

REGISTRO OFICIAL[®]

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

SENTENCIAS:

34-18-IN/26 En el Caso No. 34-18-IN Se declara la constitucionalidad condicionada del literal b) y de los incisos cuarto y quinto del artículo 6 de la “Ordenanza de funciones de la Policía Municipal en el Ordenamiento de la Ciudad”, expedida por el Concejo Cantonal de Ambato el 11 de julio de 2006	2
2738-24-EP/26 En el Caso No. 2738-24-EP Se desestima la acción extraordinaria de protección No. 2738-24-EP.....	26
97-23-IN/26 En el Caso No. 97-23-IN Se desestima la acción pública de inconstitucionalidad No. 97-23-IN.....	43

AUTO:

Causa 1-26-CP Se avoca conocimiento del Caso No. 1-26-CP, dictamen previo de constitucionalidad de convocatoria a consulta popular, solicitado por José Mesías Narváez Estrada.....	56
---	----



Sentencia 34-18-IN/26
Juez ponente: Jhoel Escudero Soliz

Quito, D.M., 30 de julio de 2026

CASO 34-18-IN

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

SENTENCIA 34-18-IN/26

Resumen: La Corte Constitucional analiza la acción pública de inconstitucionalidad presentada por Elizabeth Kathleen Campbell en contra del literal b) y de los incisos cuarto y quinto del artículo 6 de la "Ordenanza de funciones de la Policía Municipal en el Ordenamiento de la Ciudad", expedida por el Concejo Cantonal de Ambato, y examina si el procedimiento de retiro de bienes que en ellos se regula garantiza a las personas trabajadoras autónomas el ejercicio del derecho a la defensa.

La Corte declara la constitucionalidad condicionada de las disposiciones impugnadas, de tal modo que el retiro previsto en el artículo 6 de la Ordenanza impugnada será constitucional siempre que: i) constituya una medida de *ultima ratio*, precedida de un requerimiento de cumplimiento y de un plazo para regularizar la actividad, y ii) se entrega a la persona una constancia escrita que le permita reclamar los bienes dentro de términos computados desde su conocimiento efectivo, asegurándose su conservación. En tal sentido se dispone la adecuación normativa por parte del GAD.

1. Antecedentes procesales

1. El 02 de julio de 2018, Elizabeth Kathleen Campbell (“**accionante**”) presentó una acción pública de inconstitucionalidad en la que impugnó por el fondo los artículos 5, numeral 1 literal e) y 6 de la ordenanza 400.123, “Ordenanza de funciones de la Policía municipal en el Ordenamiento de la Ciudad” expedida por el Concejo Cantonal de Ambato el 11 de julio de 2006 (“**Ordenanza**”).
2. Mediante auto de 03 de abril de 2019, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción planteada y dispuso al Concejo Cantonal y a la Alcaldía del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Ambato (“**GAD de Ambato**”) que defiendan o impugnen la constitucionalidad de la norma demandada, y presenten los documentos e informes que respaldaron la emisión de la misma.¹

¹ La Sala de Admisión estuvo conformada por la entonces jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, y los entonces jueces constitucionales Agustín Grijalva Jiménez y Hernán Salgado Pesantes. El 20 de julio de 2021, el entonces juez constitucional Hernán Salgado Pesantes avocó conocimiento de la causa y dispuso a las partes que presenten los escritos que consideren pertinentes sobre el objeto de la acción de inconstitucionalidad. El 27 de julio de 2021, el abogado patrocinador del GAD de Ambato presentó un escrito mediante el cual solicitó que se convoque a audiencia pública. El 10 de febrero de 2022 se posesionaron la jueza y los jueces de la renovación parcial de la Corte Constitucional. El 17 de febrero de

2. Competencia

3. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad, de conformidad con el artículo 436, numeral 2 de la Constitución de la República y el artículo 75, numeral 1, literal c) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).

3. Disposición cuya inconstitucionalidad se demanda

4. La accionante identifica como normas impugnadas por el fondo las contenidas en los artículos 5, numeral 1 literal e) y 6 de la Ordenanza, cuyo texto es el siguiente:

Art. 5. - De las Áreas de Acción y Funciones. - Las áreas de acción y funciones de la Policía Municipal en el Cantón Ambato son:

1.- Área de acción – Higiene [...]

e) Impedir las ventas en espacios públicos que no tuvieran la respectiva autorización municipal [...].

Art. 6.- Procedimiento para el Control de la Vía Pública. - En el control de la vía pública, desalojo de ventas ambulantes no autorizadas de un sector, retiro de mercaderías en los casos previstos en esta Ordenanza y la elaboración del parte respectivo a su superior, los Policías Municipales asignados a esta misión, así como sus superiores jerárquicos, deberán cumplir con el siguiente procedimiento:

a. Tratándose del desalojo de ventas ambulantes de un sector, deberá mediar orden escrita del Director de Servicios Públicos y del Jefe de la Policía Municipal, la cual será motivada.

b. Si para impedir las ventas en espacios públicos o los comerciantes que no tuvieran la respectiva autorización municipal, fuere necesario decomisar los artículos y/o objetos puestos a la venta, el policía municipal de mayor rango asignado a esta misión, elaborará el respectivo parte de decomiso, en el término máximo improrrogable de 24 horas, contados a partir de la hora del mismo y lo entregará al Inspector o Subinspector encargado quien inmediatamente lo remitirá al Jefe de la Policía Municipal y este al Director de Servicios Públicos, para que cumpla con lo establecido en la Ordenanza de ocupación de la vía pública, a fin de que el Comisario Municipal respectivo, avoque conocimiento del caso e imponga la respectiva sanción.

2022 se realizó el resorteo de la causa y su conocimiento le correspondió al juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, quien avocó conocimiento el 15 de agosto de 2023 y solicitó al GAD de Ambato que informe a este Organismo si la norma impugnada se encuentra vigente o derogada. El 20 de octubre de 2023, el juez ponente solicitó un informe al GAD de Ambato sobre el procedimiento que aplican los agentes municipales y del orden para proceder al retiro de los bienes que expenden los comerciantes informales, los requisitos para que estos los recuperen, las estadísticas de los procedimientos iniciados contra comerciantes informales desde el año 2018 hasta la actualidad y el valor de las multas que el GAD de Ambato impone a los comerciantes no autorizados por el expendio de productos en el espacio público. El 27 de octubre y el 08 de noviembre de 2023, el GAD de Ambato remitió la información requerida por el juez ponente.

En ningún caso este procedimiento será superior a 48 horas contadas a partir de la hora del decomiso, cuando se trate de artículos no perecibles y 24 horas cuando sean artículos perecibles. Únicamente cuando los artículos perecibles decomisados no fueren reclamados por el infractor, en el término de 24 horas, éstos serán enviados a los diferentes albergues, a través del Patronato Municipal, previo a la firma de un acta de entrega recepción.

Una vez impuesta la sanción, el infractor podrá retirar la mercadería decomisada, cuando justifique la propiedad y procedencia lícita de los bienes decomisados. En el caso de que dichos bienes no hayan sido reclamados o que su procedencia no haya sido justificada, serán rematados públicamente y los recursos recaudados serán destinados al Patronato Municipal.

4. Fundamentos de la acción de inconstitucionalidad

4.1. Fundamentos de la acción y pretensión

5. La accionante señala que las normas impugnadas son incompatibles con los artículos 75 (derecho a la tutela judicial efectiva); 76.1 (garantía del cumplimiento de normas y derechos de las partes); 76.2 (principio de inocencia); 76.3 (principio de legalidad de las infracciones y sanciones); 76.7.a (derecho a la defensa); 76.7.b (contar con tiempo y medios adecuados para la preparación de la defensa); 76.7.c (ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones); 76.7.d (publicidad de los procesos); 76.7.h (derecho de contradicción); 323 (prohibición de toda forma de confiscación); y, 329 (prohibición de toda forma de confiscación de productos, materiales o herramientas de trabajo de los trabajadores autónomos) de la Constitución.
6. Sobre el derecho a la tutela judicial efectiva, señala que la Ordenanza permite que los bienes de los trabajadores autónomos de venta ambulante sean retirados como garantía para el pago de una multa. En la práctica, por la forma en la que se ejecutan las medidas de retención de los bienes, las y los trabajadores autónomos de venta ambulante no podrían acceder a una defensa judicial efectiva y se quedarían en situación de indefensión. Además, señala que, en el caso de vendedores de productos perecibles, el plazo de 24 horas para reclamar los bienes impide a los trabajadores autónomos ejercer adecuadamente su derecho al debido proceso, ya que coincide con el tiempo que la Policía Municipal tiene para tramitar la documentación, dejando a los comerciantes sin posibilidad real de respuesta.
7. En cuanto al derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de normas y derechos de las partes, previsto en el artículo 76, numeral 1 de la Constitución, la accionante sostiene que el procedimiento establecido en la Ordenanza “[...] amenaza los derechos del debido proceso mediante su propio procedimiento [...]”. Añade que es obligación del GAD de Ambato garantizar que las disposiciones de la Ordenanza se

alineen con la Constitución y aseguren la protección efectiva de los derechos de la ciudadanía.

8. Sobre el principio de inocencia, previsto en el artículo 76, numeral 2 de la Constitución, la accionante aduce que la Ordenanza, al prohibir y sancionar una actividad lícita como la venta ambulante de bienes lícitos, vulnera la presunción de inocencia al considerar culpable al presunto infractor desde el inicio. Por ello, el proceso sancionador, que inicia con la incautación de bienes y exige el pago de una multa, impediría al trabajador autónomo defenderse adecuadamente, por lo que se vulneraría, además, el derecho al debido proceso.
9. En relación con el principio de legalidad de las infracciones y sanciones, previsto en el artículo 76, numeral 3 de la Constitución, la accionante manifiesta que la Ordenanza resulta inconstitucional, pues la venta ambulante de bienes lícitos no se encuentra tipificada como infracción en la Constitución ni en una ley. En consecuencia, sostiene que la prohibición establecida en dicha disposición es inconstitucional.
10. En cuanto al derecho al debido proceso en la garantía de defensa, previsto en el artículo 76, numeral 7, literales b), c) d), h) de la Constitución, sostiene que la Ordenanza vulnera este derecho pues “[...] el proceso sancionador de la ordenanza está inmediato y no da oportunidad para el acusado argumentar su caso [...] [sic]” ya que la sentencia se emite de manera concurrente con su ejecución (esto es, dentro del plazo de 24 y 48 horas determinado para bienes perecibles y no perecibles, respectivamente), sin otorgar al presunto infractor la posibilidad real de defenderse. Aquello impediría a los presuntos infractores contar con el tiempo y los medios adecuados para preparar su defensa, y les privaría de la oportunidad de ser escuchados en igualdad de condiciones. Por tanto, la Ordenanza desconocería el carácter público del procedimiento y restringiría el acceso a los documentos que fundamentan la sanción. Asimismo, al no permitir la presentación de argumentos ni de pruebas de los presuntos infractores, y admitir únicamente aquellas del órgano sancionador, se configuraría un proceso unilateral y arbitrario que vulneraría las garantías básicas del debido proceso.
11. Respecto a la prohibición de toda forma de confiscación, prevista en el artículo 323 de la Constitución, sostiene que la Ordenanza transgrede este derecho al permitir el retiro de bienes sin la posibilidad de que los vendedores autónomos presenten un reclamo al respecto. Este tipo de retiro de bienes bajo pretexto de una normativa es plenamente una vulneración de lo estipulado en el artículo 323 de la CRE, ya que se trata de una confiscación de propiedad sin valoración, indemnización ni pago al propietario.
12. Respecto a la prohibición de toda forma de confiscación de productos, materiales o herramientas de trabajo de los trabajadores autónomos, contenida en el artículo 329 de

la Constitución, señala que la Ordenanza dispone la confiscación y posterior retiro de los productos, materiales o herramientas de trabajo de los vendedores ambulantes que se expenden en espacios públicos, lo que está en plena contravención de la prohibición de toda forma de confiscación de bienes de trabajadores autónomos estipulada en la Constitución.

4.2. Argumentos del GAD Municipal de Ambato

- 13.** El GAD de Ambato contestó la acción de inconstitucionalidad planteada por la accionante, afirmando que:

[...] [La accionante] dice que se quebranta el derecho al acceso porque no existe la tutela judicial al dejarle en indefensión a un comerciante, porque se le retirará los productos que en la vía pública se ofertan sin la autorización municipal respectiva, es decir la licencia de comercio que esta municipalidad SI [sic] otorga a los comerciantes luego del proceso respectivo, como ocurre en todo el territorio nacional. [...]²

- 14.** Manifiesta que la Ordenanza de funciones de la Policía Municipal en el ordenamiento de la ciudad fue discutida y aprobada por el Concejo Municipal de Ambato en sesiones del 13 de junio y 11 de julio de 2006, y que se encuentra vigente.

- 15.** Señala que existe un instructivo para verificar la presunta infracción administrativa en sitio durante la ejecución del proceso de control del uso del espacio público, en el que se regulan las actuaciones de los agentes de control para proceder con el retiro de bienes y el inicio del procedimiento sancionador. Al respecto, señala que:

[...] El Cuerpo de Agentes de Control Municipal es el órgano de ejecución operativa cantonal en materia de prevención, disuasión, vigilancia y control del espacio público en el ámbito de su jurisdicción y competencia; y, como función tiene la ejecución de las órdenes de la autoridad competente para controlar el uso del espacio público, por tal se realiza el control de las actividades económicas no autorizadas en los bienes de uso público, siguiendo el procedimiento establecido en el manual de procesos aprobado por el GADMA (adjunto) que inicia con una socialización de la infracción tipificada en la Ordenanza que regula y controla la ocupación de los bienes de uso público, para después proceder con la medida provisional de retiros de productos, conforme lo determina el Art. 180 del COA y verificando los requisitos del Art. 181 del mismo cuerpo legal, así como el Art. 7 de la Ordenanza que determina el régimen del Sistema de Justicia Integrado del GADMA. [...]³

- 16.** Finalmente, sostiene que:

² Causa 34-18-IN, escrito presentado por el GAD de Ambato el 27 julio de 2021, a las 15h29.

³ Causa 34-18-IN, [oficio CACM-EMTM-23-191 de 25 de octubre de 2023, remitido por](#) el GAD de Ambato mediante escrito presentado el 27 octubre de 2023, a las 14h24.

[...] El proceso administrativo sancionador está dispuesto y establecido en el Código Orgánico Administrativo, debemos indicar que los productos perecibles son devueltos al administrado dentro de las 24 horas contadas desde el cometimiento de la infracción y se continúa con el proceso. En cuanto a los productos no perecibles el proceso contará con la Resolución Administrativa emanada de la función de sanción y se ejecuta lo dispuesto, pudiendo ser Resolución: 1. De sanción o 2. De absolución, es decir que se ha demostrado la inexistencia de responsabilidad. Con lo expuesto para proceder con la devolución de los productos no perecibles, se solicita la resolución de absolución o la carta de pago de la multa. [...]

4.3. Argumentos de la Procuraduría General del Estado.

17. La Procuraduría General del Estado (“PGE”) señaló que las disposiciones de la Ordenanza buscan

[...] regular y efectuar el control del uso y ocupación del suelo al tenor de lo previsto en el Art. 264 numeral 1 de la Constitución. En tal virtud, la actuación de la municipalidad en este sentido, bajo ningún concepto irrespeta los derechos constitucionales de los vendedores ambulantes ni viola la tutela judicial efectiva (artículos 11.9 y 75 de la Constitución), tal cual asevera la accionante en su libelo. [...]

18. Asimismo, señaló que

[...] las normas impugnadas no vulneran el derecho a la propiedad [...]. En el tema, llega a confundir a la figura jurídica legítima del decomiso con la confiscación, que es lo que constitucionalmente se halla prohibido [...] pretende aplicar antojadizamente solo la primera parte del contenido de esta disposición, soslayando abiertamente el segundo segmento complementario, con lo cual queda demostrado su total desacierto y desenfoque interpretativo.

Finalmente, la ordenanza en sí y las normas impugnadas, lejos de contrariar las disposiciones constitucionales que invoca la accionante, por el contrario, están en armonía con lo ordenado en los numerales 1, 2 y 8 del artículo 264 de la Constitución, que al referirse al ámbito de las competencias exclusivas de los municipios, les faculta a ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón, y, a preservar el patrimonio arquitectónico, cultural y natural dentro de su territorio cantonal.

5. Formulación del problema jurídico

19. La jurisprudencia de esta Corte ha señalado que el análisis de posibles inconstitucionalidades requiere que las accionantes cumplan con cierta carga argumentativa que permita a esta Corte realizar un pronunciamiento en el marco del control abstracto de constitucionalidad.⁴ Además, mediante esta acción, la Corte no

⁴ CCE, sentencia 69-16-IN/21, 20 de octubre de 2021, párr. 35.

realiza un análisis de casos o situaciones concretas pues, conforme al artículo 74 de la LOGJCC, el objeto del control abstracto de constitucionalidad no es otro que el de asegurar la compatibilidad entre la norma impugnada y la Constitución.

20. El artículo 79, numeral 5, literal b, de la LOGJCC, determina que en las acciones públicas de inconstitucionalidad los legitimados activos están obligados a cumplir con cierta carga argumentativa, esto, en tanto que dispone que las demandas de inconstitucionalidad contengan “[a]rgumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes, por los cuales se considera que exista una incompatibilidad normativa”.⁵
21. Si bien la accionante cita el contenido del artículo 5 numeral 1 literal e) de la Ordenanza de Funciones de la Policía Municipal en el Ordenamiento de la Ciudad, esta Corte advierte que no desarrolla un argumento claro, cierto, específico y pertinente que permita identificar una incompatibilidad normativa entre dicha disposición y la Constitución. En efecto, de la revisión integral de la demanda se desprende que los cuestionamientos formulados no se dirigen al contenido normativo del artículo 5 numeral 1 literal e), sino que se concentran en el procedimiento previsto en el artículo 6 de la Ordenanza. En consecuencia, al no verificarse el cumplimiento de la carga argumentativa mínima exigida, esta Corte no se pronunciará sobre la constitucionalidad del artículo 5 numeral 1 literal e) de la Ordenanza.
22. En esa medida, esta Corte constata que los cargos reseñados en los párrafos 6 a 12 de esta sentencia, se dirigen de manera concreta y reiterada al artículo 6 de la Ordenanza, en particular, a su literal b y a los incisos cuarto y quinto, en cuanto regulan el **procedimiento de retiro de bienes**.
23. En cuanto al artículo 6, literal b) de la Ordenanza impugnada, la accionante afirma que no sería compatible con los artículos 329 y 76, numeral 7, literal b) de la Constitución, pues sus argumentos se centran en que:

la ordenanza, al contemplar [el procedimiento] del decomiso de los artículos y/o objetos puestos a la venta en el espacio público sin autorización correspondiente, es incompatible con el derecho al trabajo, específicamente en relación a lo contemplado en el artículo 329 de la CRE, dado que los vendedores ambulantes no tienen la posibilidad de presentar reclamo o recurso alguno para recuperar sus bienes.

24. Asimismo, señala que la brevedad del procedimiento administrativo sancionatorio impide que los comerciantes que no tienen la respectiva autorización municipal ejerzan su derecho al debido proceso en la garantía de la defensa, porque no cuentan con los medios ni el tiempo suficiente para prepararla, precisando que “el proceso [...] se

⁵ CCE, sentencia 47-15-IN/21, 10 de marzo de 2021, párr. 28.

efectúa [de] manera inmediata y [la resolución] [...] es ejecutada de manera inmediata y unilateral, se vulnera completamente el concepto de dar tiempo adecuado para preparar una defensa y también produce el efecto de carecer de los medios adecuados para su preparación”.

25. Al respecto, el GAD de Ambato ha indicado que el cabildo emite las correspondientes licencias de autorización, y que el procedimiento contempla que en los casos de incautación las mercancías pueden ser devueltas, sean perecibles o no, por tanto, no considera que haya incompatibilidad con la Constitución.
26. Cabe señalar que, sobre estas alegaciones, esta Corte considera que los argumentos cuestionan el procedimiento de retiro previsto en el literal b) y en los incisos cuarto y quinto del artículo 6 de la Ordenanza, por lo que aspectos como la emisión de licencias de autorización de comercio pertenecen a otro escenario que no constituye objeto de análisis en la presente causa. Además, en cuanto a la emisión de estas licencias, esta Magistratura ya se pronunció en la sentencia 35-18-IN/26 que analizó la constitucionalidad de la Ordenanza 100.139 sobre la ocupación de bienes de uso público en el cantón Ambato. En esa ocasión, la Corte constató que la prohibición de actividades comerciales no autorizadas operaba sin un mecanismo que viabilizara la obtención de la respectiva autorización, razón por la cual condicionó su constitucionalidad a la existencia de un procedimiento previsto en una norma de carácter general y abstracto.⁶ Además, se precisó que los instrumentos administrativos internos y los documentos operativos no habilitan por sí solos un procedimiento normativo, por lo que no pueden suplir las garantías que deben constar en la Ordenanza.⁷
27. Ahora bien, a partir de los cargos formulados, esta Corte advierte que, si bien la accionante invoca en su demanda una pluralidad de disposiciones constitucionales, incluidos los artículos 75, 76 numerales 1, 2, 3 y 7 literales a), b), c), d) y h), 323 y 329 de la Constitución, su argumentación se concentra, de manera sustancial, en cuestionar que los plazos previstos en el procedimiento de retiro y recuperación de bienes no permiten ejercer una defensa real y oportuna, y que ello produce una afectación material sobre los bienes utilizados en el trabajo autónomo. Por tanto, el núcleo del cargo no radica en una impugnación autónoma de la potestad municipal de control del espacio público ni del retiro de bienes considerado en abstracto, sino en la suficiencia constitucional de las garantías temporales y procedimentales previstas para controvertir esa medida y recuperar los bienes afectados.

⁶ CCE, sentencia 35-18-IN/26, 29 de enero de 2026, párrs. 72, 92 y 96, y decisorio 2.

⁷ CCE, sentencia 35-18-IN/26, 29 de enero de 2026, párrs. 80 y 96.

28. En este contexto, las alegaciones relativas al derecho al trabajo autónomo, a la prohibición de confiscación y al derecho a la propiedad no configuran problemas jurídicos independientes, sino que se relacionan con el proceso de control encargado a los agentes municipales que se encuentra establecido en la norma impugnada. En particular, la incidencia del retiro de bienes sobre actividades económicas de subsistencia permite examinar si dicho procedimiento y los plazos contemplados en este garantizan el ejercicio del derecho a la defensa.
29. De esta manera, para responder a los cargos expuestos, esta Corte observa que existen argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes de una posible inconstitucionalidad del literal b) y de los incisos cuarto y quinto del artículo 6 de la Ordenanza, en relación con el derecho a la defensa. Conforme se señaló en el párrafo precedente, las alegaciones relativas al derecho a la propiedad, a la prohibición de confiscación y al trabajo autónomo no configuran cargos autónomos susceptibles de un pronunciamiento independiente, sino que permiten apreciar la intensidad de la afectación que el procedimiento impugnado produce sobre quienes lo soportan, en particular por la eventual pérdida de los bienes retirados y por su remate cuando no son reclamados o cuando no se justifica su procedencia. En esos términos, corresponde plantear el siguiente problema jurídico: ¿El procedimiento previsto en el literal b) y en los incisos cuarto y quinto del artículo 6 de la Ordenanza que regula el retiro de bienes por comercio no autorizado en el espacio público es incompatible con el derecho a la defensa reconocido en el artículo 76 numeral 7 literales a) y b) de la Constitución?

6. Análisis constitucional

6.1 ¿El procedimiento previsto en el literal b) y en los incisos cuarto y quinto del artículo 6 de la Ordenanza que regula el retiro de bienes por comercio no autorizado en el espacio público es incompatible con el derecho a la defensa reconocido en el artículo 76 numeral 7 literales a) y b) de la Constitución?

30. La Corte examinará si el procedimiento de retiro regulado en el literal b) y en los incisos cuarto y quinto del artículo 6 de la Ordenanza garantiza a las personas trabajadoras autónomas una oportunidad real y efectiva de ejercer su derecho a la defensa frente a la medida que afecta sus bienes. Tras analizar las normas impugnadas, esta magistratura declara la interpretación de constitucionalidad condicionada de las disposiciones impugnadas, según el cual el retiro es una medida de última ratio, precedida de una advertencia y de la posibilidad de regularización, además que debe estar acompañada de garantías para presentar descargos, reclamar y conservar los bienes.

31. En el caso bajo análisis, la accionante sostiene que no existe la oportunidad de ejercer el derecho a la defensa en el procedimiento de retiro que prevé la Ordenanza impugnada, porque la sanción derivada de esa medida se impone y ejecuta de manera inmediata y unilateral. Los plazos que la Ordenanza prevé son de 24 y 48 horas, para bienes perecibles y no perecibles, respectivamente. Así, la resolución y su ejecución serían inmediatas, dejando al presunto infractor sin la posibilidad real y efectiva de defenderse, al no contar con el tiempo ni los medios adecuados para preparar su defensa en igualdad de condiciones.
32. Por su parte, el GAD de Ambato afirma que el retiro de bienes constituye una medida provisional adoptada conforme a los artículos 180 y 181 del COA, y que los productos perecibles se devuelven al administrado dentro de las 24 horas, mientras que los no perecibles se restituyen una vez concluido el procedimiento sancionador, previa presentación de la resolución de absolución o de la carta de pago de la multa.
33. Bajo estas premisas, para proceder con el análisis de la norma impugnada es necesario aclarar el alcance constitucional del derecho a la defensa. El artículo 76 numeral 7 de la Constitución reconoce el derecho a la defensa e incluye, entre sus garantías, las siguientes: “[...] a) Nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento. b) Contar con el tiempo y con los medios adecuados para la preparación de su defensa. [...]”.
34. Al respecto, esta Corte ha sostenido que es titular de este derecho:

[...] todo aquel cuyos derechos e intereses sean objeto de discusión dentro de un procedimiento, ya sea judicial, administrativo o de cualquier índole, para acceder al sistema y hacer valer sus derechos respecto de este. En aquel sentido, el derecho a la defensa busca garantizar la igualdad de armas entre las partes procesales a través de diversas garantías que incluyen el no ser privado de este derecho en ninguna etapa o grado del procedimiento, contar con el tiempo y medios adecuados para la preparación de la defensa y ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones [...].⁸

35. Así también, este Organismo ha señalado que:

[...] este principio constituye una de las garantías del debido proceso que actúa como un límite al poder punitivo al momento de la configuración normativa de las infracciones y sanciones administrativas. Por ello, la proporcionalidad exige que en el plano normativo exista una adecuada correspondencia entre la acción administrativa y la conducta o categoría de conductas que se reprochan. De tal manera que la conducta no sea excesiva, atendiendo a la gravedad de la infracción, o innecesaria, para la finalidad de interés general. [...].⁹

⁸ CCE, sentencia 217-16-EP/21, 02 de junio de 2021, párr. 16.

⁹ CCE, sentencia 93-20-IN/23, 01 de marzo de 2023, párr. 63.

36. Así, el derecho al debido proceso, en su dimensión de garantía de la defensa, exige que toda persona cuente con una oportunidad real, efectiva y oportuna para controvertir las actuaciones de la administración que puedan afectar sus derechos. Esta garantía no se satisface únicamente con la previsión formal de un procedimiento, sino que requiere que las **condiciones temporales** en las que este se desarrolla permitan ejercer de manera efectiva los mecanismos de defensa previstos en el ordenamiento jurídico.
37. En este contexto, los procedimientos y plazos establecidos en la disposición impugnada adquieren una relación directa con el derecho a la defensa, pues su configuración puede incidir en la posibilidad real de ejercerlo o no. Así, plazos que no consideren las condiciones de las personas afectadas pueden vaciar de contenido esta garantía, especialmente cuando se trata de personas en situación de vulnerabilidad, bienes perecibles o cuya subsistencia depende de la actividad económica afectada por la medida.
38. Ahora bien, en el caso concreto, la norma impugnada establece que el agente de la Policía Municipal tiene el “término máximo improrrogable de 24 horas” para elaborar el parte. Posteriormente, se establece que se remita éste a otros funcionarios para que finalmente sea el Comisario Municipal quien “avoque conocimiento del caso e imponga la respectiva sanción”. Además, la norma señala:

[e]n ningún caso este procedimiento será superior a 48 horas contadas a partir de la hora del decomiso, cuando se trate de artículos no perecibles y 24 horas cuando se trate de artículos perecibles. Únicamente cuando los artículos perecibles decomisados no fueren reclamados por el infractor, en el término de 24 horas, éstos serán enviados a los diferentes albergues, a través del Patronato Municipal, previo a la firma de un acta de entrega recepción. [...] Una vez impuesta la sanción, el infractor podrá retirar la mercadería decomisada, cuando justifique la propiedad y procedencia lícita de los bienes decomisados. En el caso de que dichos bienes no hayan sido reclamados o que su procedencia no haya sido justificada, serán rematados públicamente y los recursos recaudados serán destinados al Patronato Municipal. [...]

39. A criterio de este Organismo, de la disposición examinada se desprenden dos interpretaciones o formulaciones normativas:

i. Sobre la primera interpretación

40. La primera interpretación de la norma impugnada implicaría que el retiro de bienes puede ejecutarse de forma inmediata y automática desde que el agente municipal constata la venta no autorizada. De esta forma, el retiro se realizaría sin advertencia previa, ni plazo para regularizar la actividad u oportunidad efectiva para conocer los hechos imputados y presentar descargos o solicitar la devolución de sus bienes.

41. Según esta interpretación, el retiro de bienes sería un acto inmediato y de primera intervención, que se adoptaría y ejecutaría en el mismo momento de constatarse la presunta infracción, sin que medie un acto previo de notificación o advertencia. De tal forma, el administrado no podría impugnar o presentar descargos ante el retiro de bienes o la valoración de alternativas menos lesivas previas al retiro de los bienes.
42. En la práctica, esta interpretación permitiría que el agente municipal imponga la sanción al mismo tiempo que ejecuta el retiro. Además, los plazos de 24 o 48 horas previstos para la persona afectada coincidirían con el tiempo que tienen los agentes municipales para elaborar y remitir la documentación correspondiente, lo que incluso eliminaría la posibilidad real de ejercer la defensa.
43. En consecuencia, esta primera interpretación implicaría que los plazos previstos no contemplen la posibilidad de que el administrado intervenga y ejerza su derecho a la defensa, pues éstos se configurarían como tiempos internos del trámite que corren en su contra, de modo que la persona afectada carece de un momento procesal real para conocer los cargos, controvertirlos y aportar prueba antes de la decisión. Así, el procedimiento administrativo no aseguraría que la persona no sea privada de su defensa en ninguna etapa del procedimiento (artículo 76.7 literal a) ni que cuente con el tiempo y los medios adecuados para prepararla (artículo 76.7 literal b).
44. Ahora bien, la disposición impugnada admite una segunda interpretación, que se formula a continuación.

ii. Sobre la segunda interpretación

45. De manera previa, esta Corte ya determinó en la sentencia 35-18-IN/26 que todo procedimiento administrativo frente a actividades comerciales en el espacio público debe contemplar “reglas claras sobre acceso, requisitos, plazos, autoridades competentes, criterios de decisión y garantías del debido proceso”.¹⁰ Asimismo, advirtió que, ante la ausencia de un marco normativo previo que habilite la regularización de comerciantes, la aplicación de medidas provisionales o sancionatorias “carecería de sustento y podría devenir arbitraria”.¹¹ Además, en la sentencia 35-18-IN/26 se señaló que la norma relativa a la regulación del espacio público debe garantizar el derecho al trabajo autónomo, entendiendo que la aplicación de prohibiciones de uso de espacio público es constitucional “siempre que se establezca el mecanismo que viabilice la obtención de autorizaciones para el ejercicio de actividades comerciales en el espacio público”.

¹⁰ CCE, sentencia 35-18-IN/26, 29 de enero de 2026, párr. 96.

¹¹ CCE, sentencia 35-18-IN/26, 29 de enero de 2026, párr. 98.

46. En la sentencia 37-18-IN/26, este Organismo contempló la constitucionalidad del retiro de productos comercializados sin autorización en el espacio público, bajo ciertas condiciones. Allí se señaló expresamente que “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”.¹²
47. Este principio implica que, “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”. En otras palabras, “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”.¹³
48. En aquella decisión, la Corte declaró la constitucionalidad condicionada de una norma municipal que habilita el retiro de bienes perecibles comercializados sin permiso, siempre que esta medida se adopte por parte de los agentes municipales tras una evaluación de su idoneidad, necesidad y proporcionalidad, sujeta a dos condiciones apropiadamente reguladas y organizadas: (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.¹⁴
49. De estas interpretaciones a casos análogos, se tiene que la medida administrativa de retiro de bienes comercializados sin autorización puede comprenderse como un mecanismo de control que no resulta contrario a los preceptos constitucionales cuando se implementa como último recurso y en un sentido preventivo más que meramente sancionatorio, con las garantías que de ello se desprende. Es por ello que, en el presente caso, es opinión de esta Corte que de la norma impugnada podría desprenderse esta interpretación.
50. Primero, la norma impugnada establece que el retiro de los bienes es una medida que debe adoptar el policía municipal si “fuere necesario” para impedir las ventas en espacios públicos o de comerciantes sin autorización. Es decir, conforme la regulación municipal el retiro de bienes no es un mecanismo directo ni automático que debe ser adoptado por el agente, sino que requiere de una valoración de necesidad de la medida. Se deja claro que el decomiso tiene una naturaleza administrativa y no sancionatoria

¹² CCE, sentencia 37-18-IN/26, 04 de junio de 2026, párr. 79.

¹³ Ibid.

¹⁴ CCE, sentencia 37-18-IN/26 (caso vendedores autónomos no autorizados), 04 de junio de 2026, decisorio 1.

de carácter penal. Además, conforme informó el GAD Municipal de Ambato, esta medida de carácter provisional se determina conforme los artículos 180 y 181 del Código Orgánico Administrativo. Estas normas determinan que el retiro de bienes procede siempre y cuando se trate de una medida “urgente”, sea “necesaria y proporcionada” y que la “motivación no se fundamente en meras afirmaciones”. Por consiguiente, en este caso, dicha medida puede comprenderse como un mecanismo de *ultima ratio*, que demanda de los agentes municipales una evaluación de su idoneidad, necesidad y proporcionalidad antes de aplicarla.

51. Segundo, la norma impugnada establece que solamente cuando los artículos perecibles decomisados no fueren reclamados por el infractor, en el término de 24 horas, éstos serán enviados a los diferentes albergues a través del Patronato Municipal. Además, la autoridad municipal señaló a este Organismo que, en aplicación de la ordenanza, los agentes proceden ante dicha medida provisional conforme el “Instructivo para verificar la presunta infracción administrativa en sitio”.¹⁵ En este instrumento, se observa la regulación para gestionar el cometimiento de una infracción relacionada con productos perecibles, de manera que se evidencia su cantidad, estado, se elabore el parte informe, se considere al infractor como parte de esta verificación, se “conceda tiempo para el reclamo” y se verifique la solicitud de devolución o, en caso contrario, se elabore un informe y acta de entrega recepción de la donación a las Fundaciones de Acción Social o la Dirección de Desarrollo Social y Económico. Por consiguiente, puede interpretarse que la medida de retiro de bienes perecibles, en particular, se toma en garantía de la conservación de éstos, a través de medios materiales efectivos y de procesos previamente regulados.
52. Ahora, en tercer lugar, como se advirtió previamente, la disposición impugnada establece que, ante el retiro de bienes comercializados sin autorización en espacios públicos, el agente municipal debe elaborar en el término máximo de 24 horas el respectivo “parte”. Posteriormente, el agente debe entregar el parte al Inspector o Subinspector encargado, éste a su vez lo debe remitir al Jefe de la Policía Municipal y éste al Director de Servicios Públicos para que “cumpla con lo establecido en la Ordenanza de ocupación de la vía pública, a fin de que el Comisario Municipal respectivo avoque conocimiento del caso e imponga la respectiva sanción”. A continuación, la norma impugnada regula en el siguiente inciso que “[e]n ningún caso este procedimiento será superior a 48 horas contadas a partir de la hora del decomiso, cuando se trate de artículos no perecibles y 24 horas cuando sean artículos perecibles”.
53. Al respecto, es de opinión de esta Corte que el término de 48 horas, o de 24 horas en el caso de bienes perecibles, comprende el tiempo en el que la norma establece que

¹⁵ Expediente constitucional 34-18-IN/26, informe del GAD Municipal de Ambato, 11 de noviembre de 2026.

debe tomar el trámite de imposición de la medida provisional de retiro. Sin que éste término implique la tramitación del correspondiente proceso administrativo sancionatorio. Lo anterior, porque la misma disposición impugnada establece que luego de dicho retiro, corresponde a la autoridad administrativa cumplir con lo establecido en la Ordenanza sobre el uso del suelo, respecto a que el proceso de “juzgamiento”¹⁶ de las sanciones sobre el uso del suelo, como las actividades comerciales sin autorización que impiden el libre tránsito, es el procedimiento establecido en el COOTAD¹⁷ y en el COA.¹⁸

54. En este sentido, la temporalidad a la que alude la accionante en la norma impugnada se establece en el marco de la naturaleza de una medida preventiva y no en el de un procedimiento administrativo sancionador. De tal forma, como ya ha señalado esta Corte, la retención de bienes tiene una “naturaleza cautelar” que “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”.¹⁹ En ningún caso puede ser entendida como una medida disuasoria. Por el contrario, esta medida de *ultima ratio* buscaría, en primer lugar, la regularización de comerciantes. Por ello, debe estar ligada a un proceso administrativo. De tal forma, no es consecuente interpretar que el retiro de bienes comercializados sin autorización corresponde a una medida preventiva, disuasoria y sancionatoria, sin que derive en el inicio del correspondiente procedimiento administrativo en el que se garantice el debido proceso.
55. Para este Organismo, de la norma impugnada cabe una interpretación compatible con el ejercicio del derecho a la defensa si es que se contempla que los términos previstos en la norma impugnada se circunscriben a la naturaleza provisional de la medida de retiro, garantizando a la persona afectada la posibilidad de acceder a información escrita sobre los bienes retenidos, el hecho imputado, el plazo para reclamarlos y la autoridad competente, así como garantías para asegurar la conservación de los bienes. Además de que se garantice en el correspondiente procedimiento administrativo sancionatorio el ejercicio de su derecho a la defensa y de las demás garantías del debido proceso establecidos en el artículo 76 de la Constitución.

¹⁶ Ordenanza que regula y controla la ocupación de bienes de uso público del cantón Ambato. Artículo. 5.- “El juzgamiento de las sanciones contempladas en esta ordenanza le corresponde a la Unidad de Justicia de la Municipalidad de Ambato, en concordancia con el procedimiento establecido en el COOTAD. En caso de flagrancia conocerá el delegado sancionador o la autoridad de la dirección competente, y de ser el caso la Intendencia General de Policía y Comisaría de Policía, que con conocimiento del administrado y una vez cumplido el debido proceso emitirá la sanción correspondiente.

¹⁷COOTAD. Artículo 55.- “Competencias exclusivas del gobierno autónomo descentralizado municipal.- Los gobiernos autónomos descentralizados municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley: [...] b) Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón; [...]”

¹⁸ COA, Título III, Procedimiento Administrativo.

¹⁹ CCE, sentencia 37-18-IN/26, párr. 88.

56. Así las cosas, esta Corte concluye que el procedimiento previsto en el literal b) y en los incisos cuarto y quinto del artículo 6 de la Ordenanza garantiza el ejercicio del derecho a la defensa, contemplado en el artículo 76 numeral 7 literales a) y b) de la Constitución, siempre que : **i)** su aplicación respete un cierto margen de tolerancia jurídica a los presuntos infractores; aplicándola como una medida de *ultima ratio* y no una actuación automática de primera intervención, de modo que su adopción esté precedida de un requerimiento de cumplimiento, verbal o escrito, y de un plazo prudencial para que la persona regularice su actividad o retire voluntariamente sus bienes, y proceda únicamente cuando tales actuaciones no hayan sido atendidas; **ii)** garantice a la persona afectada el ejercicio efectivo de su derecho a la defensa dentro del procedimiento administrativo que se sustancie con posterioridad a la adopción de la medida, para lo cual, en el mismo acto del retiro, deberá entregársele una constancia escrita que identifique los bienes retenidos, el hecho imputado, el término del que dispone para reclamarlos y la autoridad ante la cual debe hacerlo; y, **(iii)** garantice la conservación de los bienes perecibles objeto de la presunta infracción, a través de medios materiales efectivos.

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. Declarar **la constitucionalidad condicionada** del literal b) y de los incisos cuarto y quinto del artículo 6 de la “Ordenanza de funciones de la Policía Municipal en el Ordenamiento de la Ciudad”, expedida por el Concejo Cantonal de Ambato el 11 de julio de 2006, en el sentido de que el procedimiento de retiro de bienes que en ellos se regula solo será constitucional si: **(i)** su aplicación respeta un cierto margen de tolerancia jurídica a los presuntos infractores; aplicándola como una medida de *ultima ratio* constituye una medida de *ultima ratio* y no una actuación automática de primera intervención, de modo que su adopción esté precedida de un requerimiento de cumplimiento, verbal o escrito, y de un plazo prudencial para que la persona regularice su actividad o retire voluntariamente sus bienes, y proceda únicamente cuando tales actuaciones no hayan sido atendidas; **ii)** su aplicación garantiza a la persona afectada el ejercicio efectivo de su derecho a la defensa dentro del procedimiento administrativo que se sustancie con posterioridad a la adopción de la medida, para lo cual, en el mismo acto del retiro, deberá entregársele una constancia escrita que identifique los bienes retenidos, el hecho imputado, el término del que dispone para reclamarlos y la autoridad ante la cual debe hacerlo; y, **(iii)** su aplicación garantiza la conservación de los bienes perecibles objeto de la presunta infracción, a través de medios materiales efectivos.

2. **Disponer** que la interpretación condicionada fijada en esta sentencia es de obligatorio cumplimiento y produce efectos hacia el futuro a partir de su notificación, sin afectar las situaciones jurídicas consolidadas con anterioridad.
3. **Disponer** que el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Ambato, en ejercicio de su potestad normativa y en el plazo de seis meses contados desde la notificación de esta sentencia, adecúe la “Ordenanza de funciones de la Policía Municipal en el Ordenamiento de la Ciudad” de modo que incorpore expresamente las garantías señaladas en el numeral 2 de esta decisión, en particular las actuaciones previas al retiro, la información que debe entregarse a la persona afectada, los términos para reclamar los bienes computados desde su conocimiento efectivo y los medios materiales para su conservación. El Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Ambato informará a esta Corte Constitucional sobre el cumplimiento de esta medida en el término de diez días contados desde el vencimiento del plazo señalado.
4. **Disponer** que el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Ambato 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 de la unidad de tecnologías de la información del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Ambato, o quien haga sus veces, deberá remitir a esta Corte Constitucional:
 - a. 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.
 - b. 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.
5. Notifíquese, publíquese y cúmplase.



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 30 de julio de 2026.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Cristian Caiza Asitimbay

SECRETARIO GENERAL

Voto salvado

Jueza: Alejandra Cárdenas Reyes

SENTENCIA 34-18-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 34-18-IN/26, aprobada en la sesión del Pleno de 30 de julio de 2026.
2. La sentencia de mayoría analizó la constitucionalidad del literal b) y de los incisos cuarto y quinto del artículo 6 de la “Ordenanza de funciones de la Policía Municipal en el Ordenamiento de la Ciudad”, que regulan el retiro de bienes comercializados sin autorización en el espacio público. La decisión de mayoría declaró su constitucionalidad condicionada a que la medida: i) sea de ultima ratio y esté precedida de un requerimiento de cumplimiento y de un plazo para regularizar la actividad o retirar voluntariamente los bienes; ii) garantice el derecho a la defensa mediante la entrega inmediata de una constancia escrita; y iii) asegure la conservación de los bienes perecibles. Además, dispuso al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Ambato (“**GAD Municipal de Ambato**”) incorporar expresamente estas garantías en la ordenanza dentro del plazo de seis meses.
3. Discrepo de la decisión de mayoría por tres razones. Primero, porque no considera integralmente la conclusión de la sentencia 35-18-IN/26, que examinó una ordenanza del mismo cantón y estableció que no pueden aplicarse medidas provisionales o sancionatorias mientras no exista un procedimiento normativo para obtener una autorización. Segundo, porque sostiene la constitucionalidad de la disposición con base en un instructivo interno que no forma parte de la norma sometida a control. Tercero, porque, a diferencia de lo resuelto en la sentencia 35-18-IN/26, en este caso se presentan como una interpretación de las disposiciones impugnadas varias garantías que no constan en su texto y que, por esa misma razón, la decisión ordena incorporar posteriormente en la ordenanza.
 - i. **El procedimiento de autorización como presupuesto del retiro de bienes**
4. La sentencia de mayoría expresamente sostiene que la emisión de licencias de comercio pertenece a un escenario distinto del procedimiento de retiro de bienes y que, por tanto, no constituye objeto de esta causa. Sin embargo, considero que esta

separación desconoce la conclusión central de la sentencia 35-18-IN/26, que examinó, también en el mismo cantón Ambato, la prohibición de realizar actividades comerciales no autorizadas en el espacio público.

5. En aquella decisión, la Corte analizó la prohibición de realizar actividades comerciales no autorizadas a partir de los derechos al trabajo autónomo y a la ciudad. Al respecto, determinó que la regulación municipal debía armonizar el control del espacio público con el reconocimiento de las personas trabajadoras autónomas como titulares de ambos derechos. Sobre esa base, concluyó que la prohibición únicamente podía considerarse constitucional si existía un procedimiento normativo, general y accesible que permitiera obtener la correspondiente autorización.¹
6. La sentencia 35-18-IN/26 precisó que, mientras no exista dicho procedimiento, no es jurídicamente posible calificar una actividad como “no autorizada”, pues ello supondría imponer una carga inexistente. Asimismo, estableció que la ausencia de ese marco de regularización genera una imposibilidad material para aplicar medidas provisionales o sancionatorias, porque estas presuponen la existencia de una prohibición constitucionalmente válida.²
7. Por tanto, a mi juicio, la existencia de un procedimiento para obtener autorizaciones no pertenece a un escenario ajeno al retiro de bienes, sino que constituye su presupuesto jurídico. Antes de aplicar una medida provisional frente a una actividad considerada “no autorizada”, debe existir una vía normativa que permita obtener esa autorización. De lo contrario, tampoco puede exigirse que la persona “regularice su actividad” como condición previa para evitar el retiro.
8. Estimo que la sentencia de mayoría recoge parcialmente los estándares de la sentencia 35-18-IN/26, pero no considera su conclusión. La decisión de mayoría, por un lado, reconoce que en Ambato no existía un procedimiento normativo de autorización y que los instrumentos internos no podían suplirlo; por otro, permite aplicar el retiro como medida de ultima ratio frente a comerciantes “sin autorización”. A mi juicio, esta conclusión es contradictoria con lo resuelto previamente por la Corte, pues admite la aplicación de una medida que, conforme a la sentencia 35-18-IN/26, carece de sustento mientras no exista el marco normativo de regularización que constituye su presupuesto.

ii. El instructivo interno no puede sustentar la constitucionalidad de las disposiciones impugnadas

¹ CCE, sentencia 35-18-IN/26, 29 de enero de 2026, párrs. 53 - 59, 92, 95 y 96, y decisorio 2.

² *Ibid.*, párrs. 97 - 100.

9. La sentencia de mayoría utiliza el “Instructivo para verificar la presunta infracción administrativa en sitio” para sostener que existen mecanismos para i) identificar los bienes; ii) considerar a la persona afectada dentro de la verificación; iii) concederle tiempo para reclamarlos; y, iv) asegurar su conservación. A partir de este instrumento, concluye que el retiro de bienes perecibles puede entenderse acompañado de procedimientos previamente regulados.
10. Sin embargo, esta conclusión reproduce el problema identificado en la sentencia 35-18-IN/26. En aquella decisión, la Corte determinó que la regulación de procedimientos y garantías que condicionan derechos debe constar en una norma de carácter general y abstracto, precisando de forma explícita que los instrumentos administrativos internos y documentos operativos no satisfacen este estándar.³ Por ello, un instructivo destinado a orientar la actuación de los agentes municipales puede ser relevante para conocer la práctica administrativa, pero no puede constituirse en el fundamento de la compatibilidad de las disposiciones impugnadas con la Constitución.
11. Así, tal como sostuve en mi voto salvado a la sentencia 37-18-IN/26, considero que el control abstracto debe examinar si la disposición impugnada, por su propio contenido y por los efectos que razonablemente habilita, ofrece garantías suficientes para proteger los derechos constitucionales. En consecuencia, la constitucionalidad de una norma no puede depender de protocolos o prácticas administrativas que pueden ser modificados, derogados o aplicados de manera desigual por la propia entidad encargada de ejecutar la medida.⁴

iii. Sobre el alcance de la constitucionalidad condicionada declarada por la sentencia de mayoría

12. La sentencia de mayoría sostiene que la expresión “si fuere necesario”, contenida en el literal b) del artículo 6, junto con los artículos 180 y 181 del Código Orgánico Administrativo, permite interpretar que el retiro constituye una medida de *ultima ratio* que debe estar precedida de una evaluación de idoneidad, necesidad y proporcionalidad.
13. Aunque estos elementos permiten sostener que toda medida provisional debe ser urgente, necesaria, motivada y proporcional, considero que no permiten desprender del texto impugnado: i) un requerimiento previo de cumplimiento; ii) un plazo prudencial para regularizar la actividad o retirar voluntariamente los bienes; iii) la entrega inmediata de una constancia escrita con información específica; iv) el cómputo

³ *Ibid.*, párr. 96.

⁴ CCE, voto salvado de la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, sentencia 37-18-IN/26, 04 de junio de 2026, párrs. 25 - 31.

de los términos desde el conocimiento efectivo de la medida; ni v) mecanismos materiales para la conservación de los bienes.

14. La propia sentencia de mayoría reconoce que una primera interpretación de la normativa impugnada permite ejecutar el retiro de forma inmediata y automática, sin advertencia previa ni oportunidad efectiva para conocer los hechos y presentar descargos. Sin embargo, en lugar de declarar la incompatibilidad de esa regulación con el derecho a la defensa, incorpora mediante una interpretación condicionada las actuaciones y garantías que la disposición no contempla.
15. Esta conclusión no se modifica por la decisión de ordenar al GAD Municipal de Ambato que, dentro del plazo de seis meses, incorpore expresamente las garantías fijadas por la Corte. A diferencia de lo resuelto en la sentencia 35-18-IN/26, en la que la aplicación de la prohibición quedó supeditada a la existencia previa de un procedimiento normativo de autorización, en este caso la sentencia de mayoría incorpora directamente al procedimiento de retiro varias actuaciones y garantías que no constan en las disposiciones impugnadas y, posteriormente, ordena su inclusión en la ordenanza. Esta diferencia refuerza mi cuestionamiento respecto a la falta de claridad respecto a si la decisión de la Corte identifica una interpretación posible de la norma; o, establece un procedimiento que corresponde desarrollar normativamente al GAD Municipal de Ambato.
16. En consecuencia, considero que el literal b) y los incisos cuarto y quinto del artículo 6 de la ordenanza debieron ser declarados inconstitucionales, sin perjuicio de disponer que el GAD Municipal de Ambato expida una regulación que contemple expresamente las garantías constitucionales necesarias para el retiro de bienes.
17. Con base en las razones descritas, presento este voto salvado.

XIMENA
ALEJANDRA
CARDENAS REYES

Firmado digitalmente por
XIMENA ALEJANDRA
CARDENAS REYES
Fecha: 2026.08.24
09:44:52 -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 34-18-IN, fue presentado mediante correo electrónico el 07 de agosto de 2026, a las 17:08; y procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.



Validar únicamente en FirmaEC.
Firmado electrónicamente por:
**GENESIS MARCELA
CRUZ GALARZA**

Génesis Cruz Galarza
SECRETARIA GENERAL (S)



Firmado electrónicamente por:
**CRISTIAN RAUL
CAIZA
ASITIMBAY**

003418IN-94686

**Caso 0034-18-IN**

Razón: El texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día martes dieciocho de agosto de dos mil veintiséis por el presidente de la Corte Constitucional, Jhoel Escudero Soliz. El voto salvado de la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes fue suscrito el día lunes veinticuatro de agosto 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**



Sentencia 2738-24-EP/26
Juez ponente: Karla Andrade Quevedo

Quito, D.M., 06 de agosto de 2026

CASO 2738-24-EP

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

SENTENCIA 2738-24-EP/26

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada contra las sentencias de primera y segunda instancia dictadas dentro de una acción de protección en la que el accionante impugnó la terminación de su contrato de servicios ocasionales al contar con una enfermedad catastrófica en remisión. La Corte descartó la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación, al constatar que la sentencia de segunda instancia no incurrió en el vicio motivacional de incongruencia frente a las partes y está suficientemente motivada.

1. Antecedentes procesales

1. El 07 de febrero de 2024, Luis Enrique Maldonado Salazar (“**accionante**”) presentó una acción de protección en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Las Lajas (“**GAD Las Lajas**” o “**entidad pública**”) y la Procuraduría General del Estado.¹
2. El 27 de febrero de 2024, la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Arenillas, provincia de El Oro (“**Unidad Judicial**”), negó la acción de protección.² Ante esta decisión, el accionante interpuso recurso de apelación.
3. Mediante sentencia de 27 de agosto de 2024, la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de El Oro (“**Sala**”) rechazó el recurso de apelación y confirmó la sentencia subida en

¹ Proceso 07309-2024-00149. En su demanda, el accionante señaló que, desde el 16 de mayo de 2023, trabajó bajo contrato de servicios ocasionales en el GAD Las Lajas, desempeñando el cargo de Técnico de Proyectos. Indicó que, mediante oficio de 30 de junio de 2023, puso en conocimiento de la entidad pública que mantiene una enfermedad catastrófica en remisión (cáncer de riñón). Sin embargo, señaló que el 27 de diciembre de 2023, el GAD Las Lajas le notificó la terminación del contrato, vulnerando sus derechos constitucionales a la igualdad y no discriminación, al trabajo, a la salud, a la estabilidad como servidor público y a la seguridad jurídica.

² La Unidad Judicial, en lo esencial, consideró que no existió una vulneración de derechos constitucionales en vista de que: (i) en el expediente constan certificados de reposo médico emitidos posteriormente a la terminación del contrato; (ii) no existen criterios uniformes de los médicos del accionante y no se demostró que la enfermedad que padece fue adquirida en relación a las labores encomendadas en el contrato; y (iii) el accionante mantiene un RUC activo para su libre ejercicio profesional.

grado.³ Frente a esta decisión, el accionante interpuso recursos de aclaración y ampliación, que fueron negados mediante auto de 17 de septiembre de 2024.

4. El 14 de octubre de 2024, el accionante presentó una acción extraordinaria de protección en contra de las sentencias de primera y segunda instancia.
5. Por sorteo electrónico automático de 11 de diciembre de 2024, le correspondió el conocimiento de la presente causa a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo.
6. El 14 de febrero de 2025, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción extraordinaria de protección y dispuso que la Unidad Judicial y la Sala envíen su informe de descargo.⁴
7. El 19 de mayo de 2026, conforme el orden cronológico de sustanciación de causas, la jueza ponente avocó conocimiento del caso.
8. El 26 de mayo de 2026, el accionante presentó un escrito reiterando los argumentos expuestos en la demanda.

2. Competencia

9. En los artículos 94 y 437 de la Constitución y el artículo 191 numeral 2 literal d de la LOGJCC, se establece la competencia de la Corte Constitucional para decidir sobre las acciones extraordinarias de protección en contra de sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia que han vulnerado derechos constitucionales.

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Argumentos del accionante

10. El accionante alega la vulneración de sus derechos constitucionales a la igualdad y no

³ La Sala manifestó que no existió vulneración de derechos, “considerando que no se trata de una necesidad permanente y que llegó el plazo establecido para la terminación del contrato y finalmente porque se trata de un cargo que fue considerado como no necesario en virtud de la reducción de gastos por parte del GAD Municipal de Las Lajas; todo esto sumado al hecho que la enfermedad del hoy accionante al mes de diciembre de 2023 -fecha en que fue notificado con la terminación del contrato- se encuentra en remisión entonces, la entidad accionada no encontró motivo para que continúe la relación laboral razón por la cual, la concluyó”.

⁴ El Tribunal estuvo conformado por la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, la ex jueza constitucional Carmen Corral Ponce, y el juez constitucional Richard Ortiz Ortiz. En escritos de 10 de marzo de 2025 y 05 de marzo de 2025, respectivamente, la Unidad Judicial y la Sala presentaron sus informes de descargo.

discriminación, al trabajo, a la salud, a la seguridad jurídica y a una vida digna. Consecuentemente, solicita que se acepte la acción extraordinaria de protección y que se retrotraiga el proceso al momento en que la Unidad Judicial dictó sentencia; o, alternativamente, que una nueva conformación de la Sala conozca el recurso de apelación interpuesto.

11. Respecto al derecho a la igualdad y no discriminación, sostiene que los jueces de instancia no consideraron su estado de salud y necesidad de protección diferenciada, lo que constituyó una forma de discriminación, toda vez que no se adoptaron medidas destinadas a compensar su situación de desventaja. Refiere que la sentencia 31-18-SEP-CC subrayó la necesidad de adoptar medidas específicas en favor de personas en situaciones de vulnerabilidad.
12. En esta línea, afirma que la Unidad Judicial y la Sala, al no proporcionarle una estabilidad laboral reforzada que le permitiera acceder a tratamientos médicos, vulneraron su derecho al trabajo en condiciones que respeten su dignidad humana. Señala que, si bien los contratos ocasionales tienen un carácter temporal, la sentencia 14-10-SEP-CC estableció que la terminación de este tipo de contratos debe analizarse rigurosamente cuando involucra a trabajadores en condiciones de vulnerabilidad. Añade que la protección laboral reforzada debe prevalecer en atención a que garantiza dignidad y estabilidad, elementos esenciales para la recuperación y bienestar de quienes enfrentan situaciones críticas.
13. Por otra parte, frente al derecho a la salud, el accionante arguye que, conforme a la sentencia 10-18-SEP-CC, existe una interrelación entre el derecho a la salud y al trabajo, pues, la falta de estabilidad laboral compromete su acceso a tratamientos fundamentales para mantener su estado de remisión. En consecuencia, concluye que los jueces de instancia: “al no evaluar esta interdependencia revelan una grave falta de atención a las realidades de mi vida diaria y a la importancia de mantener mi estado de salud en remisión no es sinónimo de que mi enfermedad catastrófica haya desaparecido [...]”.
14. En cuanto al derecho a la seguridad jurídica, menciona que la Sala y la Unidad Judicial realizaron una interpretación formalista respecto de la terminación del contrato, omitiendo aplicar los principios de razonabilidad y proporcionalidad enfatizados en la sentencia 25-15-SEP-CC, pese a tratarse de un caso relacionado con los derechos de una persona en situación de vulnerabilidad. Indica que la seguridad jurídica, también, implica la protección efectiva de los derechos humanos; por lo que, la interpretación realizada por los jueces de instancia le generó incertidumbre de la protección de sus derechos.

15. Finalmente, el accionante invoca que los jueces de instancia vulneraron su derecho a una vida digna, al no valorar adecuadamente cómo la combinación de su estado de salud y la pérdida de ingresos ponen en riesgo su acceso a tratamientos médicos e impactan en su calidad de vida.

3.2. Argumentos de la Sala

16. En informe de 05 de marzo de 2025, Helen Maldonado Albarracín y Jenny Córdova Paladines, en calidad de jueza ponente y jueza lateral de la Sala, señalan que los derechos alegados como vulnerados en la presente acción, son los mismos que fueron invocados en la acción de protección. Por ende, indican que la Sala, con base en las pruebas presentadas, negó las alegaciones del accionante bajo un análisis “concienzudo de las circunstancias”.
17. Resaltan que, si bien el accionante arguye la afectación a sus derechos a la salud y al trabajo, respecto del primero, no identifica un hecho concreto que permita verificar su vulneración, sino circunstancias generales relacionadas a su condición de salud (contar con un solo riñón), cuando esta “por sí no implica enfermedad sino una condición que lo lleva a cambiar estilo y hábitos de vida”.
18. En cuanto al derecho al trabajo, sostienen que este no es absoluto y que una relación laboral puede concluir por circunstancias específicas como las analizadas en el caso. Añaden que el accionante, quien cuenta con el título de ingeniero civil, ya padecía dicha condición previo a ser contratado en el GAD Las Lajas, la cual habría podido afrontar mediante ingresos derivados del ejercicio de su profesión. Enfatizan, además, que la enfermedad actualmente se encuentra en remisión, por lo que consideran que no existiría una afectación actual a sus derechos a la salud y trabajo.
19. Por último, con relación a la motivación expuesta en sentencia y el artículo 58 de la LOSEP, arguyen que la actividad para la cual fue contratado el accionante no tenía carácter permanente y respondía a las necesidades temporales de la entidad pública. Por ello, señalan que su contratación estuvo sujeta a la existencia de recursos finitos. En tal virtud, concluyen que la controversia planteada correspondía a un asunto de mera legalidad y no un caso de discriminación, por lo que disponer el reintegro al puesto de trabajo “implica[ba] la declaración de un derecho lo cual está proscrito en materia constitucional” (sic).

3.3. Argumentos de la Unidad Judicial

20. En informe de 10 de marzo de 2025, el juez Manuel Rigchac Betun expone los

antecedentes procesales de la causa, cita las conclusiones alcanzadas en la sentencia emitida y sostiene que respetó el trámite propio del procedimiento, así como valoró las pruebas en su conjunto para arribar a una resolución “lo más justa posible”.

3.4. Argumentos del GAD Las Lajas

21. En escrito de 08 de julio de 2026, el GAD Las Lajas argumenta que, conforme a la sentencia 1095-20-EP/22, no existe una prohibición absoluta de desvincular a trabajadores con enfermedades catastróficas. En ese sentido, expone que la desvinculación del accionante obedeció a la supresión de la partida correspondiente al cargo de Técnico de Proyectos, al no constituir este una necesidad permanente para el ejercicio fiscal 2024. Por tanto, afirma que la decisión respondió a una causa técnica, objetiva, previsible y presupuestaria, ajena a su estado de salud.
22. Añade que ordenar el reintegro de un trabajador vinculado mediante contrato ocasional, cuando la partida presupuestaria fue formalmente suprimida, constituye una obligación jurídicamente inejecutable. Al respecto, invoca los artículos 115 del COPLAFIP y 331 y 6 del COOTAD, que prohíben contraer obligaciones o celebrar contratos sin la correspondiente certificación presupuestaria.
23. Asimismo, sostiene que carece de sustento fáctico la afirmación de que la no renovación del contrato dejó al accionante en desamparo económico y sin cobertura médica, pues este continuó prestando servicios personales y lícitos para el GAD Municipal de Arenillas y su empresa pública.
24. Finalmente, aduce que, conforme constató la Sala, a diciembre de 2023 la patología activa del accionante (cáncer renal) se encontraba en remisión y únicamente requería controles preventivos. En consecuencia, considera que no existe una situación de debilidad manifiesta aguda que le impida el ejercicio de actividades laborales ordinarias.

4. Planteamiento de los problemas jurídicos

25. La Corte Constitucional ha señalado que, en una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante. Es decir, nacen de las alegaciones dirigidas contra el acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de derechos constitucionales.⁵ Asimismo, esta Corte ha precisado que un argumento mínimamente completo debe

⁵ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16.

reunir, al menos, tres elementos: tesis, base fáctica y justificación jurídica.⁶

26. De la revisión de los cargos expuestos en los párrafos 11 a 15 *ut supra*, este Organismo advierte que, si bien el accionante invoca la vulneración de varios derechos constitucionales, no desarrolla una argumentación jurídica completa que permita, respecto de cada uno de ellos, la formulación de problemas jurídicos independientes.⁷ No obstante, de un esfuerzo razonable y la lectura integral de la demanda, se observa que todos los cargos contienen un mismo núcleo argumentativo : que los jueces de instancia no consideraron su estado de salud, que tenía una enfermedad catastrófica y, como consecuencia de ello, no le reconocieron una estabilidad laboral reforzada que le permitiera acceder a tratamientos médicos. Por tanto, esta Corte considera que las alegaciones planteadas se relacionan con una presunta vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación, a partir de un eventual vicio de incongruencia frente a las partes. A causa de ello, se considera adecuado abordar estos cargos a partir de los siguientes problemas jurídicos:

26.1. ¿La Unidad Judicial vulneró el derecho del accionante al debido proceso, en la garantía de motivación, al incurrir en un vicio de incongruencia frente a las partes por no pronunciarse sobre la alegación relativa a su estado de salud y necesidad de una estabilidad laboral reforzada?

26.2. ¿La Sala vulneró el derecho del accionante al debido proceso en la garantía de motivación, al incurrir en un vicio de incongruencia frente a las partes por no pronunciarse sobre la alegación relativa a su estado de salud y a la necesidad de una estabilidad laboral reforzada?

27. Al respecto, a pesar de que la argumentación principal de ambos problemas jurídicos se refiere a que las dos sentencias emitidas en el proceso de origen incurrirían en un vicio motivacional, esta Corte ha reiterado que, en principio, la motivación de una sentencia de apelación es distinta de la de primera instancia.⁸ Aquello por cuanto la presunta falta de motivación de una sentencia de primera instancia, no impide, como sucedió en el caso *sub examine*, que el accionante la recurra y que la Sala emita una decisión respecto del recurso. La presunta falta de motivación de la sentencia de primera instancia no puede vulnerar, por sí sola, la garantía de motivación como parte

⁶ *Ibid.*, párr. 18.

⁷ Si bien en el respectivo auto de admisión este Organismo pudo haberse pronunciado respecto de ciertos cargos de la demanda que cumplían los requisitos necesarios para su admisibilidad, es menester recalcar que la fase de admisión es preliminar. De ahí que, la última valoración respecto del contenido de un cargo puede realizarse en etapa de sustanciación (CCE, sentencia 718-19-EP/24, 04 de abril de 2024, párr. 21).

⁸ CCE, sentencia 768-25-EP/25, 18 de diciembre de 2025, párr. 34; sentencia 1600-19-EP/24, 24 de enero de 2024, párr. 17; sentencia 2772-16-EP/22, 09 de noviembre de 2022, párr. 16.

del derecho a la defensa y, a su vez, como parte del debido proceso. Por lo expuesto, se analizará, en primer lugar, si la sentencia que resolvió el recurso de apelación incurrió en el vicio referido y, únicamente en caso de constatarlo, se procederá a verificar si la Unidad Judicial también vulneró la referida garantía.

5. Resolución de los problemas jurídicos

5.1. La Sala vulneró el derecho del accionante al debido proceso en la garantía de motivación, al incurrir en un vicio de incongruencia frente a las partes por no pronunciarse sobre la alegación relativa a su estado de salud y a la necesidad de una estabilidad laboral reforzada?

28. En la sentencia 1158-17-EP/21, la Corte Constitucional identificó que una argumentación jurídica puede aparentar ser suficiente cuando, a primera vista, cuenta con una fundamentación normativa y una fundamentación fáctica suficiente, pero alguna de ellas es, en realidad, inexistente o es insuficiente en sentido estricto, según el caso concreto, porque está afectada por algún tipo de vicio motivacional.⁹ Entre estos vicios motivacionales se encuentra la incongruencia frente a las partes, pues, implica que la autoridad jurisdiccional dejó de contestar aquellos argumentos que inciden significativamente en la resolución del correspondiente problema jurídico.¹⁰
29. Dicho lo anterior, la incongruencia frente a las partes no se configura por la omisión de respuesta a cualquier argumento, sino únicamente respecto de aquellos que resultan relevantes, entendidos como aquellos que apuntan a resolver el problema jurídico en sentido opuesto a la respuesta dada por el juzgador.¹¹
30. En el presente caso, el accionante sostiene que la Sala no tomó en consideración que padece de una enfermedad catastrófica en remisión, cáncer de riñón, y que, por ello, no le reconoció el derecho a una estabilidad laboral reforzada. Particularmente, alude que dicha estabilidad laboral, era indispensable para acceder a tratamientos médicos necesarios para mantener el estado de su enfermedad. Este Organismo ha reiterado que, para verificar este tipo de alegaciones, corresponde examinar: (i) cuáles fueron los argumentos del accionante en el proceso; (ii) si la Sala se pronunció sobre ellos en la sentencia impugnada; y en caso de no haberse pronunciado, (iii) la relevancia de dichos argumentos en la decisión.¹²

⁹ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 71.

¹⁰ *Ibid.*, párr. 86.

¹¹ *Ibid.*, párr. 87.

¹² CCE, sentencia 829-22-EP/25, 23 de octubre de 2025, párr. 38.

31. En este punto, resulta importante hacer hincapié en que la garantía de la motivación no comprende un derecho al acierto o a la corrección jurídica de las resoluciones judiciales. En consecuencia, al realizar este análisis, este Organismo se encuentra impedido de pronunciarse respecto a lo acertado o no del razonamiento expuesto por la autoridad emisora de la decisión.¹³
32. Respecto de (i), de la revisión del expediente se constata que, en su demanda de acción de protección de 07 de febrero de 2024, el accionante sostuvo que:

[...] la protección del derecho al trabajo, se evidencia a su vez la necesidad de la tutela del derecho a la igualdad dentro de la esfera laboral, observando que las personas no sean discriminadas por las categorías previstas en el artículo 11 numeral 2 de la Constitución de la República, como es en el presente caso de “EL ACCIONANTE PADECE CANCER”. De esta forma, considerando la condición de vulnerabilidad de las personas que padecen esta enfermedad catastrófica, la obligación de respeto del Estado debe vislumbrarse a través de actuaciones tendientes a que estas personas alcancen su igualdad real, que en este caso no fueron realizadas por los hoy accionados, PESE A QUE LA ENTIDAD CONOCIA DE LA ENFERMEDAD CATASTRÓFICA DEL ACCIONANTE”. [...] En el caso de las personas en condición de vulnerabilidad, la obligación de garantizar el acceso a una remuneración justa es esencial, puesto que se constituye en el sustento para afrontar condiciones que puedan afectar su vida digna. Para una persona que tiene CANCER Y SE ENCUENTRA EN REMISIÓN es indispensable contar con el sueldo o remuneración mensual completa, ya que de ella saldrán los recursos disponibles para atender los diferentes problemas y necesidades que acarrea la condición, así como asegurar condiciones adecuadas para el desarrollo de su vida diaria.¹⁴

33. Por otra parte, en cuanto a (ii), la Sala dentro del apartado segundo de la sentencia impugnada, descartó la vulneración de derechos constitucionales. Frente al derecho a la igualdad y no discriminación, analizó los certificados médicos constantes en el expediente y determinó que el accionante fue contratado por el GAD Las Lajas el 16 de mayo de 2023 hasta el 31 de diciembre de 2023, habiendo sido diagnosticado, en enero de 2023, con una enfermedad catastrófica. Especificó, que: (1) la vigencia del contrato de servicios ocasionales celebrado entre las partes estaba sujeta a la existencia de recursos económicos por parte de la entidad pública; y (2) que desde que ingresó a trabajar, la institución le otorgó los permisos necesarios para tratar su enfermedad, incluyendo un descanso médico por la extirpación de su riñón derecho el 28 de mayo de 2023, fecha a partir de la que “fue atendido en el IESS como un paciente con enfermedad”.
34. Bajo este contexto, arguyó que:

¹³ CCE, sentencia 2128-16-EP/21, 01 de diciembre de 2021, párr. 27; sentencia 298-17-EP/22, 20 de abril de 2022, párr. 43.

¹⁴ Unidad Judicial, expediente 07309-2024-00149, fojas. 41-44.

En el informe médico (fojas 19-21) se puede establecer en forma clara que el accionante presentó complicaciones con su salud y que fue intervenido quirúrgicamente para extirparle el riñón derecho. Que el paciente acude a control postoperatorio en buenas condiciones junto con resultados de biopsia que da como resultado que se trataba de un tumor unifocal de tipo carcinoma de células renales con necrosis tumoral del 30%. Que luego de cinco meses –esto es– en el mes de noviembre de 2023 acude a control postoperatorio donde se le realizan exámenes complementarios que permiten establecer al Dr. Carlos Gárate Vivar, cirujano urólogo del núcleo SOLCA Machala, que la enfermedad se encuentra en REMISIÓN. En términos médicos, la remisión significa que todos los signos y síntomas de cáncer han desaparecido, sin embargo, en el presente caso, se recomienda controles permanentes cada seis meses porque el cáncer todavía puede estar en el cuerpo. De otro lado, tal como consta a fojas 85-91 de los autos constan los informes dirigidos al Alcalde de la entidad accionada mediante la cual se le hace conocer por parte del Director Financiero de la entidad que existe una disminución de las asignaciones a favor del GAD Municipal del Cantón Las Lajas –así como de otros GAD Municipales– razón por la cual, recomienda que se proceda a analizar y ejecutar una reducción de gastos en el personal (9 de junio de 2023). El Director de Obras Públicas mediante un informe motivado informa al Alcalde que para el próximo ejercicio fiscal del año 2024 no serán necesarios los cargos de Técnico de proyectos ni Técnico de Fiscalización (24 de junio de 2023). En este mismo sentido se emitió el informe del Jefe de la Unidad de Talento Humano. Es decir, el cargo de Técnico de Proyectos que es el cargo para el cual fue contratado el hoy accionante desde el mes de junio de 2023 fue declarado como no necesario para que la entidad accionada pudiera cumplir con sus labores. Por ello, considerando que no se trata de una necesidad permanente y que llegó el plazo establecido para la terminación del contrato y finalmente porque se trata de un cargo que fue considerado como no necesario en virtud de la reducción de gastos por parte del GAD Municipal de Las Lajas; todo esto sumado al hecho que la enfermedad del hoy accionante al mes de diciembre de 2023 –fecha en que fue notificado con la terminación del contrato– se encuentra en remisión entonces, la entidad accionada no encontró motivo para que continúe la relación laboral razón por la cual, la concluyó.

35. Por esos motivos, concluyó que:

El hecho de declarar la terminación del contrato de servicios ocasionales no implica por sí mismo un acto discriminatorio ni que atenta contra el derecho a la igualdad aunque alegue que se encuentra con cáncer puesto que tal como se ha podido establecer, en los certificados médicos y en los informes médicos que constan en el expediente se puede establecer que el tumor que presentó mucho antes de su ingreso a la entidad accionada, fue extirpado y afortunadamente dicha enfermedad se encuentra en REMISION lo cual implica que todos los signos y síntomas de cáncer han desaparecido aunque se recomienda continuar con los controles cada seis meses con fines preventivos. [...] Cuando el accionante pretende que se ordene su reintegro al cargo que venía desempeñando esto es, un cargo que no tiene la calidad de permanente y, por tanto, para el cual no se llamará a concurso y para el cual, además, no hay la disponibilidad presupuestaria, entonces, no se cumplirá con el concurso de méritos y oposición y, por lo tanto, no se estaría respetando la seguridad jurídica pues no se daría estricto cumplimiento a lo dispuesto en la Constitución de la República y la LOSEP. [...] No se verifica que exista la afectación del contenido esencial de derechos constitucionales o de una colisión entre derechos o principios constitucionales, ya que este Tribunal verifica de los hechos relatados y las pruebas aportadas que se trata de un conflicto laboral entre un ex servidor público y el

Estado lo cual, tal como se ha podido establecer en la sentencia antes referida, corresponde a la justicia ordinaria y particularmente la contenciosa administrativa.

36. Por otra parte, en cuanto a los derechos a la seguridad jurídica, al trabajo y a la salud, advirtió que la entidad pública cumplió con todas las obligaciones contraídas y le dio al accionante todas las facilidades requeridas para atender su enfermedad siendo que:

Es conocido que tener un solo riñón es motivo de preocupación, sí, pero con algunas precauciones y una vida saludable las personas con un solo riñón pueden vivir una vida normal, ya que un solo riñón es capaz de realizar las funciones normales de ambos riñones. Entonces una persona con un solo riñón no tiene ningún problema en realizar actividades rutinarias, actividad sexual o trabajo extenuante, toda la vida; es más el mismo médico que ha tratado al accionante en su informe señala que por estar en remisión la enfermedad se realice un control cada 6 meses, no existiendo en el expediente ningún certificado que indique lo contrario.

37. Adicionalmente, la Sala verificó que el accionante mantenía activo su RUC y determinó que:

el haber dado por terminado el contrato de servicios ocasionales que mantenía con la entidad accionada de conformidad con lo estipulado en el mismo, no ha vulnerado el derecho al trabajo del accionante, ya que el mismo está capacitado y facultado para poder ejercer su profesión, que le permita así satisfacer sus necesidades entre las que se encuentra el derecho a la salud para realizarse los controles periódicos que se recomienda. [...] Además, el Estado puede proteger el derecho a la salud del accionante desde el área de salud a través del Ministerio de Salud Pública pero no a través del derecho al trabajo en las condiciones reclamadas por él.

38. De lo anterior, se constata que la Sala sí se pronunció respecto de las alegaciones del accionante relacionadas con su estado de salud y la necesidad de una estabilidad laboral reforzada para acceder a tratamientos médicos. La Sala examinó el estado de remisión de la enfermedad, valoró que el cargo había sido suprimido por razones presupuestarias, consideró la naturaleza ocasional del contrato y el vencimiento de su plazo, así como, expuso las razones por las que no consideró que estas circunstancias daban lugar al reconocimiento de una estabilidad laboral reforzada. Por tanto, identificó los hechos, verificó los elementos probatorios incorporados al proceso (entre ellos, informes médicos e informes de la Dirección Financiera y de Talento Humano) y analizó todos los elementos a la luz de las disposiciones normativas que estimó aplicables (entre ellas, la Ley Orgánica del Servicio Público y su Reglamento). Por lo tanto, esta Corte considera que la decisión impugnada no adolece del vicio motivacional de incongruencia frente a las partes y, en consecuencia, no se verifica la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.

6. 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 extraordinaria de protección **2738-24-EP**.
2. **Disponer** la devolución del expediente al juzgado de origen.
3. Notifíquese y archívese.



Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

Razón: La sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes, Sandra Cordero Gárate, Alí Lozada Prado, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez, y un voto salvado del juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 06 de agosto de 2026. Sin contar con la presencia del juez constitucional Richard Ortiz Ortiz por licencia de vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Génesis Cruz Galarza
SECRETARIA GENERAL (S)

Voto salvado**Juez:** Jhoel Escudero Soliz**SENTENCIA 2738-24-EP/26****VOTO SALVADO****Juez constitucional Jhoel Escudero Soliz****1. Antecedentes**

1. En sesión del Pleno del día 06 de agosto de 2026, la Corte Constitucional aprobó con voto de mayoría la sentencia 2738-24-EP/26 (**“sentencia de mayoría”**). Dicha decisión desestimó la acción extraordinaria de protección presentada por Luis Enrique Maldonado Salazar (**“accionante”**) en contra de las sentencias de 27 de febrero y 27 de agosto de 2024 emitidas por la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Arenillas, provincia de El Oro (**“Unidad Judicial”**) y la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de El Oro (**“Sala”**), respectivamente. Ambas decisiones negaron la acción de protección planteada por el accionante en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Las Lajas (**“GAD Las Lajas”**), al haber terminado su contrato laboral pese a que la entidad conocía que mantiene una enfermedad catastrófica en remisión.
2. Respetuosamente, discrepo del criterio de la mayoría por la razón que paso a exponer a continuación y, al amparo del artículo 92 de la LOGJCC, formulo el siguiente voto salvado.

2. Análisis

3. En este voto sostendré que la sentencia de mayoría: **(i)** debía formular el problema jurídico respecto al cargo esencial de la demanda sobre la vulneración de sus derechos constitucionales porque las judicaturas accionadas no habrían considerado la estabilidad laboral reforzada que lo ampararía al ser un trabajador con una enfermedad catastrófica y conocida por su empleador. En consecuencia, **(ii)** debía atender el cargo del accionante a través del derecho a la seguridad jurídica, para analizar si el caso concreto estaba bajo la sombra decisional del precedente jurisprudencial sobre la estabilidad laboral reforzada de trabajadores con enfermedades catastróficas, bajo contrato de servicios ocasionales.

2.1. Sobre (i)

4. La sentencia de mayoría identifica que la accionante argumenta la vulneración de sus derechos a la seguridad jurídica, igualdad y no discriminación, al trabajo, a la salud, a la seguridad jurídica y a una vida digna, en lo principal, porque ni la Unidad Judicial ni la Sala habrían razonado que la terminación del contrato laboral se dio sin

contemplación de la estabilidad laboral reforzada, que lo cubría al tener una enfermedad catastrófica conocida por el GAD de Las Lajas. En ese orden, en los párrafos 13, 14 y 15 de la sentencia de mayoría se sintetizó este cargo, de la siguiente forma:

13. En esta línea, afirma que la Unidad Judicial y la Sala, al no proporcionarle una estabilidad laboral reforzada que le permitiera acceder a tratamientos médicos, vulneraron su derecho al trabajo en condiciones que respeten su dignidad humana. Señala que, si bien los contratos ocasionales tienen un carácter temporal, la sentencia 14-10-SEP-CC estableció que la terminación de este tipo de contratos debe analizarse rigurosamente cuando involucra a trabajadores en condiciones de vulnerabilidad. Añade que la protección laboral reforzada debe prevalecer en atención a que garantiza dignidad y estabilidad, elementos esenciales para la recuperación y bienestar de quienes enfrentan situaciones críticas.
 14. Por otra parte, frente al derecho a la salud, el accionante arguye que, conforme a la sentencia 10-18-SEP-CC, existe una interrelación entre el derecho a la salud y al trabajo, pues, la falta de estabilidad laboral compromete su acceso a tratamientos fundamentales para mantener su estado de remisión. En consecuencia, concluye que los jueces de instancia: “al no evaluar esta interdependencia revelan una grave falta de atención a las realidades de mi vida diaria y a la importancia de mantener mi estado de salud en remisión no es sinónimo de que mi enfermedad catastrófica haya desaparecido [...]”.
 15. En cuanto al derecho a la seguridad jurídica, menciona que la Sala y la Unidad Judicial realizaron una interpretación formalista respecto de la terminación del contrato, omitiendo aplicar los principios de razonabilidad y proporcionalidad enfatizados en la sentencia 25-15-SEP-CC, pese a tratarse de un caso relacionado con los derechos de una persona en situación de vulnerabilidad. Indica que la seguridad jurídica, también, implica la protección efectiva de los derechos humanos; por lo que, la interpretación realizada por los jueces de instancia le generó incertidumbre de la protección de sus derechos.
5. Sobre esa base, la sentencia de mayoría, en su párrafo 26, decide no plantear un problema jurídico relativo a la estabilidad laboral reforzada. Más bien, la sentencia estima que no se desarrolla una argumentación jurídica pero que, de la lectura integral de la demanda y haciendo un esfuerzo razonable, se formula un problema jurídico sobre la vulneración del derecho al debido proceso. Así, la sentencia plantea si las judicaturas accionadas incurrieron en un vicio de incongruencia frente a las partes porque no se habrían pronunciado sobre la alegación relativa “al estado de salud y la necesidad de una estabilidad laboral reforzada”.
6. Al respecto, no coincido con el razonamiento de la sentencia de mayoría, referente a que los cargos del accionante no presentan una argumentación jurídica para formular un problema. Por el contrario, en mi opinión, de la lectura de la demanda se desprende un argumento completo respecto a la vulneración de sus derechos constitucionales porque las judicaturas accionadas no habrían considerado la estabilidad laboral

reforzada que lo ampararía al ser un trabajador con una enfermedad catastrófica y conocida por la entidad empleadora. Inclusive, de los referidos cargos se desprende que el accionante citó jurisprudencia constitucional con relación a la condición de vulnerabilidad de trabajadores con enfermedades catastróficas, la estabilidad laboral reforzada y su interrelación con el derecho a la salud, la vida digna y el trabajo.

7. Por ello, estimo que la demanda si planteaba un argumento claro sobre estabilidad laboral reforzada que correspondía atender. En consecuencia, todos los argumentos de la demanda en torno a la estabilidad laboral reforzada concernía atenderlos a través de una reconducción hacia el alegado derecho a la seguridad jurídica, por acotarse de mejor manera al núcleo de este derecho, a fin de revisar una supuesta inobservancia de precedentes jurisprudenciales.

2.2. Sobre (ii)

8. Ahora bien, la sentencia de mayoría responde al problema jurídico planteado sobre el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación y determina que la Sala sí se pronunció respecto de la alegación del accionante relacionada con su estado de salud y la estabilidad laboral reforzada. Por ello, en el párrafo 38 concluye que la decisión impugnada no adolece del vicio motivacional de incongruencia frente a las partes, de manera que no se verifica la vulneración del derecho al debido proceso.
9. Al respecto, no comparto dicho análisis pues, en función de lo ya reseñado, considero que la alegación del accionante relacionada con su estado de salud y la estabilidad laboral reforzada se enmarcaban en la inobservancia de precedentes jurisprudenciales referidos en la demanda, lo que correspondía analizar desde una supuesta transgresión a su derecho a la seguridad jurídica.
10. De tal manera, el accionante citó en su demanda las sentencias 14-10-SEP-CC, 10-18-SEP-CC, 258-15-SEP-CC, 15-20-SEP-CC.¹ Además, subrayó que en estas decisiones la Corte Constitucional destacó la necesidad de realizar un análisis riguroso de la terminación de contratos ocasionales en casos de trabajadores con condiciones de vulnerabilidad al comprometerse otros derechos fundamentales. Por lo que subrayó que, en su caso, las judicaturas interpretaron los hechos de manera formalista y no aplicaron un análisis que contemple su “situación de vulnerabilidad” y, en consiguiente, la autoridad judicial “ha debilitado el principio de seguridad jurídica”.
11. Bajo este escenario, así como ya ha realizado en ocasiones anteriores esta Corte,² para

¹ En la demanda se citó erróneamente el número 25-15-SEP-CC (hábeas data) que no tiene sentido con lo expuesto por el propio accionante en su demanda, por lo que se estima que tal referencia alude a la sentencia 258-15-SEP-CC.

² Ver por ejemplo, CCE, sentencia 3185-21-EP/25, 12 de junio de 2025.

determinar la vulneración o no al derecho a la seguridad jurídica, correspondía analizar si el caso concreto del accionante estaba bajo la sombra decisional del precedente jurisprudencial sobre la estabilidad laboral reforzada de personas bajo contrato de servicios ocasionales, en situaciones de vulnerabilidad como al padecer enfermedades catastróficas.

12. En la sentencia 1095-20-EP/22, la Corte reconoció que la decisión 258-15-SEP-CC contiene un precedente judicial en sentido estricto, que busca garantizar la protección laboral reforzada de los trabajadores bajo modalidad de servicios ocasionales, que se encuentran en una condición de vulnerabilidad como el tener una discapacidad. Así mismo, este Organismo ha fortalecido en la sentencia 1937-19-JP/25 el alcance del derecho a la estabilidad laboral reforzada de las personas con enfermedades catastróficas en dicha modalidad de trabajo.
13. Por consiguiente, considero que la sentencia de mayoría debía razonar si el precedente jurisprudencial era aplicable al caso del accionante por compartir las mismas propiedades relevantes de las decisiones de este Organismo. Inclusive, considero que este caso era relevante para reflexionar en torno a las enfermedades catastróficas “en remisión”, pues el accionante, Luis Enrique Maldonado Salazar, indicó que padecía de cáncer, lo cual había sido informado a la entidad, no obstante, se encontraría en remisión.
14. Las características especiales que presentan ciertos tipos de enfermedades catastróficas obligan a un análisis más detenido respecto de la aplicación del precedente jurisdiccional sobre estabilidad laboral reforzada, pues, en principio, no sería equiparable la remisión de la enfermedad catastrófica a la recuperación de salud, como ocurre con otro tipo de enfermedades. Por tanto, en mi criterio, y con base en el caso bajo análisis estimo que la Sala vulneró el derecho a la seguridad jurídica en tanto, ignoró la valoración de los precedentes sobre estabilidad reforzada aplicable al accionante.
15. En suma, la sentencia de la Sala vulneró el derecho a la seguridad jurídica reconocido en el artículo 82 de la Constitución al no valorar la aplicación de los precedentes jurisprudenciales sobre la estabilidad laboral reforzada al caso de Luis Enrique Maldonado Salazar, consecuentemente, la acción extraordinaria de protección debió ser aceptada.



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

Jhoel Escudero Soliz
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: El voto salvado del juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, anunciado en la sentencia de la causa 2738-24-EP, fue presentado mediante correo electrónico el 19 de agosto de 2026, a las 17:43; y procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL



Validar únicamente en FirmaEC.
Firmado electrónicamente por:
**CRISTIAN RAUL CAIZA
ASITIMBAY**



Firmado electrónicamente por:
**GENESIS
MARCELA CRUZ
GALARZA**

273824EP-946a1



Caso 2738-24-EP

Razón: El texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día lunes veinticuatro de agosto de dos mil veintiséis por el presidente de la Corte Constitucional, Jhoel Escudero Soliz, así como el voto salvado en su calidad de juez constitucional, 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**



Sentencia 97-23-IN/26
Juez ponente: José Luis Terán Suárez

Quito, D.M., 20 de agosto de 2026

CASO 97-23-IN

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

SENTENCIA 97-23-IN/26

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción pública de inconstitucionalidad por el fondo presentada contra el penúltimo inciso de la disposición transitoria segunda del Decreto Ejecutivo 1121. Tras verificar que la norma impugnada conserva aptitud para producir efectos jurídicos, la Corte descarta el cargo relativo al principio de progresividad y prohibición de regresividad por no cumplir con la carga argumentativa necesaria para formular un problema de control abstracto de constitucionalidad. Respecto del derecho a la igualdad y no discriminación, determina que los trabajadores intermediados asumidos por el sector público y aquellos contratados directamente no se encuentran en situaciones comparables respecto del objeto de la regulación cuestionada. En consecuencia, desestima la acción.

1. Antecedentes procesales

1. El 06 de noviembre de 2023, Cristóbal Alejandro González Lastre (“**accionante**”) presentó una acción pública de inconstitucionalidad por el fondo en contra del penúltimo inciso de la disposición transitoria segunda del Decreto Ejecutivo 1121 mediante el cual se dicta el Reglamento para la aplicación del Mandato Constituyente 8 que suprime la tercerización de servicios complementarios, la intermediación laboral y la contratación por horas (“**norma impugnada**”).¹
2. El 26 de abril de 2024, el Tercer Tribunal de la Sala de Admisión² admitió a trámite la acción pública de inconstitucionalidad y dispuso correr traslado con la demanda a la Presidencia de la República para que, en el término de 15 días, emita el informe correspondiente y notificar a la Procuraduría General del Estado, así como publicar un resumen completo y fidedigno de la demanda en el Registro Oficial y en el portal electrónico de la Corte Constitucional. El resumen fue publicado en la Edición Constitucional 365 del Registro Oficial de 28 de mayo de 2024.
3. El 31 de mayo de 2024, la Presidencia de la República presentó su contestación a la demanda de acción pública de inconstitucionalidad.

¹ Publicado en el Suplemento del Registro Oficial 353 de 05 de junio del 2008.

² Conformado por la jueza Karla Andrade Quevedo y las exjuezas Carmen Corral Ponce y Daniela Salazar Marín.

4. El 04 de julio de 2024 la Procuraduría General del Estado compareció al proceso y señaló dirección para recibir sus notificaciones.
5. El 13 de marzo de 2025, en el marco de la renovación parcial de la Corte Constitucional, se posesionaron la jueza constitucional Claudia Salgado Levy y los jueces constitucionales Jorge Benavides Ordóñez y José Luis Terán Suárez.
6. El 18 de marzo de 2025, la causa fue resorteada al juez José Luis Terán Suárez, quien, en auto de 07 de agosto de 2026, avocó conocimiento de la presente acción.

2. Competencia

7. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción pública de inconstitucionalidad de conformidad con los artículos 436.2 y 436.3 de la Constitución, en concordancia con los artículos 75.1.d y 98 de la LOGJCC.

3. Norma cuya inconstitucionalidad se demanda

8. La presente acción pública de inconstitucionalidad se presentó por el fondo, en contra del penúltimo inciso de la disposición transitoria segunda del Decreto 1121 por el que se dicta el Reglamento para la aplicación del Mandato Constituyente 8 que suprime la tercerización de servicios complementarios, la intermediación laboral y la contratación por horas. El texto de la referida norma impugnada es:

Disposición transitoria segunda: [...]

Los trabajadores intermediados también serán asumidos de manera directa a partir del 1 de mayo del 2008 por las instituciones del sector público, empresas públicas estatales, organismos seccionales y por las entidades de derecho privado en las que, bajo cualquier denominación, naturaleza o estructura jurídica, el Estado o sus instituciones tienen participación accionaria mayoritaria y/o aportes directos o indirectos de recursos públicos, siempre y cuando hayan prestado sus servicios por más de 180 días con anterioridad a la aprobación del mandato a través de la respectiva intermediaria laboral.

Exclusivamente los obreros se incorporarán a los beneficios de la contratación colectiva a partir del segundo año de relación laboral directa, luego que sean revisados los excesos de la contratación colectiva.

Los trabajadores asumidos gozarán de un año mínimo de garantía de estabilidad, en los términos contemplados en los incisos primero y segundo de esta disposición transitoria (énfasis en el original).

4. Argumentos de las partes procesales

4.1. Argumentos del accionante

9. El accionante solicita que se declare la inconstitucionalidad por el fondo de la norma impugnada por considerar que infringe el derecho a la igualdad y no discriminación, así como el principio de progresividad y prohibición de regresividad de los derechos.
10. En relación con el derecho a la igualdad y no discriminación, el accionante sostiene que la norma impugnada introduce una distinción injustificada entre dos grupos de trabajadores del sector público: (i) aquellos que fueron asumidos directamente por las entidades públicas como consecuencia del Mandato Constituyente 8, luego de haber prestado servicios mediante intermediación laboral; y, (ii) aquellos que fueron contratados directamente por dichas entidades sin haber pasado por un esquema de tercerización.
11. A criterio del accionante, ambos grupos se encuentran en una situación comparable, en tanto se trata de trabajadores que prestan servicios para el sector público, bajo una relación laboral regida por el Código del Trabajo. Sin embargo, la norma impugnada establece un trato diferenciado, ya que a los primeros se les garantiza únicamente un año mínimo de estabilidad, mientras que a los segundos se les reconoce una relación laboral de carácter indefinido.
12. El accionante afirma que se configuran los tres elementos que la jurisprudencia constitucional ha identificado para analizar una posible vulneración del derecho a la igualdad y no discriminación: (i) la existencia de sujetos comparables; (ii) la constatación de un trato diferenciado; y, (iii) la verificación de un resultado que no se encontraría debidamente justificado.
13. En cuanto al criterio de distinción, el accionante sostiene que este no se funda en una categoría sospechosa de discriminación, por lo que considera aplicable un estándar de mera razonabilidad. No obstante, a su juicio, la diferenciación introducida por la norma carece de una justificación objetiva y razonable, en la medida en que no se identifica un fin constitucionalmente legítimo que explique por qué los trabajadores asumidos por efecto del Mandato Constituyente 8 deben tener una menor garantía de estabilidad laboral.
14. Adicionalmente, el accionante alega que la norma impugnada vulnera el principio de progresividad y prohibición de regresividad de los derechos. Al respecto, señala que el artículo 229 de la Constitución dispone que las obreras y obreros del sector público estarán sujetos al Código del Trabajo, cuya modalidad típica de contratación es la de plazo indefinido.
15. En ese sentido, considera que el establecimiento de un plazo mínimo de un año de estabilidad para los trabajadores asumidos por efecto del Mandato Constituyente 8 implica una reducción injustificada del nivel de protección previamente reconocido al

derecho al trabajo en condiciones de estabilidad, sin que exista una justificación constitucional suficiente que legitime dicha medida.

4.2. Argumentos de la Presidencia de la República

16. La Presidencia de la República solicita que se desestime la acción pública de inconstitucionalidad y se declare la constitucionalidad de la norma impugnada, al considerar que no vulnera el derecho a la igualdad y no discriminación ni el principio de progresividad y no regresión de derechos.
17. Como antecedente, sostiene que el Mandato Constituyente 8 fue expedido por la Asamblea Constituyente en ejercicio del poder constituyente originario, con el objeto de eliminar la tercerización de servicios complementarios, la intermediación laboral y la contratación por horas, por tratarse de mecanismos que precarizaban las relaciones laborales. En ese contexto, señala que el Decreto Ejecutivo 1121 constituye una norma reglamentaria dictada en cumplimiento expreso de la disposición transitoria quinta de dicho mandato.
18. En relación con el cargo de vulneración del derecho a la igualdad y no discriminación, la Presidencia de la República sostiene que la argumentación del accionante parte de una premisa errónea, en la medida en que la norma impugnada no establece una diferenciación entre trabajadores del sector público provenientes de empresas tercerizadoras y trabajadores contratados directamente por las instituciones públicas.
19. A su criterio, la norma impugnada debe ser analizada de manera integral, en concordancia con sus incisos primero y segundo, pues el penúltimo inciso se limita a reproducir y complementar el régimen de estabilidad previsto originalmente en la disposición transitoria primera del Mandato Constituyente 8. En ese sentido, afirma que tanto los trabajadores intermediados asumidos por el sector privado como aquellos asumidos por el sector público gozan de una garantía mínima de estabilidad de un año, lo que evidenciaría la aplicación del principio de igualdad formal y material.
20. Agrega que la norma impugnada no regula ni afecta la modalidad ordinaria de contratación directa de trabajadores por parte de las instituciones del sector público, sino que se circunscribe exclusivamente a regular una situación transitoria y excepcional derivada del proceso de supresión de la intermediación laboral dispuesto por el Mandato Constituyente 8.
21. En cuanto al alegado desconocimiento del principio de progresividad y no regresión de derechos, la Presidencia de la República sostiene que la norma impugnada no reduce ni limita derechos laborales, sino que, por el contrario, establece una garantía mínima de estabilidad para trabajadores que previamente se encontraban en una

situación de precariedad laboral. En esa medida, considera que no existe regresividad alguna, sino una medida transitoria orientada a asegurar la incorporación directa de los trabajadores intermediados bajo el amparo del Código del Trabajo.

22. Adicionalmente, plantea un argumento de orden competencial, al señalar que la norma impugnada constituye una disposición conexas y de desarrollo directo del Mandato Constituyente 8. En ese sentido, sostiene que impugnar la constitucionalidad del penúltimo inciso de la disposición transitoria segunda del Decreto Ejecutivo 1121 implicaría, de manera indirecta, cuestionar el contenido del propio mandato constituyente. Al respecto, afirma que los mandatos constituyentes, conforme a lo dispuesto en el Mandato Constituyente 1, fueron expedidos por la Asamblea Constituyente en ejercicio del poder constituyente originario, gozan de jerarquía superior dentro del ordenamiento jurídico y no son susceptibles de control o impugnación por parte de los poderes constituidos.
23. En esa línea, sostiene que ni el artículo 75 de la LOGJCC ni el artículo 436 de la Constitución atribuyen a la Corte Constitucional competencia para ejercer control abstracto de constitucionalidad sobre los mandatos constituyentes ni sobre sus normas reglamentarias conexas.
24. Con base en lo expuesto, la Presidencia de la República concluye que la demanda no ha logrado desvirtuar la presunción de constitucionalidad de la norma impugnada y solicita que la Corte Constitucional desestime la acción, aplicando el principio *in dubio pro legislature* y considerando que la declaratoria de inconstitucionalidad debe operar como última *ratio*.

5. Cuestión previa

25. Esta Corte es competente para efectuar el control abstracto de constitucionalidad de normas derogadas o reformadas, siempre que: **i)** se presuma unidad normativa; o, **ii)** tengan la potencialidad de producir efectos contrarios a la Constitución por ultractividad, conforme a los artículos 76.8 y 76.9 de la LOGJCC.³
26. En virtud del artículo 76.8 de la LOGJCC, previo al análisis de fondo, corresponde verificar si la norma impugnada se encuentra vigente, ha experimentado alguna modificación o, de haber agotado su ámbito temporal de aplicación, conserva la potencialidad de producir efectos jurídicos.⁴

³ CCE, sentencia 99-22-IN/26, 19 de febrero de 2026, párr. 25; sentencia 55-21-IN/25, 15 de mayo de 2025, párr. 29; sentencia 82-21-IN/25, 16 de enero de 2025, párr. 21.

⁴ El artículo 76.8 de la LOGJCC establece: “[c]uando normas derogadas tengan la potencialidad de producir efectos jurídicos contrarios a la Constitución, se podrá demandar y declarar su inconstitucionalidad”.

27. La norma impugnada corresponde al penúltimo inciso de la disposición transitoria segunda del Decreto Ejecutivo 1121, publicado en el Suplemento del Registro Oficial 353 de 05 de junio de 2008. Si bien este Decreto fue reformado posteriormente, entre otros, mediante los decretos ejecutivos 1313, 1396, 1114 y 619, ninguna de estas reformas modificó o derogó el inciso objeto de la presente acción.⁵ En consecuencia, la norma impugnada continúa formando parte del ordenamiento jurídico.
28. No obstante, por su naturaleza transitoria, su supuesto de aplicación estuvo referido a un proceso específico: la incorporación directa, a partir del 01 de mayo de 2008, de los trabajadores intermediados que hubieran prestado servicios por más de 180 días antes de la aprobación del Mandato Constituyente 8, a quienes se reconoció un año mínimo de garantía de estabilidad. Por tanto, la posibilidad de constituir nuevas relaciones jurídicas con fundamento en esta disposición se agotó con la ejecución de dicho proceso de transición.
29. El agotamiento del supuesto de aplicación de la norma impugnada no determina, sin embargo, que esta haya perdido aptitud para producir efectos jurídicos. Si bien ya no es posible constituir nuevas relaciones laborales con fundamento en el proceso de incorporación previsto en ella, la norma puede continuar siendo aplicada para determinar las consecuencias jurídicas de las relaciones laborales que se constituyeron bajo sus supuestos fácticos, particularmente frente a controversias relacionadas con la garantía especial de estabilidad reconocida a los trabajadores asumidos y con la terminación de dichas relaciones. De hecho, en la sentencia 8-18-AN/21, esta Corte acudió expresamente a la disposición transitoria segunda del Reglamento para determinar el alcance de la estabilidad especial mínima de un año respecto de trabajadores incorporados en aplicación del Mandato Constituyente 8.⁶ En consecuencia, la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la norma impugnada todavía es susceptible de incidir en la resolución de controversias relativas a relaciones laborales constituidas durante su ámbito temporal de aplicación. Por tanto, subsiste el objeto del control abstracto de constitucionalidad y corresponde continuar con el análisis de los cargos de la demanda.

6. Planteamiento y formulación del problema jurídico

30. El control abstracto de constitucionalidad busca garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico mediante la identificación y eliminación de incompatibilidades

⁵ Decreto Ejecutivo 1313, Registro Oficial 427, 17 de septiembre de 2008; Decreto Ejecutivo 1396, Registro Oficial 457, 30 de octubre de 2008; Decreto Ejecutivo 1114, Registro Oficial 675, suplemento, 03 de abril de 2012; y, Decreto Ejecutivo 619, Registro Oficial 475, 08 de abril de 2015. Las reformas incidieron en otras disposiciones del Reglamento y no modificaron el penúltimo inciso de su disposición transitoria segunda.

⁶ CCE, sentencia 8-18-AN/21, 10 de noviembre de 2021, párr. 33.

normativas con el texto constitucional y las demás disposiciones del sistema jurídico.⁷

31. El artículo 79 de la LOGJCC exige que una demanda de acción pública de inconstitucionalidad: **(i)** señale las disposiciones constitucionales presuntamente infringidas, con especificación de su contenido y alcance; y, **(ii)** presente argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes que permitan advertir una posible incompatibilidad normativa.
32. Dentro de la acción pública de inconstitucionalidad, la Corte está llamada a garantizar la supremacía formal y material de la Constitución para evitar que una disposición jurídica sea incompatible con el ordenamiento constitucional.⁸ Para ello, corresponde examinar los cargos formulados por el accionante, teniendo en cuenta la presunción de constitucionalidad de las disposiciones jurídicas prevista en el artículo 76.2 de la LOGJCC.
33. En el presente caso, el accionante cuestiona el penúltimo inciso de la disposición transitoria segunda del Decreto Ejecutivo 1121, que reconoce a los trabajadores intermediados asumidos por el sector público “un año mínimo de garantía de estabilidad”. Respecto del derecho a la igualdad y no discriminación, sostiene que la norma establece un trato diferenciado entre los trabajadores intermediados asumidos por las entidades del sector público y aquellos contratados directamente por dichas entidades, pues, a su criterio, los primeros contarían únicamente con un año mínimo de estabilidad, mientras que los segundos estarían sujetos a una relación laboral a plazo indefinido.
34. El cargo expuesto por el accionante contiene argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes que permiten advertir una posible incompatibilidad entre la norma impugnada y los artículos 11.2 y 66.4 de la Constitución. En consecuencia, corresponde formular el siguiente problema jurídico:
 - 34.1. **¿La norma impugnada es contraria al derecho a la igualdad y no discriminación, reconocido en los artículos 11.2 y 66.4 de la Constitución, al establecer un año mínimo de garantía de estabilidad para los trabajadores intermediados asumidos por el sector público, frente al régimen aplicable a los trabajadores contratados directamente por las entidades del sector público?**
35. Por otro lado, el accionante sostiene que la norma impugnada sería contraria al principio de progresividad y prohibición de regresividad previsto en el artículo 11.8

⁷ LOGJCC, artículo 74.

⁸ CCE, sentencia 99-22-IN/26, 19 de febrero de 2026, párr. 40.

de la Constitución. Para ello, afirma que el artículo 229 de la Constitución somete a las obreras y obreros del sector público al Código del Trabajo y que este cuerpo normativo establece como modalidad típica de contratación la relación laboral a plazo indefinido. A partir de ello, considera que reconocer a los trabajadores asumidos un año mínimo de estabilidad habría reducido injustificadamente el nivel de protección del derecho al trabajo.

36. Como se indicó en el párrafo 31, para que esta Corte formule un problema jurídico en el marco del control abstracto de constitucionalidad es necesario que el cargo contenga argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes que permitan identificar una posible incompatibilidad entre la norma impugnada y la Constitución.⁹ Esta Corte ha precisado que, cuando dicha carga argumentativa no se satisface, no corresponde formular un problema jurídico.
37. En este caso, aunque el accionante invoca el artículo 11.8 de la Constitución, no identifica cuál sería el nivel de protección previamente alcanzado por el derecho al trabajo que habría sido disminuido por la norma impugnada ni explica de manera específica cómo se configura una disminución, menoscabo o anulación de un derecho constitucional. En realidad, su argumentación describe una tensión entre la norma impugnada, contenida en el Decreto Ejecutivo 1121, y la modalidad contractual prevista en el artículo 14 del Código del Trabajo, sin explicar concretamente por qué la primera sería contraria a la Constitución. Así, más allá de formular argumentos relativos a la incompatibilidad de la norma impugnada con el Código del Trabajo, el accionante plantea una posible incompatibilidad de índole infraconstitucional, sin desarrollar razones suficientes que permitan advertir una contradicción con el principio de progresividad y prohibición de regresividad. En consecuencia, este cargo no permite plantear un problema de control abstracto de constitucionalidad respecto de las alegaciones relativas al artículo 11.8 de la Constitución.

7. Resolución del problema jurídico

7.1. ¿La norma impugnada es contraria al derecho a la igualdad y no discriminación, reconocido en los artículos 11.2 y 66.4 de la Constitución, al establecer un año mínimo de garantía de estabilidad para los trabajadores intermediados asumidos por el sector público, frente al régimen aplicable a los trabajadores contratados directamente por las entidades del sector público?

38. Para resolver el problema jurídico planteado, esta Corte examinará, en primer lugar, si los dos grupos identificados por el accionante se encuentran en condiciones iguales o

⁹ CCE, sentencia 88-22-IN/25, 18 de septiembre de 2025, párrs. 38.3 y 39.

semejantes respecto de la regulación contenida en la norma impugnada. Solo si se verifica este primer elemento de comparabilidad corresponderá continuar con el análisis de la existencia de un trato diferenciado y, de ser el caso, determinar si este produce una diferencia justificada o discriminatoria.

39. El derecho a la igualdad y no discriminación se encuentra reconocido en los artículos 11.2 y 66.4 de la Constitución. Para determinar la existencia de un trato discriminatorio, esta Corte ha considerado necesario verificar: **(1)** La comparabilidad: tiene que existir dos sujetos de derechos que están en igual o semejantes condiciones; **(2)** la constatación de un trato diferenciado por una de las categorías enunciadas ejemplificativamente en el artículo 11.2, que son categorías protegidas y que, cuando se utilizan para diferenciar, se denominan categorías sospechosas; **(3)** la verificación del resultado, por el trato diferenciado, y que puede ser una diferencia justificada o una diferencia que discrimina. La diferencia justificada se presenta cuando se promueve derechos, y la diferencia discriminatoria cuando tiene como resultado el menoscabo o la anulación del reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos.¹⁰
40. Respecto del primer elemento, esta Corte ha señalado que entre los grupos sometidos a comparación pueden concurrir simultáneamente semejanzas y diferencias, por lo que corresponde determinar la relevancia de unas y otras en relación con la situación concreta objeto de análisis.¹¹ En consecuencia, la sola existencia de características comunes entre dos grupos no determina, por sí misma, su comparabilidad; debe verificarse si se encuentran en condiciones iguales o semejantes respecto del objeto y finalidad de la regulación cuestionada.
41. El accionante sostiene que la norma impugnada establece un trato diferenciado entre: **(i)** los trabajadores intermediados que fueron asumidos directamente por las entidades del sector público con ocasión del Mandato Constituyente 8; y, **(ii)** los trabajadores contratados directamente por dichas entidades. A su juicio, ambos grupos son comparables porque prestan servicios para entidades del sector público bajo relaciones laborales regidas por el Código del Trabajo; sin embargo, considera que mientras los primeros contarían únicamente con una contratación por un año, los segundos estarían sujetos a una relación laboral de carácter indefinido.
42. Si bien, luego de la incorporación dispuesta por el Mandato Constituyente 8, ambos grupos pueden mantener relaciones laborales directas con entidades del sector público sujetas al Código del Trabajo, su situación jurídica no era equivalente. Antes de dicha incorporación, los trabajadores del primer grupo prestaban servicios en entidades del sector público a través de una empresa intermediaria, con la cual mantenían su vínculo

¹⁰ CCE, sentencia 603-12-JP/19, 05 de noviembre de 2019, párr. 17.

¹¹ CCE, sentencia 48-16-IN/21, 09 de junio de 2021, párr. 16.

laboral; por ello, el Mandato Constituyente 8 dispuso que fueran asumidos directamente por las entidades en las que prestaban sus servicios. En cambio, los trabajadores del segundo grupo mantenían desde el inicio una relación laboral directa con la respectiva entidad pública y, por tanto, no requerían transitar desde un régimen de intermediación hacia una relación laboral directa.

43. En ese sentido, la norma impugnada no regula con carácter general las modalidades de contratación de los trabajadores del sector público, sino que establece una garantía especial aplicable a quienes fueron incorporados directamente como consecuencia de la eliminación de la intermediación laboral. Así, la disposición transitoria segunda del Decreto Ejecutivo 1121 condicionó la incorporación de estos trabajadores a que hubieran prestado servicios mediante una intermediaria laboral por más de 180 días antes de la aprobación del Mandato Constituyente 8 y, respecto de quienes fueron asumidos, estableció “un año mínimo de garantía de estabilidad”.
44. Además, la referida garantía especial no establece una modalidad contractual ni fija en un año la duración de la relación laboral. La norma impugnada remite expresamente a los incisos primero y segundo de la misma disposición transitoria, de los cuales se desprende que, en caso de despido intempestivo o desahucio antes de completar el primer año, el trabajador tiene derecho al pago de las remuneraciones mensuales que faltaren para completar dicho período, incluidas las remuneraciones adicionales, sin perjuicio de las demás indemnizaciones previstas en la ley. De este modo, el “año mínimo de garantía de estabilidad” configura una protección especial frente a la terminación de la relación laboral durante ese período y no un límite temporal de la contratación.
45. Por tanto, la semejanza derivada de que ambos grupos mantengan relaciones laborales con entidades del sector público no resulta suficiente para considerarlos comparables respecto de la regulación cuestionada. Los trabajadores del primer grupo fueron destinatarios de un régimen específico y transitorio dirigido a regular su incorporación desde una relación previa de intermediación laboral y la protección especial aplicable durante dicho proceso; los trabajadores directamente contratados, en cambio, no se encontraban en esa situación jurídica ni eran destinatarios de esa regulación. A lo dicho debe añadirse que, en la sentencia 8-18-AN/21, esta Corte precisó que el Mandato Constituyente 8 no establece una modalidad específica de contratación ni determina la duración por la cual debían ser contratados los trabajadores intermediados y que la disposición transitoria segunda de su Reglamento únicamente establece “una estabilidad especial de un año mínimo”.¹²
46. Ahora bien, la premisa sobre la cual el accionante construye la comparación no se

¹² CCE, sentencia 8-18-AN/21, 10 de noviembre de 2021, párr. 33.

corresponde con el contenido de la norma impugnada. En su demanda sostiene que “a los primeros se les garantiza únicamente una contratación de un año plazo, mientras que al otro grupo se les asegurar una contratación a plazo indefinido (sic)”.¹³ Sin embargo, como se expuso, la norma impugnada no establece para los trabajadores intermediados asumidos una modalidad contractual de duración anual, sino una garantía especial mínima de estabilidad aplicable en el contexto específico de su incorporación directa. En consecuencia, la comparación propuesta no solo enfrenta a trabajadores que se encuentran en situaciones jurídicas distintas respecto del objeto de la regulación, sino que parte de atribuir a la norma impugnada un efecto, la limitación de la relación laboral a un año, que esta no contiene.

47. En consecuencia, los grupos identificados por el accionante no se encuentran en condiciones iguales o semejantes respecto del objeto de la norma impugnada, por lo que no se verifica el primer elemento de comparabilidad. Al no cumplirse este presupuesto, no corresponde continuar con el examen de la existencia de un trato diferenciado ni de su eventual justificación. Por estas razones, esta Corte concluye que la norma impugnada no es contraria al derecho a la igualdad y no discriminación reconocido en los artículos 11.2 y 66.4 de la Constitución.
48. Finalmente, esta Corte precisa que la acción pública de inconstitucionalidad tiene por objeto efectuar un control abstracto de compatibilidad entre la norma impugnada y la Constitución, por lo que lo resuelto en esta sentencia no constituye un pronunciamiento sobre la forma en que dicha norma haya sido aplicada en casos concretos. En tal sentido, al no prosperar los cargos formulados contra la norma impugnada, corresponde desestimar la presente acción pública de inconstitucionalidad.

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 97-23-IN.
2. Notifíquese, publíquese y archívese.



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

Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

¹³ Demanda de acción pública de inconstitucionalidad, numeral 3.2.1.3, pp. 2-3.

Razón: La sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, 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 20 de agosto de 2026. Sin contar con la presencia de los jueces constitucionales Jorge Benavides Ordóñez y Alejandra Cárdenas Reyes por licencias de vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL



Firmado electrónicamente por:
**CRISTIAN RAUL
CAIZA
ASITIMBAY**

9723IN-9477d



Caso 97-23-IN

Razón: El texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día martes veinticinco de agosto 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**



Causa 1-26-CP

Juez sustanciador: Richard Ortiz Ortiz

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR. - Quito D.M., 4 de septiembre de 2026.-

VISTOS: En virtud del sorteo realizado el 2 de junio de 2026, a través del Sistema Automatizado de la Corte Constitucional (SACC), y de conformidad con lo previsto en los artículos 195 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional ("LOGJCC"), **AVOCO CONOCIMIENTO** del caso 1-26-CP, dictamen previo de constitucionalidad de convocatoria a consulta popular, solicitado por José Mesías Narváez Estrada. Por ser el estado de la causa y continuando con el trámite correspondiente, **DISPONGO:**

1. Notificar el contenido de la presente providencia a José Mesías Narváez Estrada, a la Procuraduría General del Estado y al Consejo Nacional Electoral.
2. De conformidad con lo establecido en el último inciso del artículo 105 de la LOGJCC, mediante la presente providencia se da inicio a la sustanciación del control previo de constitucionalidad correspondiente.
3. Poner en conocimiento de la ciudadanía la existencia del presente proceso a través de la publicación de esta providencia en el Registro Oficial y en el portal electrónico de la Corte Constitucional.
4. Se recuerda a las partes que deberán señalar correos electrónicos para recibir las notificaciones correspondientes, los escritos y documentación solicitada podrán ser remitidos a través del SACC o en la ventanilla física ubicada en el edificio de la Corte Constitucional.
5. Designar a la abogada Alisson Ortiz Peralta como actuaría en la presente causa, hasta la remisión del proyecto correspondiente al Pleno del Organismo. Notifíquese.

Firmado electrónicamente
Richard Ortiz Ortiz
JUEZ CONSTITUCIONAL

LO CERTIFICO. - Quito, D.M., 4 de septiembre de 2026.-

Firmado electrónicamente
Alisson Ortiz Peralta
ACTUARIA DEL DESPACHO



Firmado electrónicamente por:
RICHARD OMAR ORTIZ ORTIZ



Firmado electrónicamente por:
**ALISSON ANAHI ORTIZ
PERALTA**



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

IM/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.