero Soliz; y, el voto salvado de la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes el día jueves veinticinco de junio de dos mil veintiséis, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL

Firmado electrónicamente por:
CRISTIAN RAUL CAIZA ASITIMBAY

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia 41-25-IS/26
Juez ponente: Alí Lozada Prado

Quito, D.M., 11 de junio de 2026

CASO 41-25-IS

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

SENTENCIA 41-25-IS/26

Resumen: La Corte Constitucional acepta la acción de incumplimiento presentada por la entidad obligada respecto de una sentencia emitida dentro de una acción de hábeas data. Luego del análisis, la Corte concluye que el juez ejecutor incurrió en una defectuosa ejecución de la sentencia al cambiar injustificadamente la medida de reparación ordenada por la Sala Provincial y, en consecuencia, deja sin efecto la medida dispuesta por dicho juez, así como todas las actuaciones judiciales que se deriven de ella. Además, declara el cumplimiento de la medida de reparación ordenada en la sentencia constitucional y dispone el archivo del proceso de ejecución.

1. Antecedentes procesales

1.1. De la acción de hábeas data

1. El 18 de mayo de 2023, el presbítero Manuel Ernesto Safla Toaza presentó una acción de hábeas data en contra del Arzobispo de Quito y Primado del Ecuador y del Obispo de la Diócesis de Latacunga. Alegó que, en dos ocasiones, le habrían negado la entrega de copias certificadas del proceso administrativo penal Prot. CDF 811/2019 seguido en su contra,[1] por lo que solicitó que se ordene a la parte demandada proporcionar la información correspondiente a dicho proceso, en el que constaría presuntamente su dimisión como sacerdote. Este proceso fue identificado con el número 05151-2023-00331.

2. En la sentencia de 26 de julio de 2023, el juez de la Unidad Judicial Multicompetente Penal con sede en el cantón Salcedo, provincia de Cotopaxi ("**juez de ejecución o Unidad Judicial**"), inadmitió la acción de hábeas data.[2] Manuel Ernesto Safla Toaza

[1] De la revisión del expediente se observa que en la Nota Verbal 7.110/25 de la Nunciatura Apostólica se indica que: "los hechos en los que se basa la causa se refieren a un proceso canónico que se siguió por falta gravísima contra un sacerdote, cuya decisión final fue la expulsión del estado clerical, todo lo cual pertenece a la esfera del Derecho Canónico […]". Hoja 15 del expediente constitucional.
[2] La decisión señaló lo siguiente: "Bajo los parámetros analizados, se puede determinar que la información requerida por el Reverendo Padre, no se encuentra en la sede religiosa del cantón Salcedo, provincia de Cotopaxi, por cuanto el legitimado activo no ha podido determinar al responsable del archivo o banco de datos de la iglesia católica [sic], pues se ha interpuesto el requerimiento tanto a Quito, Latacunga y Ambato. Al no justificarse el lugar en donde se origina el acto u omisión o donde se producen sus efectos, de

apeló esta decisión.

3. El 04 de diciembre de 2023, la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, Laboral, Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Cotopaxi ("**Sala Provincial**") aceptó el recurso de apelación y, por lo tanto, la acción de hábeas data planteada (véase párr. 20 *infra*).

1.2. De la etapa de ejecución de la sentencia

4. En el auto de 05 de enero de 2024, el juez de ejecución ordenó que el Arzobispo de Quito y Primado del Ecuador, así como el Obispo de la Diócesis de Latacunga, den cumplimiento a la sentencia constitucional. Además, delegó el seguimiento del cumplimiento de la decisión a la Defensoría del Pueblo.

5. El 14 de febrero de 2024, el Consejo Gubernativo de Bienes Arquidiocesanos de Quito, representado por el arzobispo Alfredo José Espinoza Mateus ("**Arquidiócesis de Quito o entidad obligada**"), indicó al juez de ejecución que la información solicitada por el accionante se encontraba disponible en el archivo de la Arquidiócesis de Quito–Tribunal Eclesiástico, donde podía ser consultada de manera íntegra.

6. Mediante providencia de 12 de marzo de 2024, el juez de ejecución, a pedido del accionante, ordenó que la parte obligada exhiba el proceso administrativo penal, permita el acceso al accionante y entregue copias certificadas. Dispuso que la diligencia se realice el 22 de marzo de 2024, en la Arquidiócesis de Quito, con verificación de la Defensoría del Pueblo de Latacunga.

7. El 22 de marzo de 2024, la entidad obligada informó que el accionante y la Defensoría del Pueblo no acudieron —dentro del horario laborable— a la diligencia y solicitó la revocatoria parcial de la providencia de 12 de marzo de 2024, al considerar que la entrega de copias certificadas no fue ordenada en la sentencia constitucional, sino únicamente el acceso al proceso administrativo penal. No obstante, el accionante y la Defensoría del Pueblo señalaron que sí asistieron a la diligencia, pero que esta no se realizó porque las puertas de la Arquidiócesis estaban cerradas. Ante esta situación, el juez de ejecución fijó una nueva fecha para la diligencia, negó el pedido de revocatoria y ratificó la orden de exhibición, acceso y entrega de copias certificadas.

8. Tras varios diferimientos, la diligencia se realizó el 10 de mayo de 2024 en la

conformidad al Art. 8 inciso primero de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, numeral 8, **INADMITO** la presente acción de Habeas Data [sic]; de solicitarlo la parte interesada, se procederá con el desglose de la documentación ingresada, dejándose constancia dicha actuación" (énfasis en el original).

Arquidiócesis de Quito. Sin embargo, ante la inconformidad del accionante con la documentación exhibida,[3] se fijó una nueva audiencia presencial para el 30 de mayo de 2024 en la judicatura de ejecución. En dicha diligencia, la entidad obligada exhibió y entregó a Secretaría el expediente "completo" del proceso administrativo penal en "215 fojas certificadas" y señaló que, con la entrega del expediente, la sentencia constitucional se encontraría cumplida. Además, el juez ejecutor ordenó al secretario dejar constancia de que el expediente recibido debía ser entregado al accionante para su revisión y dispuso la reinstalación de la diligencia para tal efecto.

9. El 07 de junio de 2024, luego de revisar el proceso administrativo entregado, el accionante cuestionó la validez de las copias por no haberse precisado si correspondían al expediente original, mientras que la entidad obligada sostuvo haber cumplido la sentencia. Al respecto, afirmó que las copias eran idénticas al original y certificadas por el presbítero Luis Miguel Aldaz, en su calidad de presidente del Tribunal Eclesiástico de la Arquidiócesis de Quito.[4]

10. Ante los cuestionamientos sobre el cumplimiento de la sentencia, el juez de ejecución dispuso una nueva diligencia de verificación, que finalmente se realizó el 05 de julio de 2024. En esta, el accionante solicitó que se declare el incumplimiento por la falta de presentación del "expediente original" y por considerar que las copias entregadas no eran certificadas, mientras que la entidad obligada sostuvo haber cumplido la decisión y reiteró que la sentencia constitucional únicamente dispuso la recopilación del expediente y el acceso del accionante al mismo.[5]

11. Mediante providencia de 31 de julio de 2024, el juez de ejecución dispuso que, en el plazo de cuarenta y cinco días, el obligado realice las gestiones necesarias para que el expediente administrativo penal retorne íntegramente desde el Vaticano, a fin de permitir el acceso a dicho expediente. Asimismo, ordenó que, una vez recibido el

[3] En escrito de 13 de mayo de 2024, el accionante señaló lo siguiente: "1.- Existieron dos procesos, uno de ellos el requerido y el otro, sin haberse justificado de manera documental el motivo por el cual se adjuntaba el otro proceso; 2.- En la razón inicial se indica que son copias certificadas, cuando en la audiencia verificada ante su autoridad se indicó que el proceso penal canónico se encuentra en la ciudad del Vaticano, Roma, Italia; por lo tanto, se entiende que los originales se encuentran en ese lugar, por lo que la razón no corresponde a copias certificadas de los originales; si no (sic) a compulsas; faltando a la verdad constitucional; 3.- Al tratarse de un proceso penal canónico debía ser y así se entiende, que sean cronológicas, con razones de notificación, citación, apertura de medios de prueba, etc; situación que se encuentra ausente en esta documentación […]". Hoja 197 del segundo cuerpo del expediente de ejecución.
[4] Hoja 208 del tercer cuerpo del expediente de ejecución.
[5] Del acta de la diligencia se observa que la entidad obligada señaló lo siguiente: "[…] conforme la carta de remisión la documentación fue remitida a la ciudad de Roma, como usted sabe, si se necesita el proceso se debe hacer por el ministerio de la fe, este oficio lo puede hacer usted mediante oficio, nosotros hemos cumplido, se ha hecho la exhibición pese que la entrega no fue dispuesta, se ratifica que este proceso es igual que el original, se indica que el expediente original está en Roma en el Ministerio de la fe, entrego a su autoridad el nombramiento del padre Luis Aldaz. […]". Hoja 221 del tercer cuerpo del expediente de ejecución.

"expediente original", se obtengan copias debidamente certificadas para su entrega al accionante y determinó que la exhibición, acceso al proceso y entrega de copias se efectuarán en la judicatura de ejecución una vez que se informe de su arribo.[6]

12. El 14 de octubre de 2024, la entidad obligada, tras cuestionar la forma en que el juez ejecutor buscaba hacer cumplir la sentencia, señaló que la remisión del expediente administrativo penal original desde el Vaticano debía canalizarse por la vía diplomática, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, por tratarse de un asunto de Derecho Canónico, y solicitó que se oficie a dicha entidad. Sin embargo, al considerar incumplida la orden de exhibición, acceso y entrega de copias certificadas del expediente original, mediante providencia de 19 de diciembre de 2024, el juez de ejecución impuso una multa compulsiva diaria al Arzobispo de Quito, equivalente a la quinta parte de una remuneración básica unificada, por cada día de retardo en el cumplimiento de la sentencia, contados desde la notificación del auto hasta que se justifique su ejecución.[7]

13. Mediante escrito de 23 de diciembre de 2024, la entidad obligada solicitó la revocatoria de la multa compulsiva, la declaratoria de cumplimiento de la sentencia constitucional, alegó su defectuosa ejecución[8] y requirió la remisión del expediente a la Corte Constitucional en acción de incumplimiento, por una defectuosa ejecución imputable

---

[6] Textualmente, en esta providencia el juez de ejecución ordenó lo siguiente: "[…] que el Mons. Alfredo Espinoza, Arzobispo de Quito y Primado del Ecuador, realice las acciones o procedimientos que sean perentorios y necesarios dentro de la Iglesia ecuatoriana, para que desde el Vaticano - Roma, retorne de forma íntegra el Proceso administrativo penal protec. cdf no. 811/2019, esto para permitir el acceso a dicho proceso administrativo, y en vista de los argumentos esgrimidos y ordenados por el Juez Constitucional legitimado pasivo el Mons. Alfredo Espinoza, Arzobispo de Quito y Primado del Ecuador; una vez que se tenga el original Proceso administrativo penal protec. cdf no. 811/2019, además obtendrá las copias certificadas, para realizar la correspondiente entrega del certificadas del proceso administrativo penal protec. CDF No. 811/2019 al señor MANUEL ERNESTO SAFLA TOAZA; esta disposición se la hace enmarcado en el Art. 21 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que faculta al suscrito a emplear todos los medios que sean adecuados y pertinentes para que se ejecute la sentencia; se hace saber a la legitimación pasiva, que el cumplimiento de esta disposición se lo realizará en el término de 45 días; quienes informarán inmediatamente a esta autoridad constitucional del cumplimento de esta disposición. 2.- Una vez que se informe por parte legitimado pasivo Mons. Alfredo Espinoza, Arzobispo de Quito y Primado del Ecuador que se tenga el original del Proceso administrativo penal protec. cdf no. 811/2019, ya ha llegado a Ecuador y se ha obtenido las copias certificadas, se señalará una diligencia en esta Unidad Judicial, para hacer la correspondiente exhibición, acceso del Proceso administrativo penal protec. cdf no. 811/2019 y la entrega de las copias certificadas".

[7] En este auto se determinó que el monto total de las multas se calculará una vez que hayan cesado el incumplimiento, sin que la misma pueda sobrepasar las veinticinco remuneraciones básicas unificadas.

[8] Sobre su pedido de que se "declare el cumplimiento defectuoso de la sentencia constitucional y en consecuencia eleve el expediente a la Corte Constitucional […]", sostuvo que la medida cuya ejecución se pretende no coincide con lo dispuesto en la sentencia de la Sala Provincial, particularmente en lo relativo a la entrega del "expediente original". Al respecto, señaló que dicha sentencia ordenó únicamente la recopilación del expediente por parte de los obligados y, posteriormente, garantizar el acceso íntegro del accionante al proceso administrativo penal. Enfatizó que la medida de reparación ya fue cumplida, puesto que el 30 de mayo de 2024 la Arquidiócesis de Quito realizó la entrega de copias certificadas del referido expediente al accionante.

a la autoridad judicial de ejecución, conforme lo establecen los artículos 163 y 164 de la LOGJCC y la sentencia 98-21-IS/24.

14. Mediante escrito de 11 de febrero de 2025, la entidad obligada insistió en la resolución del pedido de revocatoria y solicitó al juez de ejecución "remita el expediente a la Corte Constitucional en acción de incumplimiento por defectuosa ejecución de sentencia constitucional".

15. En la providencia de 17 de febrero de 2025, el juez de ejecución negó la revocatoria solicitada y precisó que la coordinación con los organismos católicos para el cumplimiento de la sentencia correspondía a la parte obligada, a fin de garantizar que el accionante acceda de manera íntegra y completa al expediente administrativo penal. Además, previamente a "considerar la declaratoria de cumplimiento defectuoso", dispuso que Secretaría siente razón sobre el cumplimiento de la sentencia constitucional. Y, en la providencia de 18 de febrero de 2025, con base en aquella razón, el juez concluyó que la sentencia había sido incumplida y calificó como "defectuosa la ejecución".[9]

16. En la providencia de 25 de septiembre de 2025, el juez de ejecución ordenó, principalmente, dejar sin efecto la multa compulsiva y progresiva diaria (véase párr. 11 *supra*) y remitir oficio al Ministerio de Relaciones Exteriores para que solicite a la Santa Sede-Estado Vaticano el apoyo diplomático para la "remisión de los originales del expediente administrativo penal […]". Todo esto con la finalidad de que el accionante "pueda acceder de forma íntegra y completa al proceso administrativo penal".

1.3. Del proceso de incumplimiento de sentencia ante la Corte Constitucional

17. En la providencia de 20 de febrero de 2025, el juez de ejecución dispuso que la actuaria remita el expediente, junto con su respectivo informe, a la Corte Constitucional para que se pronuncie. El expediente y el informe correspondiente fueron recibidos en la Corte Constitucional el 19 de marzo de 2025.

18. En virtud del sorteo realizado en la misma fecha, la sustanciación de la causa le correspondió al juez constitucional Alí Lozada Prado, quien avocó conocimiento de la causa el 27 de febrero de 2026.

[9] Textualmente el juez de ejecución señaló: "[l]uego de verificarse que el legitimado pasivo de esta causa NO había cumplido con la sentencia ejecutoriada, se DISPUSO lo haga inmediatamente, lo que no ha ocurrido por lo que ha incumplido el fallo dictado, por tanto, es defectuosa la ejecución de la misma".

2. Competencia

19. De conformidad con lo establecido en el artículo 436.9 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 163 de la LOGJCC, la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver sobre el presunto incumplimiento de las sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales.

3. Sentencia cuyo cumplimiento se solicita

20. La sentencia de 04 de diciembre de 2023, dictada por la Sala Provincial, aceptó el recurso de apelación interpuesto por el accionante y, como única medida de reparación, ordenó lo siguiente:

> El Arzobispo de Quito y Primado de Ecuador; y el Obispo de la Diócesis Latacunga; en el término de CUARENTA Y CINCO días, a partir de la notificación de esta sentencia, recopilen el proceso administrativo penal protec. CDF No. 811/2019, que ha sido instaurado en contra de MANUEL ERNESTO SAFLA TOAZA [sic]; pudiendo incluso efectuarse la recopilación con la información interna que se cuente, o a su vez, se efectúe las coordinaciones pertinentes con los organismos católicos necesarios, para el cumplimiento de lo dispuesto, y lo cual recae en el accionar de la parte legitimada pasiva. Finalizado dicho término, el accionante acceda en forma íntegra y completa al proceso administrativo penal protec. CDF No. 811/2019.

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. De la Arquidiócesis de Quito

21. La Arquidiócesis de Quito, en calidad de institución obligada, alegó la existencia de una defectuosa ejecución de la sentencia de 04 de diciembre de 2023. Consideró que la medida cuyo cumplimiento pretende el juez de ejecución no coincide con lo dispuesto por la Sala Provincial (véase párr. 13 *supra*). Para sustentar dicha alegación, expuso los siguientes argumentos:

21.1. De la sentencia emitida por la Sala Provincial se advierte que esta dispuso, exclusivamente, como medida de reparación, la recopilación del proceso administrativo penal y su acceso al accionante. La entidad sostiene que dicha medida ya fue cumplida, puesto que en la diligencia de 30 de mayo de 2024 la Arquidiócesis de Quito realizó la exhibición y entrega de las copias certificadas del referido proceso administrativo penal, emitidas por la autoridad competente del Consejo Gubernativo de Bienes Arquidiocesanos de Quito.

21.2. Pese a la entrega de las copias certificadas del proceso administrativo penal, el accionante manifestó su inconformidad ante el juez de ejecución y solicitó la

presentación del "expediente original" que reposa en los archivos en el Vaticano. Este pedido, que a criterio de la entidad obligada resultaba improcedente, fue acogido por el juez de ejecución mediante providencia de 31 de julio de 2024. Al respecto, la entidad sostiene que el juez de ejecución, "sin motivación alguna y contradiciendo la medida de reparación, dispuso la entrega del expediente original", apartándose del alcance de las medidas de reparación ordenadas por la Sala Provincial.

4.2. Del juez de ejecución

22. En el informe remitido a esta Corte, mediante auto de 20 de febrero de 2025, el juez ejecutor detalló en orden cronológico las actuaciones procesales desarrolladas en fase de ejecución de la sentencia de 04 de diciembre de 2023, dictada por la Sala Provincial.

5. Cuestión previa

23. Conforme los artículos 163 y 164.1 de la LOGJCC, el carácter subsidiario de la acción de incumplimiento de sentencias impone a los jueces de instancia la obligación de ejecutar las sentencias que hayan dictado en materia constitucional. No obstante, cuando estas no se ejecuten en un plazo razonable o no hayan sido cumplidas de manera integral o adecuada, quien se considere afectado por dicho incumplimiento podrá presentar una acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional.

24. Sobre esta base normativa, en el párr. 19 de la sentencia 118-21-IS/23, de 12 de octubre de 2023, la Corte Constitucional, al pronunciarse sobre la legitimación activa para presentar una acción de incumplimiento, señaló lo siguiente:

> La LOGJCC determina que, la acción de incumplimiento podrá ser presentada por "quien se considere afectado" siempre que 'la jueza o juez que dictó la sentencia (i) no la haya ejecutado en un plazo razonable; (ii) cuando considere que no se ha ejecutado la sentencia integralmente o adecuadamente; y (iii) subsidiariamente en caso de inejecución o defectuosa ejecución'. De lo referido, se desprende que, la legitimación activa de la acción de incumplimiento no se encuentra limitada de forma exclusiva a una sola parte procesal.

25. En este contexto, la jurisprudencia de esta Corte ha determinado que la acción de incumplimiento puede ser activada incluso por la entidad o persona obligada al cumplimiento de la sentencia constitucional, cuando considere que las medidas ordenadas son inejecutables por razones fácticas o jurídicas,[10] o **cuando alegue la**

[10] Entre las razones de orden fáctico están las situaciones que cambian con el paso del tiempo y tornan imposible el cumplimiento de las obligaciones contenidas en la sentencia. Por otro lado, una sentencia constitucional no es ejecutable por razones de orden jurídica cuando "adolece de un defecto procedimental de origen insubsanable que, en virtud de su gravedad, hace que la misma sea incompatible con los preceptos

existencia de una defectuosa ejecución de la sentencia atribuible al juez ejecutor.[11]

26. El segundo supuesto se configura, por ejemplo, cuando el juez de ejecución, al momento de disponer el cumplimiento de las medidas de reparación, cambia injustificadamente las medidas dispuestas expresamente en la sentencia constitucional; altera indebidamente la forma o el modo en que fueron ordenadas; o, como consecuencia de ello, afecta a la esencia del fallo constitucional (inmutabilidad de la sentencia) o desnaturaliza la reparación integral que pretende que las víctimas disfruten del derecho transgredido de la manera más adecuada posible y que se restablezca a la situación anterior a la violación.[12]

27. Esta Corte observa que esta modalidad de **defectuosa ejecución o ejecución defectuosa** por parte del juez ejecutor es distinta al **cumplimiento defectuoso** que se atribuye al sujeto o entidad obligada a ejecutar las medidas de reparación. Esta última se configura cuando el beneficiario de la medida reprocha que la persona o entidad obligada ejecutó la sentencia de manera parcial, tardía o inadecuada, sin observar íntegramente las medidas ordenadas. Por el contrario, la modalidad de defectuosa ejecución o ejecución defectuosa atribuible al juez ejecutor se presenta cuando el sujeto o entidad llamada a cumplir la decisión reprocha la actuación de dicha autoridad de ejecución por incumplir su deber de hacer ejecutar la decisión en los términos dispuestos en las medidas de reparación ordenadas.

28. El presente caso se encuentra en la modalidad de **defectuosa ejecución o ejecución defectuosa de la sentencia atribuible al juez ejecutor,** por cuanto la demanda fue presentada por la entidad obligada ante el juez de ejecución, respecto del cumplimiento de la medida de reparación ordenada en la sentencia de 04 de diciembre de 2023, consistente en la recopilación del expediente por parte de los obligados y, posteriormente, la garantía de acceso íntegro del accionante al proceso administrativo penal. En concreto, la entidad sostiene que el juez ejecutor habría modificado arbitrariamente la medida de reparación ordenada por la Sala Provincial al disponerle

---

constitucionales e inejecutable en el marco de lo previsto por el ordenamiento jurídico". CCE, sentencia 155-23-IS/24, 01 de agosto de 2024, párr. 37.

[11] CCE, sentencia 89-22-IS/25, 28 de noviembre de 2025, párr. 19.

[12] Respecto de la facultad modulativa del juez de ejecución esta Corte ha precisado que esta "ocurre cuando durante el seguimiento de la decisión [el juez ejecutor] verifica que las circunstancias fácticas o jurídicas han cambiado y que la medida dispuesta no logra restituir el goce del derecho transgredido o regresar al estado anterior a la vulneración, en estos casos, el operador judicial puede evaluar el impacto en las víctimas y sus familiares para que de manera excepcional y altamente motivada modifique las medidas. Merece la pena recordar que esta facultad no puede afectar la esencia del fallo constitucional (inmutabilidad de la sentencia) o desnaturalizar la reparación integral que pretende que las víctimas disfruten del derecho transgredido de la manera más adecuada posible y que se restablezca a la situación anterior a la violación". CCE, sentencia 38-19-IS/22, 30 de noviembre de 2022, párr. 45.

realizar todas las gestiones para el retorno del "expediente original" desde el Vaticano para que el accionante acceda a este.

29. Ahora bien, esta Corte ha determinado que, para que pueda conocer una acción de incumplimiento y asumir de forma excepcional la competencia de ejecutar la sentencia, el afectado debe cumplir con los requisitos contenidos en la LOGJCC.[13] Por lo tanto, previamente a pronunciarse sobre el fondo de la presente acción de incumplimiento, corresponde a este Organismo determinar si se cumplieron los requisitos previstos en el ordenamiento jurídico para ejercer esta acción.

30. A partir de los artículos 163 y 164 de la LOGJCC, se verificarán los requisitos que el obligado debe satisfacer para presentar una acción de incumplimiento ante el juez de ejecución.[14] Estos requisitos son los siguientes:

30.1. Acreditar que se planteó ante la autoridad judicial ejecutora la defectuosa ejecución o imposibilidad, fáctica o jurídica, de cumplir la sentencia constitucional;

30.2. Solicitar la remisión del expediente y del informe correspondiente a la Corte Constitucional; y

30.3. Realizar dicho requerimiento una vez transcurrido un plazo razonable para que la autoridad judicial resolviera la alegación.

31. Si no se cumple cualquiera de estos requisitos, esta sería una razón suficiente para desestimar la acción, pues estos requisitos no son subsanables. En estos casos, no corresponde emitir un pronunciamiento sobre el fondo de la acción ni analizar la actuación del juez de instancia a quien le corresponde ejecutar la decisión. Por consiguiente, esta Magistratura verificará si estos requisitos se cumplen en este caso.

32. De acuerdo con los antecedentes expuestos en los párrs. 12 y 13 *supra*, se concluye que la entidad obligada cumplió con el requisito establecido en el párr. 30.1 *supra,* consistente en plantear la defectuosa ejecución de la sentencia ante la autoridad judicial ejecutora. En efecto, se advierte que la entidad cuestionó de manera reiterada la

[13] En el párrafo 20 de la sentencia 56-18-IS/22 de 13 de octubre de 2022, sobre la base de la sentencia 103-21-IS/22, esta Corte estableció que "las causas de acción de incumplimiento pendientes de resolución requieren una verificación de los requisitos de procedibilidad dispuestos en los artículos 163 y 164 de la LOGJCC".

[14] En la sentencia 177-24-IS/25 de 15 de mayo de 2025, la CCE conoció una demanda de acción de incumplimiento de sentencia presentada en un supuesto similar, esto es, una demanda de acción de incumplimiento planteada por la parte obligada ante el juez ejecutor. En este caso, la Corte examinó los tres requisitos mencionados en este párrafo.

disposición del juez ejecutor relativa a la "entrega del expediente original" para que el accionante acceda y obtenga copias certificadas, por considerar que dicha disposición no se correspondía con lo ordenado en la sentencia de la Sala Provincial.

33. El segundo requisito establecido en el párr. 30.2 *supra* también se cumplió. Efectivamente, la Arquidiócesis de Quito requirió al juez ejecutor que remita el expediente a la Corte Constitucional con el respectivo informe de descargo, conforme consta en los párrs. 13 y 14 *supra.*

34. Finalmente, sobre el tercer requisito, el establecido en el párr. 30.3 *supra*, también se verifica su cumplimiento. Por la naturaleza del proceso de origen, se advierte que el requerimiento se formuló una vez transcurrido un plazo razonable para que la autoridad judicial resuelva la alegación de defectuosa ejecución de la sentencia constitucional.[15] En efecto, la primera alegación de que existía una defectuosa ejecución de la sentencia constitucional atribuible al juez de ejecución fue presentada el 14 de octubre de 2024, mientras que la insistencia para la remisión del expediente con el informe correspondiente fue formulada el 11 de febrero de 2025, conforme consta en el párr. 14 *supra*. Por tanto, antes de la remisión del expediente a la Corte Constitucional, el juez ejecutor tuvo la oportunidad de pronunciarse sobre la alegación de ejecución defectuosa y, de hecho, emitió las providencias de 17 y 18 de febrero de 2025.

35. Dado que la demanda planteada cumple con los requisitos resumidos en el párr. 30 *supra*, esta Corte continuará con el análisis del fondo de la acción.

6. Planteamiento y resolución del problema jurídico

36. En consideración de lo expuesto en las alegaciones de la entidad obligada (sección 4.1. *supra*), esta Corte plantea el siguiente problema jurídico: **¿La orden de gestionar la entrega del expediente original del proceso administrativo penal que reposa en el Vaticano —como presupuesto para una nueva exhibición, acceso y obtención de copias certificadas a favor del accionante—, constituye una defectuosa ejecución de la sentencia atribuible al juez de ejecución, por haber cambiado la medida de reparación dispuesta por la Sala Provincial?**

[15] Sobre el requisito de plazo razonable, esta Corte ha señalado que "[N]o puede entenderse referido a la falta de ejecución de la sentencia constitucional, sino a la resolución de la alegación respecto a que dicha ejecución es defectuosa. Por ende, en este caso lo que se debe exigir es que haya transcurrido un plazo razonable para que la autoridad judicial emita un pronunciamiento sobre la alegación de defectuosa ejecución o de la imposibilidad de ejecutar la sentencia, previo al requerimiento que debe realizar el afectado a fin de que el proceso se eleve a la Corte Constitucional. Este pronunciamiento es una exigencia que deriva del artículo 163 de la LOGJCC que establece la subsidiariedad de la acción de incumplimiento".

37. La entidad obligada sostiene que la sentencia de 04 de diciembre de 2023 fue ejecutada defectuosamente porque el juez de ejecución, al disponer su cumplimiento, habría modificado arbitrariamente la única medida de reparación ordenada. En concreto, mientras la sentencia dispuso que los obligados recopilen el expediente y garanticen al accionante el acceso íntegro al proceso administrativo penal, el juez de ejecución habría ordenado a la entidad obligada gestionar el retorno íntegro del referido expediente desde el Vaticano como presupuesto para una nueva exhibición, acceso y obtención de copias certificadas a favor del accionante.

38. Sobre esto, tras la revisión del expediente de ejecución, esta Corte Constitucional observa lo siguiente:

38.1. El 05 de enero de 2024, el juez de ejecución ordenó a la Arquidiócesis de Quito dar cumplimiento a la sentencia constitucional. El 14 de febrero de 2024, la entidad obligada indicó al juez de ejecución que la información solicitada por el accionante se encontraba disponible en el archivo de la Arquidiócesis de Quito– Tribunal Eclesiástico, donde podía ser consultada de manera íntegra (véase párrs. 4 y 5 *supra*).

38.2. Mediante providencia de 12 de marzo de 2024, el juez de ejecución dispuso que la parte obligada exhiba el proceso administrativo penal, permita el acceso al accionante y entregue copias certificadas (véase párr. 6 *supra*).

38.3. En la audiencia pública celebrada el 30 de mayo de 2024, ante la judicatura de ejecución, se dejó constancia de que la entidad obligada entregó a Secretaría el expediente completo del proceso administrativo penal en "215 fojas certificadas",[16] a fin de que estas sean puestas a disposición del accionante para su revisión (véase párr. 8 *supra*).

[16] En relación con la certificación del proceso entregado, consta en el expediente constitucional una certificación que textualmente señala: "Yo, Padre Luis Miguel Aldaz, en mi calidad de Presidente del Tribunal Eclesiástico de Quito, debidamente delegado por Monseñor Alfredo José Espinoza Mateus, Arzobispo de Quito, Primado del Ecuador, certifico que las 215 copias que anteceden son originales y auténticas del proceso íntegro número: CDF No. 811/2019 llevado a efecto en esta jurisdicción eclesiástica. – LO CERTIFICO. Pbro. Luis Miguel Aldaz. CI.1718477548" Hoja 192 del segundo cuerpo del expediente de ejecución.
Y, también consta una certificación que señala lo siguiente: "CERTIFICACIÓN DE LOS PROTOCOLOS UTILIZADOS EN EL EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO PENAL CANÓNICO EN CONTRA DE SAFLA TOAZA MANUEL ERNESTO: Yo, Pbro. Luis Miguel Aldaz, presidente del Tribunal Eclesiástico de la Arquidiócesis de Quito, CERTIFICO que el expediente con protocolo CDF no 811/2019 es el mismo cuyas primeras fojas fueron protocolizadas con el no. AQ-21-2021. Esto debido a que corresponden a dos fases distintas de un mismo proceso, la primera con protocolo de la Arquidiócesis de Quito, la segunda con protocolo de la Santa Sede. Esto es todo lo que puedo informar en honor a la verdad. Quito, 28 de mayo de 2024. Pbro. Luis Miguel Aldaz. Presidente del Tribunal Eclesiástico de Quito".

38.4. El 07 de junio y el 05 de julio de 2024, durante la reinstalación de la audiencia pública, el accionante —luego de revisar las copias entregadas por la entidad accionada— manifestó su inconformidad con estas y requirió la presentación del expediente original del proceso administrativo penal (véase párrs. 9 y 10 *supra*).

38.5. El juez de ejecución, mediante providencia de 31 de julio de 2024, concedió a la entidad obligada el plazo de cuarenta y cinco (45) días para realizar las gestiones necesarias a fin de que el expediente administrativo penal original retorne íntegramente desde el Vaticano, con el propósito de permitir al accionante el acceso a este (véase párr. 11 *supra*).

38.6. Al considerar incumplida la orden de exhibición, acceso y entrega de copias certificadas del expediente original que reposa en el Vaticano, mediante providencia de 19 de diciembre de 2024, el juez de ejecución impuso una multa compulsiva diaria al Arzobispo de Quito (véase párr. 12 *supra*).

38.7. Finalmente, mediante providencia de 25 de septiembre de 2025, el juez de ejecución ordenó, principalmente, dejar sin efecto la multa compulsiva y remitir oficio al Ministerio de Relaciones Exteriores para que solicite a la Santa Sede-Estado Vaticano el apoyo diplomático para la remisión de los originales del expediente administrativo penal (véase párr. 16 *supra*).

39. Los elementos procesales detallados muestran, en primer lugar, que la entidad obligada, a fin de cumplir con la medida de reparación ordenada en la sentencia de 04 de diciembre de 2023, entregó al accionante, por Secretaría, el expediente completo del proceso administrativo penal en "215 fojas" certificadas por el Pbro. Luis Miguel Aldaz, en su calidad de Presidente del Tribunal Eclesiástico de Quito. En segundo lugar, evidencia que la autoridad judicial de ejecución exigió a la Arquidiócesis de Quito gestionar el retorno íntegro del expediente original del proceso administrativo penal que reposa en el Vaticano como presupuesto para una nueva exhibición, acceso y obtención de copias certificadas a favor de Manuel Ernesto Safla Toaza. Esta medida fue adoptada sin una justificación que explique la necesidad de modular la medida de reparación ordenada por la Sala Provincial. En particular, el juez de ejecución no justificó que hubieran variado las circunstancias fácticas o jurídicas del caso ni explicó por qué la medida originalmente ordenada resultaba insuficiente o presentaba dificultades para su ejecución, de modo que fuera necesario su cambio.

40. Ahora bien, explícitamente la medida de reparación contenida en la sentencia constitucional de hábeas data (véase párr. 20 *supra*) ordenó a la Arquidiócesis de Quito recopilar en el término de cuarenta y cinco días el proceso administrativo penal instaurado en contra del accionante, precisando que, una vez superado dicho término,

el accionante debería acceder de forma íntegra y completa al referido proceso. Esta Corte verifica que claramente la sentencia cuyo cumplimiento se exige no dispuso a la entidad obligada gestionar el retorno íntegro del expediente original del proceso administrativo penal que reposa en el Vaticano como presupuesto para una nueva exhibición, acceso y obtención de copias certificadas por parte de Manuel Ernesto Safla Toaza.

41. Sobre esta base, esta Magistratura verifica que la medida dispuesta en la sentencia de la Sala Provincial se encuentra cumplida por la entidad obligada, pues el 30 de mayo de 2024 entregó al accionante, a través de la Secretaría de la judicatura de ejecución, una copia del expediente completo del proceso administrativo penal, compuesto por 215 hojas certificadas por el Padre Luis Miguel Aldaz, en calidad de Presidente del Tribunal Eclesiástico de Quito. Con esta actuación la Arquidiócesis de Quito garantizó al accionante el acceso íntegro al referido expediente, en los términos ordenados por la sentencia dictada por la Sala Provincial el 04 de diciembre de 2023.

42. En esta línea de análisis, la exigencia del juez de ejecución a la Arquidiócesis de Quito de gestionar el retorno íntegro del expediente original del proceso administrativo penal que reposa en el Vaticano como presupuesto para una nueva exhibición, acceso y obtención de copias certificadas a favor de Manuel Ernesto Safla Toaza (véase párr. 39 *supra*), constituyó un cambio innecesario de la medida para ejecutar la sentencia de 04 de diciembre de 2023. Esto porque, la Sala Provincial dispuso únicamente que la entidad obligada recopile el proceso administrativo penal y se garantice al accionante el acceso íntegro a este, obligación que ya habría sido cumplida mediante la exhibición y entrega al accionante de una copia certificada e integra del expediente de dicho proceso. Por tanto, al imponer a la entidad obligada la realización de gestiones destinadas al retorno del expediente original desde el Vaticano para que el accionante pudiera acceder nuevamente a este, el juez de ejecución introdujo una exigencia que excedía el alcance de la medida de reparación ordenada en la sentencia de 04 de diciembre de 2023 e impuso una carga adicional no prevista en esta. En consecuencia, el juez ejecutor incumplió su deber de hacer ejecutar la sentencia en los términos dispuestos en la decisión constitucional.

43. Por lo examinado se concluye que, en el presente caso, el juez de ejecución, al cambiar injustificadamente la medida de reparación ordenada por la Sala Provincial, incurrió en una defectuosa ejecución de la decisión constitucional emitida en el proceso de hábeas data seguido por Manuel Ernesto Safla Toaza en contra de la Arquidiócesis de Quito.

44. Finalmente, al verificarse el cumplimiento de la sentencia de 04 de diciembre de 2023 dictada por la Sala Provincial, la Corte debe dejar sin efecto la medida dictada por el juez de ejecución en la providencia de 31 de julio de 2024 —la orden de gestionar el retorno íntegro del expediente original del proceso administrativo penal que reposa en

el Vaticano como presupuesto para una nueva exhibición, acceso y obtención de copias certificadas a favor del accionante—, así como todas las actuaciones judiciales que se deriven de ella y archivar el proceso de ejecución.

7. Decisión

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

1. **Aceptar** la acción de incumplimiento **41-25-IS.**

2. **Declarar** que el juez de ejecución incurrió en una defectuosa ejecución de la sentencia de 04 de diciembre de 2023 al cambiar injustificadamente la medida de reparación ordenada por la Sala Provincial y, en consecuencia, dejar sin efecto la medida dispuesta por dicho juez ejecutor, así como todas las actuaciones judiciales que se deriven de ella.

3. **Declarar** el cumplimiento de la medida de reparación dispuesta por la Sala Provincial en la sentencia de 04 de diciembre de 2023.

4. Archivar el proceso de ejecución.

5. Notifíquese y cúmplase.

Validar únicamente en FirmaEC.
Firmado electrónicamente por:
JHOEL MARLIN ESCUDERO SOLIZ

Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

Razón: La sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los jueces constitucionales Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes, Sandra Cordero Gárate, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 11 de junio de 2026. Sin contar con la presencia de la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo por licencia de comisión de servicios.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL

Firmado electrónicamente por:
CRISTIAN RAUL CAIZA ASITIMBAY

4125IS-9134e

Caso 41-25-IS

Razón: El texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día miércoles diecisiete de junio de dos mil veintiséis, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL

Firmado electrónicamente por:
CRISTIAN RAUL CAIZA ASITIMBAY



Mgs. Jaqueline Vargas Camacho
DIRECTORA (E)

Quito:
Calle Mañosca 201 y Av. 10 de Agosto
Atención ciudadana
Telf.: 3941-800
Ext.: 3134

www.registroficial.gob.ec

JL/FA

El Pleno de la Corte Constitucional mediante Resolución Administrativa No. 010-AD-CC-2019, resolvió la gratuidad de la publicación virtual del Registro Oficial y sus productos, así como la eliminación de su publicación en sustrato papel, como un derecho de acceso gratuito de la información a la ciudadanía ecuatoriana.

"Al servicio del país desde el 1º de julio de 1895"

El Registro Oficial no se responsabiliza por los errores ortográficos, gramaticales, de fondo y/o de forma que contengan los documentos publicados, dichos documentos remitidos por las diferentes instituciones para su publicación, son transcritos fielmente a sus originales, los mismos que se encuentran archivados y son nuestro respaldo.