

Quito, D. M., 12 de marzo de 2026

CASO 6-22-IA

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

SENTENCIA 6-22-IA/26

Resumen: La Corte Constitucional analiza la acción de inconstitucionalidad por la forma y fondo presentada en contra de los artículos 2, 4 literales d), f) y l), 5, 7, 10, 11, 14, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25 y 43 del Acuerdo Ministerial 0069 de 25 de febrero de 2019, que contiene el Reglamento para la Intervención de las y los Intendentes Generales de Policía, Subintendentes de Policía y Comisarios de Policía del país. La Corte determina que el referido Acuerdo Ministerial 0069 vulnera el principio de reserva legal, debido a que establece un régimen de infracciones y sanciones sin contar con una remisión de la ley. En consecuencia, declara la inconstitucionalidad de los artículos 4, literal l), 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44 y 45 del acuerdo impugnado, con efecto diferido hasta que la Asamblea Nacional expida la ley o realice las reformas legislativas correspondientes para regular el régimen de infracciones y sanciones aplicables al permiso anual de funcionamiento o prevea la remisión normativa que habilite su desarrollo reglamentario por la autoridad competente en materia de seguridad ciudadana, la protección interna y el orden público.

1. Antecedentes procesales

1. El 24 de marzo de 2022,¹ René Alejandro Zambrano Yépez (“**accionante**”) presentó una acción pública de inconstitucionalidad de actos administrativos con efectos generales en contra de los artículos, 2, 4 literales d), f)² y l), 5, 7, 10, 11, 14, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25 y 43 del Acuerdo Ministerial 0069 (“**Acuerdo 0069**” o “**acuerdo impugnado**”) de 25 de febrero de 2019, emitido por el Ministerio del Interior, a través del cual se expide el “Reglamento para la Intervención de las y los Intendentes Generales de Policía, Subintendentes de Policía y Comisarios de Policía del País” (“**Reglamento**”).³

¹ De acuerdo con la certificación de 31 de mayo de 2022, la Secretaría General de la Corte Constitucional señaló que no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción a esta causa. Adicionalmente, dejó constancia que la causa tiene relación con los casos 0052-19-AN y 99-21-IN. Del Sistema Automatizado de la Corte Constitucional (“**SACC**”) se desprende que tanto el caso 0052-19-AN, como el 99-21-IN fueron inadmitidos mediante autos de 22 de octubre de 2019 y 19 de noviembre de 2021, respectivamente.

² Aunque en la demanda expresamente el accionante no impugna la inconstitucionalidad del artículo 4, literal f) del Acuerdo 0069, de la revisión a la misma, se desprende que existen cargos en contra de este numeral. Por lo que, será considerado para el análisis de la presente acción.

³ El Acuerdo 0069 de 25 de febrero de 2019 fue publicado en el Registro Oficial 475 de 25 de abril de 2019. Posteriormente, se reformó con: **i)** el Acuerdo Ministerial 0074 (“**Acuerdo 0074**”) de 28 de febrero de 2019, emitido por el Ministerio del Interior, publicado en el Registro Oficial 477 de 29 de abril de 2019; el

2. El 14 de julio de 2022, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa y ordenó al accionante, previo a pronunciarse sobre la admisibilidad de la demanda, aclararla.⁴ El accionante atendió lo requerido con escrito de 21 de julio de 2022.
3. El 04 de agosto de 2022, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió la causa a trámite y negó la suspensión provisional del acuerdo impugnado.⁵ Además, solicitó al Ministerio del Interior y a la Procuraduría General del Estado (“PGE”), que intervengan para defender o impugnar la constitucionalidad de las disposiciones demandadas.
4. El 19 de septiembre de 2022, el Ministerio del Interior presentó un escrito para argumentar la constitucionalidad del Acuerdo 0069. El 01 de agosto de 2024, la jueza sustanciadora solicitó nuevamente a la PGE que presente su informe, sin tener respuesta.
5. El 06 de agosto de 2024, el Ministerio del Interior informó que con Decreto Ejecutivo 608 de 29 de noviembre de 2022,⁶ la Presidencia de la República dispuso que el Ministerio de Gobierno (“**Ministerio**”) sea el encargado de emitir los lineamientos para la gestión de las Gobernaciones Provinciales, Jefatura Políticas, Tenencias Políticas, Intendencias Generales de Policía, Subintendencias de Policía y Comisarías Nacionales de Policía; y de supervisar su gestión. Por lo que, solicitó “se deje de contar con esta Cartera de Estado [Ministerio del Interior] dentro del presente caso”.
6. El 27 de agosto de 2024, la jueza sustanciadora solicitó al Ministerio que remita un informe actualizado en el que defienda o impugne la constitucionalidad de las disposiciones impugnadas. Así como, indique si el Acuerdo 0069 o las disposiciones impugnadas se encuentran vigentes.

ii) Acuerdo Ministerial 0319 (“**Acuerdo 0319**”) de 28 de abril de 2020, emitido por el Ministerio de Gobierno, publicado en el Cuarto Suplemento del Registro Oficial 416 de 23 de marzo de 2021; iii) el Acuerdo Ministerial 0066 (“**Acuerdo 0066**”) de 16 de septiembre de 2022, emitido por el Ministerio de Gobierno, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial 155 de 23 de septiembre de 2022; y, iv) el Acuerdo Ministerial 0067 (“**Acuerdo 0067**”) de 17 de septiembre de 2022, emitido por el Ministerio de Gobierno, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial 155 de 23 de septiembre de 2022.

⁴ En particular, se le solicitó que “especifique los argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes por los cuales se considera que exista una incompatibilidad normativa”.

⁵ El Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional estuvo conformado por las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo y Alejandra Cárdenas Reyes y, por el ex juez constitucional Enrique Herrería Bonnet.

⁶ Este decreto fue publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial 217 de 27 de diciembre de 2022. En el artículo 1 se asignan al Ministerio de Gobierno, entre otras, las siguientes atribuciones: “2. Emitir lineamientos para la gestión de las Gobernaciones Provinciales, Jefaturas Políticas, Tenencias Políticas, Intendencias Generales de Policía, Subintendencias de Policía y Comisarías Nacionales de Policía”; “3. Coordinar con la Policía Nacional, la gestión de las Intendencias Generales de Policía, Subintendencias de Policía y Comisarías Nacionales de Policía”; y, “4. Supervisar la gestión de las Intendencias Generales de Policía, Subintendencias de Policía y Comisarías Nacionales de Policía”.

7. El 17 de septiembre de 2024, el Ministerio remitió su informe para defender la constitucionalidad de las disposiciones demandadas y señaló que el Acuerdo 0069 fue reformado mediante el Acuerdo Ministerial 0067 de 17 de septiembre de 2022.

2. Competencia

8. De acuerdo con lo establecido en el artículo 436 numerales 2 y 4 de la Constitución, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 75 y 76 de la LOGJCC, este Pleno es competente para conocer y resolver acciones de control abstracto de constitucionalidad sobre actos normativos y actos administrativos con efectos generales.
9. Si bien la Corte Constitucional es competente para ejercer el control de constitucionalidad tanto de los actos administrativos con efectos generales como de los actos normativos, en el presente caso resulta necesario, a efectos de delimitar el objeto del control, precisar si el Acuerdo 0069 –del cual se impugnan determinadas disposiciones- corresponde a una u otra naturaleza jurídica. Esto en consideración a que, si bien el accionante se refiere al Acuerdo impugnado como un acto normativo con carácter administrativo, señala que “causa confusión identificar [su] naturaleza jurídica”. Asimismo, se advierte que la causa fue ingresada como una acción de inconstitucionalidad de actos administrativos con efectos generales.
10. En la sentencia 1-25-IN/25, la Corte ha señalado que, si bien la jurisprudencia ha desarrollado criterios para distinguir entre actos normativos y actos administrativos, existen actuaciones estatales que pueden exceder esas categorías tradicionales. En tales casos, para determinar su naturaleza resulta necesario centrarse principalmente en el tipo de efectos que genera.⁷
11. Así también, este Organismo ha establecido que, para efectos de diferenciar entre acto administrativo con efectos generales y un acto normativo, pueden considerarse los siguientes elementos:

[P]ara que un acto administrativo en sentido estricto sea analizado por esta Corte en el marco de una acción de inconstitucionalidad, debe verificarse que este contenga: (a) una declaración unilateral de voluntad efectuada en ejercicio de la función administrativa; (b) que produzca efectos jurídicos generales; y, (c) que se agote con su cumplimiento y de

⁷ CCE, sentencia 1-25-IN/25, 23 de enero de 2025, párr. 25. Asimismo, el artículo 98 del Código Orgánico Administrativo (“COA”) establece que un acto administrativo es “[l]a declaración unilateral de voluntad, efectuada en ejercicio de la función administrativa que **produce efectos jurídicos individuales o generales, siempre que se agote con su cumplimiento y de forma directa**. Se expedirá por cualquier medio documental, físico o digital y quedará constancia en el expediente administrativo” (énfasis añadido). Asimismo, el artículo 128 del COA define al acto normativo de carácter administrativo como “toda declaración unilateral efectuada en ejercicio de una competencia administrativa que **produce efectos jurídicos generales, que no se agota con su cumplimiento y de forma directa**” (énfasis añadido).

forma directa. Contrario *sensu*, es posible que un acto continúe manteniendo los requisitos (a) y (b), y que a su vez carezca del requisito (c) al no agotarse con su solo cumplimiento, pues “el acto tiene la capacidad de integrarse en el ordenamiento jurídico y permanecer en el mismo de forma objetiva y positivizada”.⁸

12. La Corte ha empleado los elementos (a), (b) y (c) como parámetros para delimitar la naturaleza del acto objeto de control. Así, los dos primeros se vinculan con el carácter unilateral del acto y la producción de efectos jurídicos generales, mientras que el tercero se refiere a su agotamiento con el cumplimiento del mismo o su integración permanente en el ordenamiento jurídico y permanecer en él de forma objetiva y positivizada. En este último supuesto, la jurisprudencia constitucional ha señalado que las disposiciones del acto adquieren una dimensión normativa, en la medida en que no solo producen efectos generales, sino que además incorporan reglas que regulan de manera general determinadas situaciones jurídicas, integrándose así en el ordenamiento jurídico. En este sentido, de no verificarse los dos primeros requisitos el acto impugnado sería contrario a la naturaleza de la acción de inconstitucionalidad y su análisis resultaría improcedente. No obstante, la Corte ha precisado que de no contar con el tercer requisito (c) “únicamente se diferenciaría formalmente si [...] debe reconducir[se] el análisis [...] hacia una acción de inconstitucionalidad de actos normativos (‘IN’), o, si por el contrario debe continuar su análisis mediante una IA [acción de inconstitucionalidad de actos administrativos con efectos generales]”.⁹

13. En el presente caso, se verifica que el Acuerdo 0069 se enmarca en el elemento **(a)** pues es una declaración unilateral de voluntad emitida por el ejercicio de una función administrativa del Ministerio del Interior. De igual forma, se relaciona con el elemento **(b)** porque produce efectos jurídicos generales. Por su parte, respecto del elemento **(c)**, se advierte que el Acuerdo impugnado no se agota con su cumplimiento, pues no se limita a producir efectos inmediatos o puntuales. Además, sus disposiciones contienen reglas de alcance general que regulan el ejercicio de determinadas competencias administrativas y el control de actividades específicas, lo que evidencia su capacidad de integrarse en el ordenamiento jurídico y proyectar sus efectos hacia situaciones concretas. Al respecto, si bien el Acuerdo 0069 establece, en una parte, las competencias y atribuciones de los intendentes generales, subintendentes generales y comisarios de Policía, este Organismo observa que estas competencias y atribuciones están subsumidas o constreñidas para que dichas autoridades puedan ejercitar la regulación y el control respecto del funcionamiento de establecimientos y locales comerciales catalogados en él, los espectáculos públicos, el manejo de conflictos sociales, la alteración del orden público y las diligencias de colaboración a nivel nacional. De ahí que, el Acuerdo 0069 en cuanto a sus efectos, no se agota con su cumplimiento de forma directa, pues las disposiciones contenidas en este siguen

⁸ CCE, sentencia 1-18-IA/23, 06 de septiembre de 2023, párr. 57.

⁹ CCE, sentencia 4-21-IA/24, 04 de abril de 2024, párr. 17; y, sentencia 1-18-IA/23, 6 de septiembre de 2023, párr. 58.

teniendo efectos que pueden extenderse en el tiempo o afectar a otras situaciones futuras respecto de la generalidad de los y las administradas, quienes, incluso, están sujetos a sanciones bajo un procedimiento administrativo sancionador regulado por el mismo Acuerdo en el caso de no observarlas.

14. En consecuencia, las disposiciones del Acuerdo 0069 son: (i) de carácter general en su contenido, (ii) dirigidas a todo destinatario –administrado- que se ajuste a los supuestos de hecho previstos en ellas, (iii) sin que se agoten en su cumplimiento. De manera que, el Acuerdo 0069 corresponde a un acto normativo.
15. Ahora bien, el hecho que las disposiciones impugnadas por el accionante no sean parte de un acto administrativo con efectos generales, no restringe a esta Corte de analizar el acto impugnado. Por el contrario, con independencia de la nomenclatura asignada al momento de la presentación de la demanda y en virtud de los principios de formalidad condicionada y economía procesal, reconocidos en los numerales 4 y 7 de la LOGJCC, debe reconducir el análisis de inconstitucionalidad de acto administrativo a uno de inconstitucionalidad de acto normativo. En tal virtud el acto impugnado es objeto de la acción in examine.¹⁰

3. Disposiciones cuya inconstitucionalidad se demanda

16. El accionante impugna por la forma la totalidad del Acuerdo 0069, mientras que, las disposiciones acusadas como inconstitucionales por razones de fondo son los artículos 2, 4 literal d), f) y l), 5, 7, 10, 11, 14, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25 y 43 del Acuerdo 0069, publicado en el Registro Oficial 475 de 25 de abril de 2019.
17. Debido a la extensión de las disposiciones impugnadas, a continuación, se describe brevemente el contenido de cada una de ellas, recordando que su texto íntegro se encuentra disponible en el Registro Oficial 475 de 25 de abril de 2019:¹¹
- i. El artículo 2 establece el **ámbito de aplicación** del Acuerdo 0069, el cual señala que es obligatoria para los intendentes generales de Policía, los subintendentes generales de Policía y los comisarios nacionales de Policía a nivel nacional, así como, para los propietarios y los representantes legales de los locales y establecimientos categorizados en el Acuerdo.
 - ii. El artículo 4, literales d), f) y l) señala las atribuciones y responsabilidades de las

¹⁰ En causas similares, la Corte ha actuado de la misma manera. Ver, CCE, sentencia 13-20-IA/24, 21 de noviembre de 2024, párr. 26; sentencia 7-21-IA/24, 04 de abril de 2024, párrs. 7-11; sentencia 8-20-IA/20, 05 de agosto de 2020, párrs. 31-36; y, sentencia 2-21-IA/23, 02 de agosto de 2023, párrs. 14 y 15.

¹¹ Ver:
https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcNBlDGE6J3NvcnRlbycsIHV1aWQ6J2JkYjM3YjU2LWJlY2MtNGY3Yy04ZDdjLWY3MzljMGE1MDgyYi5wZGYnfQ==

y los intendentes generales de la Policía, tales como, conferir el permiso anual de funcionamiento, autorizar y controlar el desarrollo de eventos públicos, y sancionar administrativamente a locales y establecimientos catalogados en el Acuerdo 0069, por el cometimiento de infracciones relacionadas con el permiso anual de funcionamiento.

- iii.** El artículo 5 establece las atribuciones y responsabilidades de las y los subintendentes generales de la Policía. Define que serán las mismas que para las y los intendentes generales de Policía, en las jurisdicciones territoriales en las que estos estén asignados.
- iv.** El artículo 7 define y regula el permiso anual de funcionamiento que deben obtener de manera obligatoria los locales y establecimientos categorizados en el Acuerdo.
- v.** El artículo 10 establece las diferentes categorías y horarios de funcionamiento que rigen para los establecimientos categorizados en el mismo. Se fijan ocho categorías: 1) centros de tolerancia, 2) centros de diversión para mayores de 18 años, 3) licorerías y depósitos de bebidas alcohólicas al por mayor, 4) locales de consumo de alimentos preparados, 5) supermercados, 6) tiendas y abacerías, 7) centros de entrenamiento y, 8) hospedaje.
- vi.** El artículo 11 prescribe los requisitos para la obtención del permiso anual de funcionamiento por parte de los locales y establecimientos categorizados en el acuerdo impugnado.
- vii.** El artículo 14 señala las obligaciones que deben cumplir los propietarios, representantes legales o administradores de los locales y establecimientos categorizados en el acuerdo impugnado.
- viii.** Los artículos del 18 al 24 establecen las infracciones leves, graves y muy graves, con sus respectivas sanciones.
- ix.** El artículo 25 señala las causales para la clausura definitiva y la revocatoria del permiso anual de funcionamiento.
- x.** El artículo 43 se refiere a la facultad para clausurar de manera temporal o inmediata un local o establecimiento categorizado en el Acuerdo 0069, como parte de un operativo de control.

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. Argumentos del accionante

- 18.** De la revisión de la demanda y la aclaración presentada,¹² el accionante señala que el Acuerdo impugnado se contrapone con los principios de reserva de ley (artículo 132 CRE) y de legalidad (artículo 226 CRE). Así como, transgrede los derechos a desarrollar actividades económicas (artículo 66, numeral 15 CRE), a la libertad de contratación (artículo 66, numeral 16 CRE), a acceder a bienes y servicios de calidad (artículo 66, numeral 25 CRE), a que ninguna persona pueda ser obligada a hacer algo prohibido o a dejar de hacer algo no prohibido por la ley (artículo 66, numeral 29, literal d CRE), al debido proceso en la garantía de no ser sancionado por un acto que al momento de cometerse no esté tipificado en la Constitución o en la ley (artículo 76, numeral 3 CRE) y, al tiempo libre y recreación (artículo 383 CRE). Por lo que, solicita se declare la inconstitucionalidad del Acuerdo 0069.
- 19.** Sobre la presunta transgresión al principio de reserva de ley, el accionante alega que el Acuerdo 0069 es un acto normativo de carácter administrativo, a través del cual, “se están regulando las libertades públicas y los derechos de los ciudadanos, restringiéndoles de manera arbitraria e innecesaria”. A su decir, cuando el acuerdo impugnado reglamenta sobre el permiso anual de funcionamiento para establecimientos y locales catalogados en él o fija horarios para su operación, limita de “manera arbitraria e innecesaria” los derechos de los consumidores y de las personas a desarrollar actividades económicas, al “[indicarles] cómo y en qué horarios ejercerlas”.¹³
- 20.** Agrega que, las limitaciones y prohibiciones de los derechos a las personas únicamente deben provenir de la ley y “lo que no ha sido prohibido no puede ser impedido de hacer por ninguna otra persona; o por ninguna otra institución pública sino única y exclusivamente a través de la ley”. En esa línea, afirma que “cualquier actuar público que obligue a un ciudadano a realizar lo que la ley no establece o impide a hacerlo, es completamente arbitrario y una violación del derecho de la libertad del ciudadano”.
- 21.** Así, considera que el acuerdo impugnado “inobserva de manera grosera la reserva de ley” porque trastoca los siguientes derechos:
- 21.1.** El derecho a desarrollar actividades económicas. Para lo cual, refiere que “[g]enera duda respecto del parámetro técnico, legal, económico y social que

¹² El 14 de julio de 2022, la jueza ponente avocó conocimiento de la causa y ordenó al accionante que en el término de 5 días aclare su demanda. El 21 de julio de 2022, al accionante presentó el escrito de aclaración a la demanda.

¹³ Lo referente al permiso anual de funcionamiento y su alcance se encuentra establecido en los artículos 2, 4, literales d), f) y l) y el Título III del Acuerdo 0069.

el Ministerio usa para establecer los horarios de funcionamiento” para los locales y establecimientos que están dentro del ámbito del acuerdo impugnado. Estima que no se puede trabajar por fuera de los horarios establecidos en el Acuerdo 0069 por “[simple] criterio de un [m]inistro de Estado (funcionario público) no le parece apropiado”.

21.2. El derecho a la libertad de contratación y a acceder a los bienes y servicios privados porque el acuerdo impugnado “restringe” el derecho de los consumidores a acceder a los bienes y servicios de los establecimientos y locales que están regulados por dicho instrumento, en horarios de operación sin ningún tipo de criterio técnico, social, jurídico o económico. Además, que considera que el “horario, la forma y condiciones en las que se prestan son temas completamente personales, al punto que el propio consumidor es el que regula el mercado, no por normas administrativas sino por la necesidad real del mercado”.

21.3. El derecho de las personas a contar con tiempo libre y recreación, ya que cuando se fijan horarios de funcionamiento para los establecimientos y locales, no se pueda ampliar las condiciones físicas, sociales y ambientales para el disfrute con la promoción de actividades de esparcimiento.

22. Asimismo, menciona que “[el] Acuerdo Ministerial llega a un nivel inverosímil de arbitrariedad” y de contradicción con la Constitución por cuanto establece infracciones y sanciones administrativas que, por mandato constitucional, se encuentran reservadas a la ley. Por ello, estima que el acuerdo impugnado se contrapone con los principios de legalidad y de tipicidad.¹⁴

23. De otro lado, aduce que el artículo 4, literales d), f) y l) del Acuerdo 0069 “crea facultades administrativas sin competencia constitucional ni legal” al atribuirle a los intendentes generales de policía la potestad de conferir el permiso anual de funcionamiento, ejercer el control y autorizar el desarrollo de eventos públicos y sancionar administrativamente a locales y establecimientos que están bajo su ámbito de aplicación. Situación que, a su criterio, ni la Constitución, ni la ley faculta que se pueda realizar a través de un reglamento.

24. Añade que, a pesar de que el acuerdo impugnado se expidió como un reglamento, no “desarrolla, completa o ejecuta” una ley. Por lo que, afirma que el Ministerio del Interior, a la luz del principio de legalidad, solo tenía competencia para emitir un acuerdo para autorregularse u organizarse de manera interna, sin posibilidad de normar conductas de los ciudadanos.

¹⁴ Lo referente a las infracciones y sanciones administrativas se encuentra establecido en los Capítulos I y II del Título IV, De las infracciones, sanciones y procedimiento sancionador del Acuerdo 0069.

4.2. Argumentos del Ministerio del Interior

25. En su escrito señala que, el Ministerio del Interior a esa época era “el ente rector de la seguridad ciudadana, [la] protección interna y [el] orden público” por lo que estaba plenamente facultado para “expedir normas de carácter general en las materias propias de su competencias”, como es el Acuerdo 0069.¹⁵
26. Menciona que, el Acuerdo 0069 no constituye una disposición de carácter administrativo interno, toda vez que regula el funcionamiento de las Intendencias, Subintendencias y Comisarías de Policía, además constituye “la norma de carácter general que debe ser aplicada a nivel nacional, por dichas autoridades públicas” y por los titulares y representante legales de los establecimientos sujetos a su régimen.
27. En relación a la presunta restricción para desarrollar actividades económicas, sostiene que el referido Reglamento no limita este derecho, “sino que únicamente, regula el ejercicio de actividades relacionadas con la venta y consumo de bebidas alcohólicas; estableciendo horarios en que estas se pueden expender y los lugares prohibidos para su consumo”. Tal regulación respondería a la finalidad constitucional de garantizar el orden público, la paz social y la seguridad ciudadana, priorizando el interés general sobre el particular, conforme los numerales 4 y 7 del artículo 83 de la Constitución. Añade que sin este Reglamento “no existiría un límite sobre una actividad como el expendio y consumo de bebidas alcohólicas”.

¹⁵ Como sustento de su argumentación invoca a los artículos 132.6, 154.1 de la Constitución, que señalan: “Art. 132.- La Asamblea Nacional aprobará como leyes las normas generales de interés común. Las atribuciones de la Asamblea Nacional que no requieran de la expedición de una ley se ejercerán a través de acuerdos o resoluciones. Se requerirá ley en los siguientes casos: [...] 6. Otorgar a los organismos públicos de control y regulación la facultad de expedir normas de carácter general en las materias propias de su competencia, sin que puedan alterar o innovar las disposiciones legales”. “Art. 154.- A las ministras y ministros de Estado, además de las atribuciones establecidas en la ley, le corresponde: 1. Ejercer la rectoría de las políticas públicas del área a su cargo y expedir los acuerdos y resoluciones administrativas que requiera su gestión”. Cita también, los artículos 2 y 3 del Decreto Ejecutivo 381 de 30 de marzo de 2022 (“**Decreto 381**”), a través del cual, se dispuso de la escisión del Ministerio de Gobierno, el Viceministerio del Interior y se creó al Ministerio del Interior, delegándose la competencia para “garantizar la seguridad ciudadana y convivencia social pacífica en el marco del respeto a los derechos fundamentales, la democracia y la participación ciudadana” y “[ejercer] la rectoría de la política pública de seguridad ciudadana, protección interna y orden público”. También agrega al artículo 11, literal b) de la Ley de Seguridad Pública y del Estado, que a esa época prescribía: “De los órganos ejecutores.- Los órganos ejecutores del Sistema de Seguridad Pública y del Estado estarán a cargo de las acciones de defensa, orden público, prevención y gestión de riesgos, conforme lo siguiente: [...] b) Del orden público: Ministerio de Gobierno, Policía y Cultos, y, Policía Nacional.- La protección interna, el mantenimiento y control del orden público tendrán como ente rector al Ministerio de Gobierno, Policía y Cultos. Corresponde a la Policía Nacional su ejecución, la que contribuirá con los esfuerzos públicos, comunitarios y privados para lograr la seguridad ciudadana, la protección de los derechos, libertades y garantías de la ciudadanía. Apoyará y ejecutará todas las acciones en el ámbito de su responsabilidad constitucional para proteger a los habitantes en situaciones de violencia, delincuencia común y crimen organizado. Coordinará su actuación con los órganos correspondientes de la función judicial. [...]”.

28. Indica que, para la adopción del Reglamento, se contó con el respectivo informe técnico de viabilidad,¹⁶ que contiene estadísticas oficiales de: (i) consumo de alcohol, (ii) homicidios por efecto de consumo de bebidas alcohólicas, (iii) los días y horarios de ocurrencia de homicidios y (iv) horarios de ocurrencia de robos. Según esta Cartera de Estado, este insumo justificaría de forma objetiva la fijación de horarios para el expendio de bebidas alcohólicas, sin que su fijación haya constituido un acto arbitrario e infundado por parte de la administración pública.
29. En cuanto a la posible vulneración de la libertad de contratación, argumenta que el accionante no demuestra de qué manera las disposiciones impugnadas transgreden dicho derecho. Sin embargo, señala que el Reglamento “no establece reglas sobre contratación”. De igual forma, respecto al acceso a bienes y servicios de carácter privado, señala que la regulación de horarios para el expendio de bebidas alcohólicas tiene como fin disminuir riesgos delictivos y salvaguardar el orden y la seguridad interna, sin que ello implique una prohibición del uso del tiempo, sino una limitación razonable sobre una actividad que, en ausencia de controles podría “generar perjuicios en la salud de las personas, en su seguridad y, por tanto, en la convivencia social pacífica”.
30. En lo relacionado a una presunta transgresión al debido proceso y al principio de reserva de ley por la creación de infracciones y sanciones sin base legal, indica que aquello no tendría fundamento puesto que, la potestad del Ministerio del Interior para expedir el Reglamento se encuentra prevista en los mencionados artículos 132, numeral 6 y 154, numeral 1 de la Constitución, el Decreto Ejecutivo 623 de 21 de diciembre de 2018 (“**Decreto 623**”) y el numeral 4.2.1.1.3 del Estatuto Orgánico por Procesos de la misma entidad.
31. Finalmente, solicita que se confirme la constitucionalidad de las disposiciones del Acuerdo 0069 en consideración al principio *in dubio pro legislatore*, dado que la declaratoria de inconstitucionalidad es de *última ratio*.

4.3. Argumentos del Ministerio de Gobierno

32. En su escrito, indica que, desde el Decreto Supremo 1724 de 09 de agosto de 1977,¹⁷ ya se establecía la obligatoriedad de la obtención de un permiso anual de funcionamiento para el desarrollo de determinadas actividades (tales como, casas de

¹⁶ De fojas 168 a 186 del expediente constitucional. Consta el Informe Técnico de Viabilidad para la suscripción del Acuerdo Ministerial que establece el Reglamento de Intervención de Intendentes Generales de Policía, Subintendentes de Policía y Comisarios Nacionales de Policía, de 25 de enero de 2019, elaborado por la Dirección de Control y Orden Público del Ministerio del Interior. Este documento fue anexado por el Ministerio del Interior en su escrito de 19 de septiembre de 2022.

¹⁷ Según lo indicado por el Ministerio de Gobierno, este Decreto fue publicado en el Registro Oficial de 405 de 22 de agosto de 1977.

alojamiento de huéspedes, los lugares de expendio de bebidas alcohólicas, los establecimientos de juegos de azar y otros locales similares), a través de las Intendencias de Policía. Esta exigencia ha tenido como finalidad “[garantizar] la seguridad jurídica de los propios administrados”.

33. Señala que el fundamento para la expedición del Acuerdo 0069 se encuentra en el artículo 11 de la Ley de Seguridad Pública y del Estado (“**Ley de Seguridad Pública**”),¹⁸ así como en los artículos 132 y 154 de la Constitución y los Decretos Ejecutivos 410¹⁹ y 623. Estos cuerpos normativos disponen a las Intendencias Generales de Policía la facultad de otorgar los permisos anuales de funcionamiento de los locales y establecimientos dentro del ámbito de aplicación del Acuerdo impugnado.
34. En consonancia con lo expuesto por el Ministerio del Interior, menciona que el Acuerdo 0069 no tiene por objeto anular o limitar los derechos de los ciudadanos, como el de desarrollar actividades económicas, sino que pretende precautelar y conservar el control y orden público de la sociedad, conforme al principio del orden público y lo dispuesto en el artículo 83, numerales 4 y 7 de la Constitución. Del mismo modo, sostiene que el Reglamento no establece condiciones, modalidades, plazos u otras regulaciones de carácter laboral o contractual, por lo que no vulnera el derecho a la libertad de contratación.
35. Adicionalmente, indica que la fijación de un horario de funcionamiento para los locales y establecimientos comprendidos en el ámbito de aplicación del Acuerdo, no implica una limitación absoluta al derecho de acceso a bienes y servicios privados. Más bien, se trata de una regulación técnicamente justificada, cuya finalidad es promover “la prevención del consumo responsable de bebidas alcohólicas y aplacar los efectos nocivos que puede provocar en la población las adicciones”. En tal sentido, tampoco contraviene el derecho al tiempo libre y recreación pues una ausencia de regulación “podría aumentar la probabilidad de inseguridad de las personas que se encuentran en el propio establecimiento o en sus alrededores”, afectando negativamente a la convivencia social.
36. Respecto a la vulneración del debido proceso y al principio de reserva de ley por la tipificación de infracciones en el Reglamento, afirma que los ministerios están facultados para expedir acuerdos y resoluciones administrativas para el desarrollo de

¹⁸ La Ley de Seguridad Pública fue publicada en el Suplemento del Registro Oficial 35 de 28 de septiembre de 2009, con una última reforma publicada en el Cuarto Suplemento del Registro Oficial 57 de 11 de junio de 2025.

¹⁹ El Decreto Ejecutivo 410 de 30 de junio de 2010, se publicó en el Registro Oficial de 30 de junio de 2010. A través de este Decreto, se cambió la denominación del Ministerio de Gobierno, Policía, Cultos y Municipalidades por el de Ministerio del Interior.

su gestión.²⁰ Así, indica que el procedimiento sancionador creado en el Reglamento guarda concordancia con la normativa aplicable del COA, particularmente con la graduación de infracciones, lo cual garantiza el respeto de “los derechos de los administrados” y la observancia del debido proceso.

37. Concluye que las normas impugnadas del Acuerdo 0069 no son contrarias, ni incompatibles con las disposiciones y derechos constitucionales, por lo que, solicita que la demanda presentada por el accionante no sea aceptada. Por último, pide que se consideren los argumentos presentados por el Ministerio del Interior.

4.4. Argumentos de la Procuraduría General del Estado

38. La Procuraduría General del Estado no presentó informe para defender o impugnar la constitucionalidad de las disposiciones demandadas, pese a que fue requerida en dos ocasiones.²¹

5. Cuestión previa

39. Este Organismo advierte que el Acuerdo 0069, a través del cual se expide el “Reglamento para la Intervención de las y los Intendentes Generales de Policía, Subintendentes de Policía y Comisarios de Policía del País”, ha sido objeto de reformas mediante los Acuerdos Ministeriales 0074 de 28 de febrero de 2019, 0319 de 28 de abril de 2020, 0066 de 16 de septiembre de 2022 y 0067 de 17 de septiembre de 2022, conforme se detalla en la nota al pie 3 del párrafo 1 *supra*.
40. Es preciso señalar que, la Corte es competente para efectuar un control abstracto de constitucionalidad de normas derogadas o reformadas,²² en aquellos casos que: i) se presuma unidad normativa; o, ii) cuando tengan la potencialidad de producir efectos contrarios a la Constitución (ultractividad), conforme lo dispuesto en el artículo 76, numerales 8 y 9 de la LOGJCC.²³

²⁰ Conforme a lo prescrito en el artículo 154.1 de la Constitución.

²¹ En autos de 04 de agosto de 2022 y 01 de agosto de 2024.

²² CCE, sentencia 111-20-IN/23, 13 de diciembre de 2023, párr. 12.

²³ LOGJCC, artículo 76: “Principios y reglas generales.- El control abstracto de constitucionalidad se regirá por los principios generales del control constitucional previstos por la Constitución y las normas constitucionales, la jurisprudencia y la doctrina. En particular, se regirá por los siguientes principios: [...] 8. Control constitucional de normas derogadas.- Cuando normas derogadas tengan la potencialidad de producir efectos jurídicos contrarios a la Constitución, se podrá demandar y declarar su inconstitucionalidad 9. Configuración de la unidad normativa.- Se presume la existencia de unidad normativa en los siguientes casos: a) Cuando la disposición acusada o su contenido se encuentran reproducidos en otros textos normativos no demandados; b) Cuando no es posible producir un fallo sobre una disposición jurídica expresamente demandada, sin pronunciarse también sobre otra con la cual guarda una conexión estrecha y esencial; y, c) Cuando la norma impugnada es consecuencia o causa directa de otras normas no impugnadas”.

41. El accionante impugnó por la forma la totalidad del Acuerdo 0069 y por el fondo ciertas disposiciones. A este respecto, esta Corte observa que, a pesar de las reformas introducidas al acuerdo impugnado, el mismo sigue vigente, manteniendo su objeto y alcance. Esto es, continúa regulando el marco normativo para (i) la actuación de intendentes generales, subintendentes generales y comisarios de Policía, (ii) lo relacionado a la obtención de los permisos de funcionamiento de los establecimientos y locales comerciales bajo su ámbito, (iii) la autorización y control de espectáculos públicos, (iv) el manejo de conflictos sociales, (v) las diligencias de colaboración a nivel nacional y el (vi) régimen de infracciones y sanciones administrativas.
42. Ahora bien, por el fondo el accionante impugnó los artículos, 2, 4 literales d), f) y l), 5, 7, 10, 11, 14, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25 y 43 del Acuerdo 0069. Al respecto, en el Anexo I se contrastaron las reformas realizadas a las disposiciones impugnadas con el texto actualmente vigente. Esto a efecto de verificar si guardan unidad normativa.
43. De la comparación realizada en el Anexo I, se verifica que los artículos 4 literales d), f) y l), 10, 14, 21 y 23 se conservan, sin embargo, estos fueron reformados por los Acuerdos Ministeriales 0074, 319, 0066 y 0067. Actualmente, estas normas siguen fijando un marco normativo para la actuación de intendentes generales, subintendentes generales y comisarios de Policía en el ámbito nacional, regulan lo relacionado con la obtención de los permisos de funcionamiento, las obligaciones que tienen los propietarios, representantes legales o administradores de establecimientos catalogados en ella, el procedimiento para la aplicación de sanciones administrativas, en caso de inobservar sus obligaciones, así como, autorizar y controlar el desarrollo de eventos públicos. Por lo que, se observa que existe unidad normativa.
44. En cuanto a los restantes artículos impugnados: 2, 5, 7, 11, 18, 19, 20, 22, 24, 25 y 43, se advierte que no fueron reformados ni derogados, manteniéndose a la fecha vigentes.
45. En tal consideración, este Organismo continuará con el planteamiento de los problemas jurídicos y el ejercicio de control abstracto de constitucionalidad del Acuerdo 0069 reformado y actualmente vigente.

6. Planteamiento de los problemas jurídicos

46. El artículo 79.5.b) de la LOGJCC prescribe que las demandas de inconstitucionalidad deben contener “[a]rgumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes, por los cuales se considera que exista una incompatibilidad normativa”; de forma que, los accionantes están compelidos a cumplir con cierta carga argumentativa, que permita a esta Corte realizar un pronunciamiento en el marco del control abstracto de

constitucionalidad.²⁴

47. Para ello, el fundamento de la impugnación contra una disposición jurídica por su presunta inconstitucionalidad debe contener, al menos, (i) la determinación de las disposiciones constitucionales presuntamente infringidas por la disposición jurídica impugnada, “con especificación de su contenido y alcance”; y, (ii) argumentos “claros, ciertos, específicos y pertinentes”, por los que se considera que existe una incompatibilidad normativa con la Constitución.²⁵ De modo que, la parte accionante está obligada a cumplir con una carga argumentativa a partir de la cual, en el marco del control abstracto de constitucionalidad, esta Corte pueda formular un problema jurídico y efectuar el consecuente análisis constitucional, con base en un fundamento plausible para cuestionar la presunción de constitucionalidad²⁶ de la cual gozan las disposiciones jurídicas.²⁷
48. Considerando los argumentos expuestos en la demanda presentada (ver sección 4.1 *supra*), esta Corte observa que se impugna el Acuerdo 0069 por la forma y por el fondo.
49. En relación a la presunta inconstitucionalidad por la forma del Acuerdo 0069, este Organismo advierte que los argumentos del accionante se circunscriben, principalmente a una supuesta vulneración al principio de reserva de ley, por dos cuestiones. La primera se refiere a que el acuerdo impugnado únicamente podía regular asuntos internos del órgano emisor; no obstante, habría dispuesto regulaciones sobre el permiso anual de funcionamiento para los locales y establecimientos comprendidos en su ámbito de aplicación, así como, la determinación de sus horarios de operación. Ello implicaría –a criterio del accionante– regular y limitar “arbitrariamente” los derechos de las personas para desarrollar y acceder a actividades económicas, a la libertad de contratación, al acceso a bienes y servicios privados, así como al tiempo libre y de recreación, mediante un acto de naturaleza reglamentaria. Consecuentemente, sostiene que la administración pública se habría atribuido potestades normativas que excederían el marco habilitante previsto en la Constitución y en la ley. En tal virtud, esta Corte formula el siguiente problema jurídico:

Primer problema jurídico: ¿El Acuerdo 0069 contraviene el principio de reserva de ley, previsto en el artículo 132 de la Constitución, al regular el

²⁴ CCE, sentencia 35-17-IN/22, 14 de diciembre de 2022, párr. 15. También, CCE, sentencia 69-16-IN /21, 20 de octubre de 2021, párr. 35.

²⁵ LOGJCC, artículo 79, numeral 5.

²⁶ LOGJCC, artículo 76.2.

²⁷ CCE, sentencias 110-21-IN/22 y acumulados, 28 de octubre de 2022, párr. 120; 61-18-IN/23, 20 de diciembre de 2023, párr. 28; 61-21-IN/23, 15 de noviembre de 2023, párrs. 27-28; 46-18-IN/23, 06 de septiembre de 2023, párr. 43; 8-17-IN/23, 11 de enero de 2023, párrs. 46-47; 35-17-IN/22, 14 de diciembre de 2022, párr. 15; 13-14-IN/21, 8 de diciembre de 2021, párr. 46; 69-16-IN /21, 20 de octubre de 2021, párr. 35.

permiso anual de funcionamiento y los horarios de operación de los establecimientos comprendidos en su ámbito de aplicación, lo que supone la restricción o limitación de derechos y al atribuirse potestades normativas, sin habilitación constitucional o legal expresa?

50. En segundo lugar, el accionante impugna por la forma el Acuerdo 0069 por cuanto en él se establecería un régimen sancionatorio, sin que la Administración haya considerado que solo la ley puede tipificar infracciones y sanciones. Al respecto, es preciso señalar que el régimen sancionatorio administrativo que establece el Acuerdo 0069 se encuentra previsto en el Título IV, a partir de los artículos 18 a 45. Por lo que, este Organismo plantea el siguiente problema jurídico:

Segundo problema jurídico: ¿El Acuerdo 0069 es incompatible con el principio de reserva de ley, previsto en el artículo 132 de la Constitución, porque tipificaría infracciones y sanciones administrativas no previstas por una ley?

51. En cuanto a la presunta inconstitucionalidad por el fondo, el accionante se refiere a que el Acuerdo 0069 transgrede el derecho a desarrollar actividades económicas y a acceder a bienes y servicios que ofertan los establecimientos y locales que están regulados por dicho instrumento porque fijaría horarios de funcionamiento, sin un criterio técnico, social, jurídico o económico. Así también, porque a los consumidores se les conmina a acceder a estos servicios dentro de los horarios fijados, de manera que, se estaría limitando el derecho al tiempo libre y recreación. Frente a ello, este cargo se tratará a través del siguiente problema jurídico:

Tercer problema jurídico: ¿El Acuerdo 0069 vulnera el derecho a desarrollar actividades económicas, a acceder a los bienes y servicios y al tiempo libre y recreación, reconocidos en los artículos 66 numerales 15 y 25; y 383 de la Constitución, al fijar horarios de funcionamiento a los establecimientos y locales que están categorizados en dicho Acuerdo?

52. Es importante mencionar que, en caso de verificarse la inconstitucionalidad del acuerdo impugnado por la forma, no será necesario desarrollar el problema jurídico relativo a la inconstitucionalidad por el fondo. Al respecto, la Corte ha sostenido que si se estableciera que la norma impugnada ha sido expedida mediante un procedimiento viciado, esto afectaría a su vigencia y, por tanto, devendría superfluo examinar si es inconstitucional por los demás cuestionamientos de fondo.²⁸ De esta manera, esta Corte pasa a resolver los problemas jurídicos planteados.

²⁸ CCE, sentencia 20-20-IN/25, 1 de mayo de 2025, párr. 105 y sentencia 49-20-IN/25, 14 de febrero de 2025, párr. 122.

7. Resolución de los problemas jurídicos

7.1. Primer problema jurídico: ¿El Acuerdo 0069 contraviene el principio de reserva de ley, previsto en el artículo 132 de la Constitución, al regular el permiso anual de funcionamiento y los horarios de operación de los establecimientos comprendidos en su ámbito de aplicación, lo que supone la restricción o limitación de derechos y al atribuirse potestades normativas, sin habilitación constitucional o legal expresa?

53. Esta Corte ha señalado que el control constitucional por la forma, comprende, principalmente, la verificación de que la disposición normativa impugnada haya observado los requisitos constitucionales para su formación y emisión.²⁹
54. En el caso concreto, el accionante sostiene que el Acuerdo 0069 contraviene el principio de reserva de ley, en la medida que contiene regulaciones –específicamente las relativas a los permisos de funcionamiento y a los horarios de operación de los locales y establecimientos comprendidos en su ámbito de aplicación– que generarían restricciones y limitaciones “arbitrarias” a derechos constitucionales. Todo esto a través de una norma de carácter reglamentario, cuando dichas disposiciones deberían estar previstas en la ley. Entre los derechos constitucionales que considera afectados, se refiere al desarrollo de actividades económicas, a la libertad de contratación y al tiempo libre y recreación.
55. En contraposición, el Ministerio del Interior señala que, como ente rector de la seguridad ciudadana, la protección interna y el orden público a esa época, se encontraba plenamente facultado para emitir el Acuerdo 0069, al constituir una “norma de carácter general que debe ser aplicada a nivel nacional”. Potestad que señala, se encuentra prevista en los artículos 132, numeral 6 y 154, numeral 1 de la Constitución, en el Decreto Ejecutivo 623 y en el numeral 4.2.1.1.3 de su Estatuto Orgánico por Procesos.
56. Por su parte, el Ministerio de Gobierno, como actual entidad pública encargada de las Intendencias Generales de Policía, Subintendencias de Policía y Comisarías Nacionales, expuso que la facultad reglamentaria para la emisión del Acuerdo 0069 se fundamenta en los artículos 132 y 154 de la Constitución, en el artículo 11 de la Ley de Seguridad Pública y en los Decretos Ejecutivos 410 y 623. Agrega que el Acuerdo 0069 no buscaría anular o limitar el derecho de los ciudadanos, sino pretende “precautelar y conservar el control y orden público de la sociedad, conforme al principio del orden público y lo dispuesto en el artículo 83, numerales 4 y 7 de la

²⁹ CCE, sentencia 20-20-IN/25, 01 de mayo de 2025, párr. 106; sentencia 33-20-IN/21, 05 de mayo de 2021, párr. 57; y, sentencia 9-20-IA/20, 31 de agosto de 2020, párr. 67.

Constitución”.³⁰

57. En pronunciamientos anteriores, este Organismo ha señalado que el principio de reserva legal comporta el “conjunto de asuntos y materias que, de manera exclusiva, la Constitución entrega al ámbito de potestades del legislador, excluyendo la intervención y potestad normativa de otras instituciones del Estado”.³¹ Asimismo, ha precisado que, para verificar si una disposición observa o no el principio de reserva de ley, se debe constatar si el contenido del acto normativo cuya inconstitucionalidad se demanda regula aspectos que deberían constar o no en una ley, por mandato de los artículos 132 y 133 de la Constitución. Para lo cual, la Corte Constitucional ha aclarado que no se encuentra facultada para revisar la compatibilidad sustantiva entre la ley y el acto normativo impugnado, pues para ello existen, en el ordenamiento jurídico, los mecanismos ordinarios de control legal.³²
58. De esta manera, el artículo 132, numerales 1 y 2³³ de la Constitución prescriben que, por principio de reserva legal, ciertos asuntos deben ser regulados obligatoriamente mediante normas aprobadas por procedimiento legislativo. Es por ello que, esta Corte ha señalado que la “reserva de ley garantiza que la regulación y las limitaciones a las distintas esferas de libertad de las personas sean adoptadas por el legislador, como representante del pueblo, mediante el proceso legislativo y la deliberación pública, y no por otros órganos con potestad normativa”.³⁴
59. De forma concordante, el artículo 133 de la Constitución establece taxativamente los asuntos o materias que requieren ser regulados por medio de leyes de carácter orgánico. Así, el numeral 2 dispone, expresamente, que serán leyes orgánicas, las que “regulen el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales”. Esto debido a que tratar un asunto o materia por medio de ley orgánica “presupone que su importancia requiere de mayor deliberación y legitimación democrática”.³⁵
60. A la luz de lo expuesto, cuando exista una alegación sobre una presunta violación al principio de reserva legal por parte de un acto normativo *infralegal*, este Organismo debe verificar:

³⁰ Constitución, artículo 83: “Son deberes y responsabilidades de las ecuatorianas y los ecuatorianos, sin perjuicio de otros previstos en la Constitución y la ley: [...] 4. Colaborar en el mantenimiento de la paz y de la seguridad. [...] 7. Promover el bien común y anteponer el interés general al interés particular, conforme al buen vivir”.

³¹ CCE, sentencia 56-09-IN y acumulados/22, 27 de enero de 2022, párr. 88.

³² CCE, sentencia 57-17-IN/23, 28 de junio de 2023, párr. 54.

³³ Constitución, artículo 132: “La Asamblea Nacional aprobará como leyes las normas generales de interés común [...] Se requerirá de ley en los siguientes casos: 1. Regular el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales; y, 2. Tipificar infracciones y establecer sanciones correspondientes”.

³⁴ CCE, sentencia 34-17-IN/21, 21 de julio de 2021, párr. 32.

³⁵ CCE, sentencia 20-20-IN/25, 01 de mayo de 2025, párr. 112.

- i. Si el acto normativo regula o no derechos. Para lo cual se evaluará su contenido, a fin de responder si (i) la limitación se encuentra prevista legislativamente, o (ii) si el acto normativo establece limitaciones que debieron constar en una ley.
- ii. En el caso de que el acto normativo no regule derechos, y se verifique que se limita a desarrollar la norma legal dentro del marco autorizado por el legislador, entonces no existirá vicio formal de inconstitucionalidad.
- iii. Por el contrario, en el caso de que se verifique que la norma impugnada regula derechos fundamentales; es decir, que su contenido debió constar en una ley o, que pese a constar en una ley, la norma ha suplantado o alterado el contenido previsto en esta, entonces, se deberá concluir que se ha violado el principio de reserva de ley, existiendo un vicio formal de inconstitucionalidad.³⁶

61. Lo indicado, sin desconocer que las entidades públicas se encuentran facultadas para emitir normas *infralegales*, siempre que, lo efectúen dentro del marco de sus competencias y establezcan los lineamientos o elementos fundamentales ya prescritos por el legislador. Es decir, la norma *infralegal* no podrá suplantar el contenido de la ley o innovar las disposiciones legales.³⁷

62. A partir de lo expuesto en el párrafo 60 *supra*, corresponde a esta Corte verificar si las disposiciones relativas a los permisos de funcionamiento, la categorización de establecimientos y a la determinación de horarios de operación del Acuerdo 0069 transgreden o no el principio de reserva de ley, esto es, (i) si regulan o restringen derechos fundamentales más allá de lo establecido en la Constitución o en la ley. Particularmente, se examinará si inciden en los derechos de las personas a desarrollar y acceder a actividades económicas, a la libertad de contratación, al acceso a bienes y servicios privados, así como al tiempo libre y de recreación. Para lo cual, se determinará si el contenido del acuerdo impugnado en este ámbito, se limita a desarrollar aspectos contenidos en una ley o si establece limitaciones que deben constar en la misma y, en consecuencia, la ha suplantado o alterado. Si esto último fuera el caso, deberá concluirse (iii) que se ha violado el principio de reserva legal, al existir un vicio formal de inconstitucionalidad. De lo contrario, (ii) si se concluye que el Acuerdo 0069 no regula derechos y solo se limita a desarrollar la norma dentro del marco autorizado por el legislador, se desprenderá que no existe vicio formal de inconstitucionalidad.

63. De esta manera, el presente análisis se realizará en contraste con la Constitución. No obstante, para efectos de examinar la observancia del principio de reserva de ley, esta Corte también verificará el marco legal aplicable, particularmente lo dispuesto en la

³⁶ CCE, sentencia 20-20-IN/25, 01 de mayo de 2025, párr. 113; sentencia 52-21-IN/24, 02 de mayo de 2024, párr. 28; y, sentencia 57-17-IN/23, 28 de junio de 2023, párr. 55.

³⁷ CCE, sentencia 20-20-IN/25, 01 de mayo de 2025, párr. 115.

Ley de Seguridad Pública,³⁸ a fin de determinar si la regulación contenida en el Acuerdo 0069 encuentra sustento en una habilitación o remisión legislativa que permita su desarrollo mediante normativa *infralegal*. Esto se realiza, además, en consideración de que el artículo 76 numeral 9 literal a) de la LOGJCC faculta a este Organismo examinar otros textos normativos no demandados cuando el contenido de la disposición impugnada se encuentra reproducido en ellos.

7.1.1. Análisis sobre la regulación o restricción de derechos invocados

- 64.** La Constitución en su artículo 66, numerales 15, 16, 25 y 29, literal d) reconoce y garantiza a las personas, entre otras, el derecho a desarrollar actividades económicas, en forma individual o colectiva; a la libre contratación, a acceder a bienes y servicios públicos y privados; y, a que ninguna persona pueda ser obligada a hacer algo prohibido o a dejar de hacer algo no prohibido en la ley. De igual forma, el artículo 383 de la Constitución determina que “[s]e garantizará el derecho de las personas y las colectividades al tiempo libre, la ampliación de las condiciones físicas, sociales y ambientales para su disfrute, y la promoción de actividades para el esparcimiento, descanso y desarrollo de la personalidad”.
- 65.** Ahora bien, el acuerdo impugnado introduce disposiciones relativas al alcance, requisitos y condiciones del permiso anual de funcionamiento para ciertos locales y establecimientos, cuya emisión y control se atribuye a las Intendencias Generales de Policía. En particular, establece la obligatoriedad de obtener dicho permiso para establecimientos que presten servicios de alojamiento, restaurantes y de forma general, para lugares en donde se expendan alimentos y/o bebidas alcohólicas, siempre que no estén catalogados como turísticos. También, el acuerdo impugnado categoriza a los establecimientos según su actividad económica y con base en dicha categorización, determina las actividades permitidas, entre ellas la venta de bebidas alcohólicas y los horarios de operación correspondientes.³⁹
- 66.** Específicamente, el acuerdo impugnado establece ocho categorías, divididas en centros de tolerancia (categoría uno), centros de diversión para mayores de 18 años (categoría dos), licorerías y depósitos de bebidas alcohólicas al por mayor (categoría tres), locales de consumo de alimentos preparados (categoría cuatro), supermercados (categoría cinco), tiendas y abacerías (categoría seis), centros de entretenimiento (categoría siete) y hospedaje no turístico de personas, denominados pensiones,

³⁸ Es preciso señalar que, el Ministerio de Gobierno (ver párrafo 33 *supra*), expresamente señala que el Acuerdo 0069 tiene fundamento en la Ley de Seguridad Pública. Asimismo, el Acuerdo 0069 en sus considerandos, motiva la expedición del mismo con base a la referida Ley. En tal virtud, el análisis abstracto de constitucionalidad sobre la presunta vulneración al principio de reserva de ley se efectúa en consideración a la Ley de Seguridad Pública.

³⁹ Lo referente al permiso de funcionamiento y su alcance se encuentra establecido en los artículos 4, 7, 8, 10, 11, 14, 15 y 16 del Acuerdo 0069.

residencias y moteles (categoría ocho).

67. Estas categorizaciones no se limitan a una clasificación meramente descriptiva, sino que delimitan las actividades económicas autorizadas en cada tipo de establecimiento, determinan el alcance del permiso para la venta y consumo de bebidas alcohólicas y fija horarios obligatorios de funcionamiento, configurando así, un régimen jurídico diferenciado para cada categoría que condiciona la forma en que dichas actividades pueden desarrollarse. Así, por ejemplo, en la categoría uno, a los centros de tolerancia vespertinos y nocturnos, de diversión para mayores de 18 años que se relacionan con actividades sexuales solo se les permite expender bebidas alcohólicas durante su horario de funcionamiento, esto es, de lunes a jueves de 16h00 hasta las 24h00; y, viernes y sábados de 16h00 hasta las 02h00. Mientras que se prohíbe su operación los días domingo.⁴⁰
68. De lo expuesto, se desprende que la exigencia de un permiso anual de funcionamiento, así como la determinación de actividades autorizadas y de horarios específicos de operación, inciden directamente en la forma en que se desarrollan determinadas actividades económicas, así como, en las condiciones para contratar libremente y de acceder a bienes y servicios ofrecidos por establecimientos privados. De igual forma, la fijación de horarios de atención puede tener incidencia directa tanto en la organización de las actividades económicas de los operadores como en el disfrute del tiempo libre y de recreación de los usuarios o consumidores. Por tanto, estas disposiciones inciden en el ejercicio del derecho a desarrollar actividades económicas, en la medida que establecen requisitos y límites para el funcionamiento de los establecimientos en los que dichas actividades se desarrollan.
69. En consecuencia, del análisis integral del acuerdo impugnado, esta Corte observa que sus disposiciones no se limitan a regular aspectos meramente organizativos o internos de la administración pública, sino que establecen condiciones jurídicas para el funcionamiento de determinados establecimientos o locales sujetos al ámbito del Acuerdo 0069, lo cual incide en el ejercicio de derechos constitucionales. Lo expuesto porque establecen condiciones, requisitos y límites para el desarrollo de determinadas actividades económicas y para el acceso de bienes y servicios, así como restricciones temporales que pueden repercutir en el ejercicio del derecho al tiempo libre y a la recreación. Por tanto, se cumple con el escenario i) del párrafo 60 *supra*.
70. Cabe precisar que el análisis desarrollado en esta sección se circunscribe exclusivamente a determinar si el acuerdo impugnado regula materias vinculadas con el ejercicio de derechos constitucionales, como presupuesto para el análisis del principio de reserva de ley. Este análisis constituye una etapa inicial de control de constitucionalidad, sin que implique todavía una valoración sobre la razonabilidad o

⁴⁰ Acuerdo 0069, artículo 10, numeral 1(Ver Anexo I).

proporcionalidad de las restricciones eventualmente derivadas del acuerdo.⁴¹

7.1.2. Regulación prevista en la ley o desarrollo legislativo

71. Una vez que se ha establecido que el Acuerdo 0069 introduce i) regulaciones que inciden en el ejercicio de derechos constitucionales, corresponde verificar si dichas regulaciones (i) se encuentran autorizadas por la ley o (ii) debieron constar en una ley; y, en esa medida, si constituyen un desarrollo de disposiciones legales preexistentes o, por el contrario, iii) la modifican o sustituyen.
72. La Constitución reconoce, entre los deberes primordiales del Estado, el de garantizar a sus habitantes a una cultura de paz, la seguridad integral y la convivencia en una sociedad democrática (artículo 3, numeral 8). En el mismo sentido, el artículo 261.1 de la Constitución señala como competencias exclusivas del Estado central “[l]a defensa nacional, protección interna y orden público”, siendo concordante con el artículo 393 de la Constitución que reconoce que:
- [e]l Estado garantizará la seguridad humana a través de políticas y acciones integradas, para asegurar la convivencia pacífica de las personas, promover una cultura de paz y prevenir las formas de violencia y discriminación y la comisión de infracciones y delitos. La planificación y aplicación de estas políticas se encargará a órganos especializados de diferentes niveles de gobierno.
73. Asimismo, el artículo 83, numerales 4 y 7 de la Constitución dispone que es deber y responsabilidad de los ecuatorianos colaborar en el mantenimiento de la paz y seguridad, así como, promover el bien común, para lo cual, se antepondrá el interés general al interés particular, conforme al buen vivir.
74. A su vez, el artículo 147, numeral 17 de la Constitución atribuye a la Función Ejecutiva la competencia de velar por el mantenimiento del orden interno y la seguridad pública.
75. En el desarrollo de estos mandatos constitucionales, la Ley de Seguridad Pública tiene como objeto “regular la seguridad integral del Estado democrático de derechos y justicia y de todos los habitantes del Ecuador, garantizando el orden público, la convivencia, la paz y el buen vivir, en el marco de sus derechos y deberes”.⁴² Para lo cual, la mencionada ley establece que el ejercicio de las competencias en materia de seguridad pública debe sujetarse de manera estricta “a los derechos y garantías establecidos en la Constitución de la República, los tratados internacionales de derechos humanos” y, consagra el principio de prevalencia. Este principio determina

⁴¹ En similar sentido, la Corte Constitucional lo ha indicado en la sentencia 20-20-IN/25, 01 de mayo de 2025, párr. 126.

⁴² Ley de Seguridad Pública, artículo 1.

que “[n]inguna norma jurídica podrá restringir el contenido de los derechos y las garantías constitucionales de los habitantes, comunidades, pueblos, nacionalidades, colectivos”, a excepción de estados de excepción.⁴³

76. En este marco normativo, el artículo 11 de la Ley de Seguridad Pública, que hace referencia a los órganos ejecutores del Sistema de Seguridad Pública y del Estado, dispone expresamente en su literal b)⁴⁴ que al ministerio rector de la seguridad ciudadana, la protección interna, el orden público y a la Policía Nacional, les corresponde la responsabilidad de velar por la seguridad ciudadana, la protección interna del Estado y, el mantenimiento y control del orden público. De igual forma, el artículo 23 de la misma ley, define la seguridad ciudadana como una política de Estado orientada a fortalecer y modernizar los mecanismos que garanticen los derechos humanos, con especial atención al derecho a una vida libre de violencia y criminalidad, la disminución de delincuencia y el mejoramiento de la calidad de vida de la población.⁴⁵
77. De la lectura sistémica de estas disposiciones se desprende que la Ley de Seguridad Pública atribuye al órgano rector de la seguridad pública competencias operativas vinculadas al mantenimiento del orden público y la protección interna del Estado.
78. Estas atribuciones deben entenderse en concordancia con el marco constitucional que reconoce, la potestad del Estado central para ejercer competencias exclusivas en materia de defensa nacional, protección interna y orden público (artículo 261 numeral 1 de la Constitución), así como, el deber estatal de garantizar la seguridad humana y la convivencia pacífica mediante políticas y acciones integradas orientadas a prevenir la violencia y la comisión de infracciones (artículo 393 de la Constitución). En ese contexto, la actuación del órgano rector de la seguridad pública comprende la adopción de medidas regulatorias y administrativas orientadas a prevenir riesgos que

⁴³ *Ibid*, artículo 4, literal e.

⁴⁴ La Ley de Seguridad Pública en su artículo 11 señala: “De los órganos y organismos de seguridad ejecutores.- Los órganos ejecutores del Sistema de Seguridad Pública y del Estado estarán a cargo de acciones de defensa; seguridad ciudadana, protección interna y orden público; prevención; gestión integral de riesgos; y, gestión penitenciaria, conforme lo siguiente: [...] b) Seguridad ciudadana y orden público: Ministerio rector de la seguridad ciudadana, protección interna y orden público y Policía Nacional.- La seguridad ciudadana, protección interna, el mantenimiento y control del orden público tendrán como ente rector al ministerio rector de la seguridad ciudadana, protección interna y orden público, que será el responsable de la dirección, planificación, regulación, gestión y control de la Policía Nacional. Corresponde a la Policía Nacional la ejecución de las políticas la que contribuirá con los esfuerzos públicos, comunitarios y privados para lograr la seguridad ciudadana, la protección de los derechos, libertades y garantías de la ciudadanía. Apoyará y ejecutará todas las acciones en el ámbito de su responsabilidad constitucional, para proteger a los habitantes en situaciones de violencia, delincuencia común y crimen organizado [...]”.

⁴⁵ Ley de Seguridad Pública, artículo 23: “De la seguridad ciudadana.- La seguridad ciudadana es una política de Estado, destinada a fortalecer y modernizar los mecanismos necesarios para garantizar los derechos humanos, en especial el derecho a una vida libre de violencia y criminalidad, la disminución de los niveles de delincuencia, la protección de víctimas y el mejoramiento de la calidad de vida de todos los habitantes del Ecuador”.

puedan afectar al orden público y a la seguridad ciudadana.

- 79.** En el desarrollo de estas competencias, el Ministerio de Gobierno (y a ese entonces el Ministerio del Interior) se encuentra facultado para dictar acuerdos administrativos dentro del ámbito de su competencia, conforme lo establece el artículo 154 numeral 1 de la Constitución.⁴⁶ Esta potestad normativa administrativa tiene por finalidad asegurar la adecuada ejecución de las competencias asignadas por la Constitución y la ley, así como regular aspectos operativos o administrativos que sean necesarios para el cumplimiento de sus objetivos y las funciones asignadas a estos.
- 80.** Bajo estas consideraciones, las competencias atribuidas por la Ley de Seguridad Pública al órgano rector de la seguridad ciudadana (en ese entonces el Ministerio del Interior) no se limitan a funciones meramente programáticas, sino que comprenden facultades de dirección, coordinación y ejecución de políticas orientadas a preservar la seguridad ciudadana y el orden público. Dentro de este marco, la autoridad administrativa está habilitada para adoptar medidas de carácter general destinadas a organizar y controlar actividades que, por su naturaleza, puedan incidir en dichas materias.
- 81.** Entonces, la fijación de ciertas condiciones administrativas para el funcionamiento de ciertos establecimientos, tales como, la obligatoriedad de permisos anuales de funcionamiento, la categorización de locales o la determinación de horarios de operación en actividades vinculadas con el expendio y consumo de bebidas alcohólicas, constituye una forma de organización administrativa de actividades que tienen incidencia en el orden público y la convivencia social. Por lo que, las medidas dispuestas en el Acuerdo 0069 sobre estas temáticas se circunscriben en el ámbito de competencia atribuido por la Ley de Seguridad Pública al órgano rector de esta materia.
- 82.** Asimismo, esta Corte observa que el Acuerdo 0069 la exigencia de obtener un permiso anual de funcionamiento y el establecimiento de horarios de operación constituyen mecanismos de regulación administrativa que buscan ordenar el ejercicio de dichas actividades con la seguridad ciudadana y orden público.
- 83.** En tal consideración, si bien las disposiciones contenidas en el acuerdo impugnado inciden en el ejercicio de determinadas actividades económicas, esta Corte verifica que tales disposiciones se enmarcan en el ejercicio de la potestad administrativa del órgano rector de la seguridad pública para adoptar medidas regulatorias orientadas al mantenimiento del orden público.

⁴⁶ Constitución, artículo 154: “A las ministras y ministros de Estado, además de las atribuciones establecidas en la ley, les corresponde: 1. Ejercer la rectoría de las políticas públicas del área a su cargo y expedir los acuerdos y resoluciones administrativas que requiere su gestión”.

84. Consecuentemente, las disposiciones del Acuerdo 0069 relativas al permiso de funcionamiento, a la categorización de establecimientos y a la determinación de horarios de operación, si bien regulan derechos, estos encuentran sustento en el marco previsto en la Constitución y en la Ley de Seguridad Pública, al constituir un desarrollo de dicho marco legal y no una regulación autónoma que sustituya o altere la voluntad del legislador.
85. Por lo que, conforme lo señalado en el párrafo 60 *supra*, este Organismo verifica que las disposiciones del Acuerdo 0069 relativas al permiso de funcionamiento, a la categorización de establecimientos y a la determinación de horarios de operación no configuran una vulneración del principio de reserva de ley previsto en el artículo 132 de la Constitución.

7.2. Segundo problema jurídico: ¿El Acuerdo 0069 es incompatible con el principio de reserva de ley, previsto en el artículo 132 de la Constitución, porque tipificaría infracciones y sanciones administrativas no previstas por una ley?

86. El artículo 132 numeral 2 de la Constitución prevé el principio de reserva de ley, como aquella potestad punitiva del Estado que viabiliza tipificar y establecer sanciones.⁴⁷ Es por ello que, conmina a que se requiera de una ley para poder establecer infracciones y sanciones por ser una de las materias que deben ser reguladas exclusivamente por el legislador.⁴⁸

87. A este respecto, la Corte ha establecido que:

la potestad sancionadora administrativa se diferencia de la potestad punitiva penal, respecto de los fines que persiguen, lo que en general guarda directa relación con los bienes jurídicos que se precautelan. Esto por cuanto, las sanciones administrativas buscan controlar el adecuado funcionamiento de la administración pública, en tanto que, las sanciones penales garantizan el orden social.⁴⁹

88. Así, este Organismo ha considerado que las relaciones administrativas poseen un amplio espectro por lo que exceden las posibilidades del legislador para regular todos los aspectos relacionados a las infracciones y sanciones administrativas. En tal virtud, la jurisprudencia constitucional ha referido que en el derecho administrativo sancionador “la reserva de ley permite la colaboración reglamentaria a fin de que

⁴⁷ CCE, sentencia 46-16-IN/22, 14 de septiembre de 2022, párr. 19 y sentencia 7-15-IN/21, 07 de abril de 2021, párr. 74.

⁴⁸ Constitución, artículo 132.2: “[...] Se requerirá de ley en los siguientes casos: [...] 2. Tipificar infracciones y establecer las sanciones correspondientes”.

⁴⁹ CCE, sentencia 34-17-IN/21, 21 de julio de 2021, párr. 34 y sentencia 004-17-SIN-CC, 08 de marzo de 2017, p. 22.

ciertos aspectos de las infracciones administrativas puedan encontrar un mayor nivel de concreción reglamentaria que disminuya la arbitrariedad en su aplicación”. No obstante, dicha colaboración reglamentaria en materia administrativa no implica que la administración pueda crear autónomamente infracciones y sanciones, pues la potestad sancionadora administrativa se ejerce siempre dentro de los límites previamente establecidos por el legislador, sin que se pueda suponer una excepción a la reserva de ley.⁵⁰

- 89.** Además, conviene precisar que, conforme a la jurisprudencia de esta Corte, si bien el principio de tipicidad en el derecho administrativo sancionador admite un grado de flexibilidad mayor que en el ámbito penal, dicha flexibilidad no elimina la exigencia de reserva de ley. En la sentencia 3-19-CN/20,⁵¹ la Corte sostuvo que el régimen administrativo sancionador solo es compatible con la Constitución cuando la infracción se encuentra prevista en una ley previa y el reglamento se limita a desarrollar o concretar sus elementos, de modo que la conducta sancionable pueda ser razonablemente determinada y resulte previsible para el administrado. Por el contrario, cuando la norma reglamentaria introduce directamente la definición de la infracción o el establecimiento de sanciones sin una habilitación legal suficiente, se desborda el ámbito de la potestad reglamentaria y se vulnera el principio de reserva de ley en materia sancionadora.
- 90.** Por ello, la Corte también ha sido clara en señalar que para que el principio de reserva de ley no se transgreda, resulta obligatorio que en la legislación exista “una remisión o autorización normativa a favor de la administración”,⁵² mediante la cual el legislador “mínimamente, delimite sus elementos esenciales o el núcleo básico calificado como ilícito”. De manera que, en caso de requerir la colaboración reglamentaria, es necesario que en la ley no solo exista una simple y expresa habilitación o remisión a la potestad reglamentaria, sino que el legislador debe manifestar las instrucciones o pautas suficientes para que el reglamento pueda “colaborar concretando el contenido establecido en la ley y no suplantar su actividad tipificadora”.⁵³
- 91.** En este caso, el accionante alega que el Acuerdo 0069, pese a ser una norma de jerarquía infralegal, tipifica infracciones y establece sanciones en contra de los propietarios, representantes legales o administradores de los establecimientos catalogados en él, por inobservancia o incumplimientos relacionados con el permiso anual de funcionamiento, sin que se encuentren previstos en ninguna ley, ni derivan de una habilitación legislativa expresa. Lo cual resulta, contrario al principio de

⁵⁰ CCE, sentencia 34-17-IN/21, 21 de julio de 2021, párr. 35.

⁵¹ CCE, sentencia 3-19-CN/20, 29 de julio de 2020, párr.41.

⁵² *Ibid*, párr. 37.

⁵³ *Ibid*.

reserva de ley previsto en el artículo 132 numeral 2 de la Constitución.

92. Las entidades accionadas defienden la constitucionalidad del Acuerdo impugnado al sostener que el Ministerio del Interior habría regulado el tema de infracciones y sanciones administrativas por remisión normativa existente en los artículos 132 numeral 6 y 154 numeral 1 de la Constitución, el artículo 11 de la Ley de Seguridad Pública y el Estado, el Decreto Ejecutivo 623 y el numeral 4.2.1.1.3 del Estatuto Orgánico por Procesos de dicha entidad.
93. Al respecto, el Título IV del Acuerdo 0069 regula el régimen administrativo de “infracciones, sanciones y el procedimiento sancionador”. De manera específica, el artículo 18 prescribe que constituyen infracciones administrativas todas las acciones u omisiones contempladas en los artículos 19, 21, 23 y 25, las cuales, según su naturaleza se dividen en leves, graves y gravísimas, respectivamente. De manera correlativa, en los artículos 20, 22, 24, 25, 43 a 45, a cada tipo de infracción se imponen sanciones administrativas, las que pueden fluctuar entre la suspensión de la actividad, clausura temporal o definitiva del establecimiento, o revocatoria del permiso anual de funcionamiento. Los artículos 26 y 29 establecen sobre los principios de proporcionalidad y de corresponsabilidad y complementariedad, respectivamente. El artículo 27 versa sobre la prescripción de la potestad sancionadora y las sanciones y el artículo 28 sobre el cumplimiento de la sanción. De otro lado, a partir del artículo 30 a 42 se regula sobre el procedimiento administrativo para la imposición de sanciones.
94. En este contexto, para determinar si el Acuerdo impugnado es o no compatible con el principio de reserva de ley es necesario verificar si esta capacidad regulativa se encuentra establecida en la ley, nace de ella o tiene una remisión de la ley. En este sentido se analizará si existe una facultad delegada en su momento al Ministerio del Interior para emitir el “Reglamento para la Intervención de las y los Intendentes Generales de Policía, Subintendentes de Policía y Comisarios de Policía del País”.
95. En primer lugar y como ya se mencionó en el análisis del primer problema jurídico, el artículo 11, literal b) de la Ley de Seguridad Pública reconoció al Ministerio del Interior de esa época, como la entidad rectora de la seguridad ciudadana, protección interna y orden público, así como de todo lo relacionado a la seguridad ciudadana, la protección de los derechos, libertades y garantías de la ciudadanía. En este contexto, el presidente de la República como jefe de Estado y de Gobierno, responsable de la administración pública, emitió el Decreto 623, mediante el cual se delegó al Ministerio del Interior, por intermedio de las Intendencias Generales de Policía, la facultad para conceder y regular los permisos anuales de funcionamiento a los locales y establecimientos que no estén regulados por la Ley de Turismo. De esta manera, este Organismo reconoce que dicha cartera de Estado en su momento y actualmente

el Ministerio de Gobierno posee competencias de regulación y control administrativo respecto de estos establecimientos en el marco de la política pública de seguridad ciudadana y orden público.

96. En efecto, el artículo 4 del Decreto 623 atribuyó al Ministerio del Interior “la potestad de juzgamiento administrativo y sancionadora [...] a través de las Intendencias Generales de Policía, pudiendo ser delegada a los órganos jerárquicamente subalternos”. Asimismo, para la concretización de las atribuciones delegadas, en la Disposición Transitoria Primera se dispuso que, en el término de treinta días, el Ministerio del Interior emita la normativa especial para el otorgamiento de los permisos anuales de funcionamiento y las demás disposiciones establecidas en el Decreto, lo que incluye, el establecimiento de sanciones administrativas.
97. Tal como lo han indicado las entidades accionadas, la expedición del Acuerdo 0069 tiene como sustento jurídico en las disposiciones anteriormente citadas, en las que se incluye el artículo 154 numeral 1 de la Constitución, que faculta a los ministros a expedir los acuerdos administrativos que se requieran para la gestión y cumplimiento de las competencias a ellos atribuidas. Sin embargo, aun cuando las disposiciones antes referidas permiten reconocer que el Ministerio de Interior contaba con facultades administrativas de regulación y control sobre los establecimientos sujetos a permisos anuales de funcionamiento, este Organismo advierte que ninguna de las normas invocadas constituye una habilitación legislativa suficiente para tipificar infracciones y establecer sanciones administrativas.
98. En particular, ni la Ley de Seguridad Pública ni otra norma con rango legal contiene una remisión normativa expresa o implícita que haya autorizado al Ministerio del Interior a configurar, mediante normativa reglamentaria, el régimen de infracciones y sanciones relacionadas al incumplimiento o inobservancia al permiso anual de funcionamiento. Por tanto, las disposiciones contenidas en el Acuerdo 0069 relativas al régimen administrativo sancionador no constituyen una concreción reglamentaria de un mandato legal previo, sino a la creación autónoma de infracciones y sanciones mediante normativa *infralegal*. Situación que desborda el ámbito de la potestad reglamentaria y resulta incompatible con el principio de reserva de ley previsto en el artículo 132 numeral 2 de la Constitución.
99. En función de las consideraciones expuestas, este Organismo encuentra que las disposiciones del Acuerdo 0069 que establecen el régimen de infracciones y sanciones administrativas resultan contrarias al principio de reserva de ley establecido en el artículo 132, numeral 2 de la Constitución, al haber sido expedidas sin una habilitación legislativa suficiente. Por tanto, la declaratoria de inconstitucionalidad se circunscribe a dichas disposiciones.
100. Finalmente, dado que el Acuerdo 0069 es inconstitucional por inobservar el principio

de reserva de ley, cuestión que guarda relación con su forma, esta Corte no se pronunciará respecto de las alegaciones de inconstitucionalidad por el fondo.

8. Efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad

- 101.** En el control abstracto, las sentencias de la Corte Constitucional producen cosa juzgada constitucional y efectos generales hacia el futuro desde su notificación, perfeccionándose con la publicación en el Registro Oficial.⁵⁴ Este efecto busca precautelar la seguridad jurídica, evitar la incertidumbre retroactiva y estabilizar el ordenamiento a partir de la decisión.⁵⁵
- 102.** En el análisis efectuado, esta Corte encontró que el acuerdo impugnado contraviene el principio de reserva de ley consagrado en el artículo 132 de la Constitución, al establecer sanciones e infracciones sin que exista una remisión en la ley. Por lo que, corresponde declarar la inconstitucionalidad de las disposiciones que regulan sobre esta materia esto es: el artículo 4, literal l), 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44 y 45 del Acuerdo 0069.⁵⁶
- 103.** Ahora bien, el artículo 95 de la LOGJCC prescribe la posibilidad de que la Corte Constitucional difiera y postergue los efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad cuando sea indispensable para preservar, entre otros, la fuerza normativa y superioridad jerárquica de las normas constitucionales o cuando no afecte la seguridad jurídica y el interés general. Asimismo, este Organismo ha señalado que es posible diferir los efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad cuando la expulsión automática “podría resultar perjudicial y contraria a normas constitucionales tendientes a la protección de otros derechos”.⁵⁷
- 104.** En el presente caso, se observa que la expulsión inmediata de las disposiciones declaradas inconstitucionales podría generar un vacío normativo respecto de la regulación administrativa vinculada con el control del funcionamiento de establecimientos abiertos al público y de las condiciones bajo las cuales estos desarrollan sus actividades. Ello podría afectar el ejercicio de las competencias

⁵⁴ LOGJCC, artículo 95: “Efectos de la sentencia en el tiempo.- Las sentencias que se dicten en ejercicio del control abstracto de constitucionalidad surten efectos de cosa juzgada y producen efectos generales hacia el futuro. De manera excepcional se podrán diferir o retrotraer los efectos de las sentencias, cuando sea indispensable para preservar la fuerza normativa y superioridad jerárquica de las normas constitucionales, la plena vigencia de los derechos constitucionales, y cuando no afecte la seguridad jurídica y el interés general. Cuando la declaratoria de inconstitucionalidad de una disposición jurídica produzca un vacío normativo que sea fuente potencial de vulneración de los derechos constitucionales o produzca graves daños, se podrá postergar los efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad.

⁵⁵ CCE, sentencia 52-25-IN/25, 26 de septiembre de 2025, párr. 340.

⁵⁶ En un sentido similar se ha procedido en otros casos. Ver, CCE, sentencia 110-21-IN/22, 28 de octubre de 2022.

⁵⁷ CCE, sentencia 51-23-IN/23, 09 de noviembre de 2023, párr. 189 y sentencia 38-19-IN/21, 15 de diciembre de 2021, párr. 105.

estatales orientadas a preservar el orden público y la seguridad ciudadana, consagrados en los artículos 3, numeral 8 y 393 de la Constitución, así como, en la obligación del Estado de garantizar condiciones adecuadas para la convivencia social. En particular, la inexistencia temporal de una regulación mínima sobre el régimen sancionatorio administrativo relativo a los permisos de funcionamiento podría dificultar la actuación preventiva de las autoridades competentes frente a situaciones que incidan en la seguridad y tranquilidad pública.

- 105.** Asimismo, la eliminación inmediata del régimen sancionatorio administrativo actualmente vigente podría generar incertidumbre en la actuación de las autoridades administrativas encargadas del control territorial, tales como intendentes generales, subintendentes y comisarios de Policía. En ese contexto, esta Corte considera que el diferimiento de los efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad permite preservar temporalmente la continuidad de la actividad administrativa de control, mientras el órgano legislativo expide la ley o realiza las reformas legislativas correspondientes para regular el régimen de infracciones y sanciones aplicable al permiso anual de funcionamiento, o prever la remisión normativa que habilite su desarrollo reglamentario por la autoridad administrativa competente en materia de seguridad ciudadana, la protección interna y el orden público.
- 106.** En tal virtud, este Organismo considera que, en el presente caso, procede la declaratoria de inconstitucionalidad con efectos diferidos con el fin de mantener temporalmente la vigencia del Acuerdo 0069 y evitar que se produzca un vacío normativo en materia de control administrativo, mientras que la Asamblea Nacional expida la ley o realice las reformas legislativas correspondientes para regular el régimen de infracciones y sanciones aplicable al permiso anual de funcionamiento, o prever la remisión normativa que habilite su desarrollo reglamentario por la autoridad administrativa competente.⁵⁸ Para lo cual, se dispone a la Asamblea Nacional a considerar lo expuesto en esta sentencia.

9. Decisión

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

- 1. Aceptar** la acción pública de inconstitucionalidad **6-22-IA**.
- 2. Declarar** la inconstitucionalidad por la forma los artículos 4, literal l), 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44 y 45 del Acuerdo Ministerial 0069 de 25 de febrero de 2019, a través del cual

⁵⁸ En un sentido similar se ha procedido en otros casos. Ver, CCE, sentencia 110-21-IN/22, 28 de octubre de 2022, párr. 326.

se expide el “Reglamento para la Intervención de las y los Intendentes Generales de Policía, Subintendentes de Policía y Comisarios de Policía del País”.

3. **Declarar** que, de conformidad con el artículo 95 de la LOGJCC, esta declaratoria de inconstitucionalidad tiene efectos diferidos en el tiempo, hasta que la Asamblea Nacional emita la ley correspondiente. Durante este periodo, el Acuerdo Ministerial 0069 que contiene el “Reglamento para la Intervención de las y los Intendentes Generales de Policía, Subintendentes de Policía y Comisarios de Policía del País” continuará vigente.
4. **Disponer** que la Presidencia de la República, conjuntamente con el ministerio competente en materia de seguridad ciudadana, protección interna y orden público presente, dentro del plazo de seis meses desde la notificación de esta sentencia, a la Asamblea Nacional un proyecto de ley o una propuesta de reforma legislativa que desarrolle el régimen sancionatorio administrativo aplicable al permiso anual de funcionamiento para los locales y establecimientos donde se prestan servicios de alojamiento a huéspedes, permanentes o transeúntes, restaurantes, o en general, lugares donde se consuman o expendan alimentos y/o bebidas alcohólicas, que no estén regulados por el Ministerio de Turismo. O, en su defecto, que prevea expresamente la remisión normativa que habilite a la autoridad administrativa competente en materia de seguridad ciudadana, protección interna y orden público para desarrollarlo reglamentariamente. La Presidencia de la República deberá informar a la Corte el cumplimiento de esta medida.
5. **Disponer** a la Asamblea Nacional para que, dentro del plazo de un año contado a partir de la presentación del proyecto de ley ordenado en el párrafo *ut supra* a la Presidencia de la República, dé el trámite legislativo correspondiente. La Asamblea Nacional, a través de su representante, deberá informar trimestralmente sobre el avance y cumplimiento de esta disposición.
6. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal que, la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con cinco votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Raúl Llasag Fernández (voto concurrente), Richard Ortiz Ortiz, y José Luis Terán Suárez; y, cuatro votos salvados de los jueces constitucionales Jorge Benavides Ordóñez, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado y Claudia Salgado Levy, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 12 de marzo de 2026.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL

Anexo I

Tabla 1: comparación entre los Acuerdos 0069,⁵⁹ 0074, 0066 y 0067

Acuerdo 0069 (inicial)	Acuerdo 0074	Acuerdo 0066	Acuerdo 0067
Art. 2.- Ámbito de aplicación.- El presente reglamento es de aplicación obligatoria para las y los Intendentes Generales de Policía, las y los Subintendentes de Policía y las y los Comisarios Nacionales de Policía a nivel nacional; así como para las y los propietarios, y los representantes legales de los establecimientos categorizados en este Acuerdo.	No se reforma. Texto se mantiene.	No se reforma. Texto se mantiene.	No se reforma. Texto se mantiene.
Artículo 4.- Atribuciones y responsabilidades del Intendente/a General de Policía.- Las atribuciones y responsabilidades de la o el Intendente General de Policía son las siguientes: [...] d) Conferir el Permiso Anual de Funcionamiento a los locales y establecimientos contemplados en este Reglamento y ejercer su control; [...] f) Autorizar y controlar el desarrollo del evento público. [...] l) Sancionar administrativamente a los locales y establecimientos que están bajo control del Ministerio del Interior, cuando comentan infracciones administrativas relacionadas con el Permiso Anual de Funcionamiento constantes en el presente Reglamento; [...].	No se reforma. Texto se mantiene.	Artículo 4.- Atribuciones y responsabilidades del Intendente/a General de Policía.- Las atribuciones y responsabilidades de la o el Intendente General de Policía son las siguientes: [...] d) Conferir el Permiso Anual de Funcionamiento a los locales y establecimientos contemplados en este Reglamento y ejercer su control; [...] f) Autorizar y controlar el desarrollo del evento público. [...] <u>l) Sancionar administrativamente a propietarios, representantes legales o administradores de locales y establecimientos que están bajo control del Ministerio de Gobierno, cuando comentan infracciones administrativas relacionadas con el Permiso Anual de Funcionamiento constantes en el presente Reglamento; [...]</u>	No se reforma. Texto se mantiene.

⁵⁹ El Acuerdo 0069 de 25 de abril de 2019 fue reformado con los Acuerdos Ministeriales números 0074 de 28 de febrero de 2019; 0319 de 28 de abril de 2020; 0066 de 16 de septiembre de 2022; y, 0067 de 17 de septiembre de 2022. Para el presente análisis comparativo no se considera al Acuerdo Ministerial 0319 ya que únicamente incorporó medidas temporales para el estado de emergencia por la pandemia del Covid-19, sin que las mismas hayan reformado o modificado los artículos impugnados por el accionante y analizados en la presente causa.

		[El subrayado y énfasis es añadido]	
Art. 5.- Atribuciones y responsabilidades de la o el Subintendente General de la Policía.- Las atribuciones y responsabilidades de las y los Subintendentes Generales de Policía serán las mismas que las de las y los Intendentes General de Policía en las jurisdicciones territoriales en las que estén asignados.	No se reforma. Texto se mantiene.	No se reforma. Texto se mantiene.	No se reforma. Texto se mantiene.
Art. 7.- Permiso Anual de Funcionamiento.- El Permiso Anual de Funcionamiento es el documento público otorgado por el Ministerio de Gobierno, a través de las Intendencias Generales de Policía de la jurisdicción correspondiente, que autoriza el funcionamiento de los locales y establecimientos donde se prestan servicios de alojamiento a huéspedes, permanentes o transeúntes, restaurantes, o en general, lugares donde se consuman o expendan alimentos y/o bebidas alcohólicas, que no estén regulados por el Ministerio de Turismo. El Permiso Anual de Funcionamiento tiene vigencia de un año fiscal.	No se reforma. Texto se mantiene.	No se reforma. Texto se mantiene.	No se reforma. Texto se mantiene.
Artículo 10.- Categorías y horarios de funcionamiento.- Las y los propietarios, administradores y representantes legales de los locales y establecimientos que no están sujetos o no se encuentran categorizados como turísticos, estarán obligados a la obtención del Permiso Anual de Funcionamiento y cumplirán con sus obligaciones y responsabilidades de acuerdo con las actividades económicas propias dependiendo de la categoría en la cual se ubiquen, bajo los siguientes parámetros y clasificación: 1.- CATEGORÍA UNO Centros de tolerancia.- Se consideran como de CATEGORÍA 1 los establecimientos vespertinos y nocturnos, de diversión para mayores de 18 años, que se relacionan con actividades de carácter sexual. En estos establecimientos se podrá vender y consumir bebidas alcohólicas durante su horario de funcionamiento. El horario de funcionamiento de los centros de tolerancia vespertinos será de lunes a sábado de 11h00 hasta 20H00.	Artículo 10.- Categorías y horarios de funcionamiento.- Las y los propietarios, administradores y representantes legales de los locales y establecimientos que no están sujetos o no se encuentran categorizados como turísticos, estarán obligados a la obtención del Permiso Anual de Funcionamiento y cumplirán con sus obligaciones y responsabilidades de acuerdo con las actividades económicas propias dependiendo de la categoría en la cual se ubiquen, bajo los siguientes parámetros y clasificación: 1.- CATEGORÍA UNO Centros de tolerancia.- Se consideran como de CATEGORÍA 1 los establecimientos vespertinos y nocturnos, de diversión para mayores de 18 años, que se relacionan con actividades de carácter sexual. En estos establecimientos se podrá vender y consumir	No se reforma. Texto se mantiene.	Artículo 10.- Categorías y horarios de funcionamiento.- Las y los propietarios, administradores y representantes legales de los locales y establecimientos que no están sujetos o no se encuentran categorizados como turísticos, estarán obligados a la obtención del Permiso Anual de Funcionamiento y cumplirán con sus obligaciones y responsabilidades de acuerdo con las actividades económicas propias dependiendo de la categoría en la cual se ubiquen, bajo los siguientes parámetros y clasificación: 1.- CATEGORÍA UNO Centros de tolerancia.- Se consideran como de CATEGORÍA 1 los establecimientos vespertinos y nocturnos, de diversión para mayores de 18 años, que se relacionan con actividades de carácter sexual. En estos establecimientos se podrá vender y consumir bebidas alcohólicas durante su horario de funcionamiento.

El horario de funcionamiento de los centros de tolerancia nocturnos será de lunes a jueves de 16h00 hasta 24h00; y, viernes y sábado de 16h00 hasta las 02h00. Los establecimientos de esta categoría podrán funcionar bajo un solo horario, sea el vespertino o nocturno. Se prohíbe su funcionamiento los días domingos. Si la o el propietario o administrador de los establecimientos de esta categoría, que habiendo obtenido el permiso de funcionamiento en horario vespertino o nocturno, requiere modificar dicho horario, deberá remitir comunicación escrita a la o el Intendente General de Policía de su jurisdicción, exponiendo los motivos que justifiquen su petición. La o el Intendente informará de este particular a la Dirección Financiera del Ministerio del Interior, a fin de que se proceda con el registro del cambio de horario en el sistema informático habilitado para el efecto, disponiendo, a su vez, que la Dirección de Tecnologías de la misma institución, realice la modificación y actualización del permiso con relación al nuevo horario y la emisión del documento respectivo. La actualización del horario de funcionamiento, de ser procedente, se la efectuará para el siguiente año fiscal. Los funcionarios de control, constatarán el estricto cumplimiento de las jornadas de atención autorizadas. 2.- CATEGORÍA DOS.- Centros de diversión para mayores de 18 años.- Se considerarán como CATEGORÍA 2 los establecimientos donde funcionan centros de diversión para mayores de 18 años, que no tengan relación con las actividades establecidas en la categoría 1, tales como bares, discotecas, cantinas, gallerías, karaoke, salas de recepciones, billares con venta de bebidas alcohólicas y otros de similar naturaleza donde se expendan y consuman bebidas alcohólicas. Como excepción, en las salas de recepciones se permitirá el ingreso de menores de edad con supervisión de una persona adulta, a fin de que no consuman bebidas alcohólicas ni tabacos.	bebidas alcohólicas durante su horario de funcionamiento. El horario de funcionamiento de los centros de tolerancia vespertinos será de lunes a sábado de 11h00 hasta 20H00. El horario de funcionamiento de los centros de tolerancia nocturnos será de lunes a jueves de 16h00 hasta 24h00; y, viernes y sábado de 16h00 hasta las 02h00. Los establecimientos de esta categoría podrán funcionar bajo un solo horario, sea el vespertino o nocturno. Se prohíbe su funcionamiento los días domingos. Si la o el propietario o administrador de los establecimientos de esta categoría, que habiendo obtenido el permiso de funcionamiento en horario vespertino o nocturno, requiere modificar dicho horario, deberá remitir comunicación escrita a la o el Intendente General de Policía de su jurisdicción, exponiendo los motivos que justifiquen su petición. La o el Intendente informará de este particular a la Dirección Financiera del Ministerio del Interior, a fin de que se proceda con el registro del cambio de horario en el sistema informático habilitado para el efecto, disponiendo, a su vez, que la Dirección de Tecnologías de la misma institución, realice la modificación y actualización del permiso con relación al nuevo horario y la emisión del documento respectivo. La actualización del horario de funcionamiento, de ser procedente, se la efectuará para el siguiente año fiscal. Los funcionarios de control, constatarán el estricto cumplimiento de las jornadas de atención autorizadas.		El horario de funcionamiento de los centros de tolerancia vespertinos será de lunes a sábado de 11h00 hasta 20H00. El horario de funcionamiento de los centros de tolerancia nocturnos será de lunes a jueves de 16h00 hasta 24h00; y, viernes y sábado de 16h00 hasta las 02h00. Los establecimientos de esta categoría podrán funcionar bajo un solo horario, sea el vespertino o nocturno. Se prohíbe su funcionamiento los días domingos. Si la o el propietario o administrador de los establecimientos de esta categoría, que, habiendo obtenido el permiso de funcionamiento en horario vespertino o nocturno, requiere modificar dicho horario, deberá remitir comunicación escrita a la o el Intendente General de Policía de su jurisdicción, exponiendo los motivos que justifiquen su petición. La o el Intendente informará de este particular a la Dirección Financiera del Ministerio de Gobierno, a fin de que se proceda con el registro del cambio de horario en el sistema informático habilitado para el efecto, disponiendo, a su vez, que la Dirección de Tecnologías de la misma institución, realice la modificación y actualización del permiso con relación al nuevo horario y la emisión del documento respectivo. La actualización del horario de funcionamiento, de ser procedente, se la efectuará para el siguiente año fiscal. Los funcionarios de control, constatarán el estricto cumplimiento de las jornadas de atención autorizadas. <u>2.- CATEGORÍA DOS.- Centros de diversión para mayores de 18 años.-</u> Se considerarán como CATEGORÍA 2 los establecimientos donde funcionan centros de diversión para mayores de 18 años, que no tengan relación con las actividades
--	--	--	--

El horario de funcionamiento de los establecimientos de esta categoría será de lunes a jueves de 17h00 a 24h00 y, de viernes a sábado de 17h00 a 02h00. Se prohíbe su funcionamiento los días domingos.

Los establecimientos que se encuentren en esta categoría y que cuenten con permisos turísticos o se encuentran en zonas declaradas como turísticas por el órgano competente, se registrarán al horario establecido en la ordenanza de la jurisdicción correspondiente, lo cual no los exime de los controles que realice la Intendencia General de Policía dentro del ámbito de sus competencias, en lo relativo al orden público y seguridad ciudadana.

3.- CATEGORÍA TRES.- Licorerías y depósitos de bebidas alcohólicas al por mayor. Se considerarán como CATEGORÍA 3 los establecimientos donde se venden exclusivamente bebidas alcohólicas para llevar. En estos locales, a diferencia de la categoría 2, está prohibido el consumo de bebidas alcohólicas tanto al interior de los mismos como en el área pública adyacente al local. El horario de funcionamiento de las licorerías será de lunes a miércoles de 14h00 hasta 22h00; y de jueves a sábado de 14h00 a 01h00. Se prohíbe su funcionamiento los días domingos.

La comercialización de bebidas alcohólicas en las licorerías se podrá efectuar a través de escotillas, como medida de seguridad, exclusivamente dentro de los días y horarios autorizados para este tipo de establecimientos. El incumplimiento de esta disposición será motivo de sanción.

Los depósitos de bebidas alcohólicas al por mayor podrán distribuir las bebidas sin refrigeración exclusivamente para fines comerciales, de lunes a domingo de 06h00 a 22h00.

4.- CATEGORÍA CUATRO.- Locales de consumo de alimentos preparados. Se consideran como CATEGORÍA 4 los establecimientos que ofrecen

2.- CATEGORÍA DOS.- Centros de diversión para mayores de 18 años. Se considerarán como CATEGORÍA 2 los establecimientos donde funcionan centros de diversión para mayores de 18 años, que no tengan relación con las actividades establecidas en la categoría 1, tales como bares, discotecas, cantinas, galleras, karaoke, salas de recepciones, billares con venta de bebidas alcohólicas y otros de similar naturaleza donde se expendan y consuman bebidas alcohólicas. Como excepción, en las salas de recepciones se permitirá el ingreso de menores de edad con supervisión de una persona adulta, a fin de que no consuman bebidas alcohólicas ni tabacos.

El horario de funcionamiento de los establecimientos de esta categoría será de lunes a jueves de 17h00 a 24h00 y, de viernes a sábado de 17h00 a 02h00. Se prohíbe su funcionamiento los días domingos.

Los locales de esta categoría, que cuenten con permisos turísticos podrán funcionar de lunes a miércoles de 15h00 a 24h00 y de jueves a sábados 12h00 a 03h00.

[El subrayado y énfasis es añadido]

4.- CATEGORÍA CUATRO.- Locales de consumo de alimentos preparados. Se consideran como CATEGORÍA 4 los establecimientos que ofrecen alimentos preparados para su consumo, tales como restaurantes, cafeterías y restaurantes ubicados en el interior de complejos deportivos, paraderos, plazas de comidas; establecimientos donde se expenden comidas populares, estos son: picanterías, comedores,

establecidas en la categoría 1, tales como bares, discotecas, cantinas, galleras, karaoke, salas de recepciones, billares con venta de bebidas alcohólicas y otros de similar naturaleza donde se expendan y consuman bebidas alcohólicas **y bebidas de moderación.**

Como excepción, en las salas de recepciones se permitirá el ingreso de menores de edad con supervisión de una persona adulta, a fin de que no consuman bebidas alcohólicas ni tabacos.

El horario de funcionamiento de los establecimientos de esta categoría es de lunes a domingo de 12h00 a 03h00.

[El subrayado y énfasis es añadido]

3.- CATEGORÍA TRES.- Licorerías y depósitos de bebidas alcohólicas al por mayor.

Se considerarán como CATEGORÍA 3 los establecimientos donde se venden exclusivamente bebidas alcohólicas y de moderación para llevar. En estos locales, a diferencia de la categoría 2, está prohibido el consumo de bebidas alcohólicas tanto al interior de estos como en el área pública adyacente al local.

El horario de funcionamiento de las licorerías es de lunes a domingo desde las 14h00 hasta las 01h00.

La comercialización de bebidas alcohólicas y bebidas de moderación dentro de este tipo de establecimientos, se podrá efectuar a través de escotillas, como medida de seguridad, exclusivamente dentro de los días y horarios autorizados para este tipo de establecimientos. El incumplimiento de esta disposición será motivo de sanción.

Los depósitos de bebidas alcohólicas al por mayor podrán distribuir de lunes a domingo de 06h00 a 22h00.

alimentos preparados para su consumo, tales como restaurantes, cafeterías y restaurantes ubicados en el interior de complejos deportivos, paraderos, plazas de comidas; establecimientos donde se expenden comidas populares, estos son: picanterías, comedores, fondas u otros de naturaleza similar; comidas ligeras: cafeterías, fruterías, juguerías, heladerías, panaderías, café net, confiterías; establecimientos de comida rápida: servicios de catering, entre otros de naturaleza similar. El horario de funcionamiento de los restaurantes será de lunes a domingo desde las 06h00 hasta las 02h00. El expendio y consumo de bebidas alcohólicas y/o de moderación en estos establecimientos, está autorizado únicamente como acompañamiento de las comidas. El horario de funcionamiento de los establecimientos donde se expenden comidas populares; cafeterías y restaurantes ubicados en el interior de complejos deportivos, plazas de comidas, servicios de catering, entre otros de naturaleza similar, será de lunes a domingo de 06h00 hasta 00h00. El expendio y consumo de bebidas alcohólicas y/o de moderación en estos establecimientos, está autorizado únicamente como acompañamiento de las comidas. El horario de funcionamiento de los establecimientos de comidas ligeras: cafeterías, fruterías, juguerías, heladerías, panaderías, café net, confiterías, será de lunes a domingo de 06h00 hasta 22h00. No podrán expender bebidas alcohólicas ni de moderación, ni permitir su consumo al interior de los locales. El horario de funcionamiento de los establecimientos de comida rápida será de lunes a jueves de 10h00 a 00h00 y viernes y sábado de 10h00 a 02h00; y, los domingos en horario de 06h00 a 22h00. No podrán expender bebidas alcohólicas ni de moderación ni permitir su consumo. Los paraderos de comidas, esto es, establecimientos que se encuentran adyacentes a las vías urbanas y rurales, podrán funcionar de lunes a domingo las 24h00 del día. Se prohíbe en este tipo de establecimientos el expendio y consumo de bebidas alcohólicas y de moderación.	fondas u otros de naturaleza similar; comidas ligeras: cafeterías, fruterías, juguerías, heladerías, panaderías, café net, confiterías; establecimientos de comida rápida: servicios de catering, entre otros de naturaleza similar. El horario de funcionamiento de los restaurantes será de lunes a domingo desde las 06h00 hasta las 02h00. El expendio y consumo de bebidas alcohólicas y/o de moderación en estos establecimientos, está autorizado únicamente como acompañamiento de las comidas. El horario de funcionamiento de los establecimientos donde se expenden comidas populares; cafeterías y restaurantes ubicados en el interior de complejos deportivos, plazas de comidas, servicios de catering, entre otros de naturaleza similar, será de lunes a domingo de 06h00 hasta 00h00. El expendio y consumo de bebidas alcohólicas y/o de moderación en estos establecimientos, está autorizado únicamente como acompañamiento de las comidas. El horario de funcionamiento de los establecimientos de comidas ligeras: cafeterías, fruterías, juguerías, heladerías, panaderías, café net, confiterías, será de lunes a domingo de 06h00 hasta 22h00. No podrán expender bebidas alcohólicas ni de moderación, ni permitir su consumo al interior de los locales. El horario de funcionamiento de los establecimientos de comida rápida será de lunes a jueves de 10h00 a 00h00 y viernes y sábado de 10h00 a 02h00; y, los domingos en horario de 06h00 a 22h00. No podrán expender bebidas alcohólicas ni de moderación ni permitir su consumo.		[El subrayado es añadido] <u>4.- CATEGORÍA CUATRO.- Locales de consumo de alimentos preparados.-</u> Se consideran como CATEGORÍA 4 los establecimientos que ofrecen alimentos preparados para su consumo, tales como restaurantes, cafeterías y restaurantes ubicados en el interior de complejos deportivos, paraderos, plazas de comidas; <u>establecimientos donde se expenden comidas populares, estos son: picanterías, comedores, fondas, fruterías, juguerías, heladerías, panaderías, café net, confiterías; establecimientos de comida rápida: servicios de catering, entre otros de naturaleza similar que preparan comidas para su clientela.</u> <u>El horario de funcionamiento de estos establecimientos es de lunes a domingo desde las 06h00 hasta las 02h00. Se podrán expender bebidas alcohólicas y de moderación en los establecimientos de esta categoría durante su horario de funcionamiento.</u> <u>Se exceptúa de esta disposición a los establecimientos de comidas rápidas y los paraderos de comidas, entendiéndose por estos últimos a los establecimientos que se encuentran adyacentes a las vías urbanas y rurales, los cuales podrán funcionar de lunes a domingo durante las 24 horas del día. Se prohíbe en este tipo de establecimientos el expendio y consumo de bebidas alcohólicas y de moderación.</u> <u>Los locales de esta categoría que cuenten con permisos turísticos se regirán al horario establecido por el ente rector.</u> (subrayado y énfasis añadido)
---	---	--	--

Los establecimientos que se encuentren en esta categoría y que cuenten con permisos turísticos o se encuentran en zonas declaradas como turísticas por el órgano competente se regirán al horario establecido en la ordenanza de la jurisdicción correspondiente, lo cual no los exime de los controles que realice la Intendencia General de Policía dentro del ámbito de sus competencias en lo relativo al orden público y seguridad ciudadana. 5.- CATEGORÍA CINCO.- Supermercados.- Se consideran dentro de esta categoría a los locales y establecimientos de venta de alimentos y bebidas alcohólicas, tales como supermercados y bodegas. El horario de funcionamiento de los establecimientos de esta categoría será de lunes a domingo de 06h00 hasta 22h00; se permitirá la venta de bebidas alcohólicas todos los días para consumo exclusivo en domicilios, quedando prohibido el expendio a menores de edad y el consumo en el espacio público. 6.- CATEGORÍA SEIS.- Tiendas y Abacerías.- Se considerarán dentro de esta categoría a los locales y establecimientos de venta de alimentos y bebidas al por menor, tales como tiendas, abacerías, venta de frutas y legumbres, frigoríficos, tiendas naturistas, quioscos, abarrotes, micro mercados y establecimientos de esta naturaleza que se encuentren ubicados dentro de las gasolineras. En estos locales está prohibido el consumo de bebidas alcohólicas incluso aquellas consideradas de moderación, tanto en su interior como en las áreas públicas adyacentes a los mismos. Los locales comprendidos en esta categoría, como actividad económica secundaria, a excepción de los frigoríficos, venta de frutas y legumbres, tiendas naturistas, quioscos y otros de naturaleza similar, podrán expendir bebidas alcohólicas y/o de moderación; permitiéndose para tal efecto, el disponer de una asignación máxima no superior al diez por ciento de los	Los paraderos de comidas, esto es, establecimientos que se encuentran adyacentes a las vías urbanas y rurales, podrán funcionar de lunes a domingo las 24h00 del día. Se prohíbe en este tipo de establecimientos el expendio y consumo de bebidas alcohólicas y de moderación. <u>Los locales de esta categoría que cuenten con permisos turísticos podrán funcionar las 24 horas todos los días, cumpliendo con las regulaciones respecto a los horarios referentes al expendio y consumo de bebidas alcohólicas.</u> [El subrayado y énfasis es añadido] 5.- CATEGORÍA CINCO.- Supermercados.- Se consideran dentro de esta categoría a los locales y establecimientos de venta de alimentos y bebidas alcohólicas, tales como supermercados y bodegas. El horario de funcionamiento de los establecimientos de esta categoría será de lunes a domingo de 06h00 hasta 22h00; se permitirá la venta de bebidas alcohólicas todos los días para consumo exclusivo en domicilios, quedando prohibido el expendio a menores de edad y el consumo en el espacio público.		5.- CATEGORÍA CINCO.- Supermercados.- Se consideran dentro de esta categoría a los locales y establecimientos de venta de alimentos y bebidas alcohólicas, tales como supermercados y bodegas. El horario de funcionamiento de los establecimientos de esta categoría será de lunes a domingo de 06h00 hasta 22h00; se permitirá la venta de bebidas alcohólicas todos los días para consumo exclusivo en domicilios, quedando prohibido el expendio a menores de edad y el consumo en el espacio público. <u>6.- CATEGORÍA SEIS.- Tiendas y Abacerías.- Se considerarán como CATEGORÍA 6 los locales y establecimientos de venta de alimentos y bebidas al por menor, tales como tiendas, abacerías, venta de frutas y legumbres, frigoríficos, tiendas naturistas, quioscos, abarrotes, micro mercados y establecimientos de esta naturaleza, que se encuentren ubicados dentro de las gasolineras. En estos locales está prohibido el consumo de bebidas de alcohólicas incluso aquellas consideradas de moderación, tanto en su interior como en las áreas públicas adyacentes a los mismos.</u> <u>El horario de funcionamiento de los establecimientos de esta categoría será de lunes a domingo de 06h00 hasta 00h00. Se permitirá la venta de bebidas alcohólicas y de moderación durante su horario de funcionamiento para consumo exclusivo en domicilios, quedando prohibido el expendio a menores de edad y el consumo en el espacio público.</u> <u>Los establecimientos ubicados dentro de las gasolineras podrán funcionar las 24 horas, de lunes a domingo y podrán vender bebidas alcohólicas y de moderación para consumo exclusivo en domicilios durante todo su horario de funcionamiento.</u>
--	---	--	--

metros cuadrados totales del local, destinados a la venta de comestibles y abarrotes. El horario de funcionamiento de los establecimientos de esta categoría será de lunes a domingo de 06h00 hasta 23h00. Se permitirá la venta de bebidas alcohólicas de lunes a domingo de 06h00 a 23h00 para consumo exclusivo en domicilios, quedando prohibido el expendio a menores de edad y el consumo en el espacio público. Los establecimientos ubicados dentro de las gasolineras podrán funcionar las 24 horas, de lunes a domingo y podrán vender bebidas alcohólicas sin refrigeración para consumo exclusivo en domicilios, de lunes a miércoles de 16h00 a 22h00; de jueves a sábados de 18h00 a 00hh y los domingos de 10h00 a 15h00. El horario de funcionamiento y expendio de bebidas alcohólicas será de cumplimiento obligatorio, aunque en los alrededores de este tipo de establecimientos se esté desarrollando un evento público cuya duración exceda el horario máximo habilitado para el funcionamiento del local. En el caso de incumplimiento del porcentaje máximo autorizado en el inciso segundo de este numeral; o, en la venta y expendio de bebidas alcohólicas, se procederá conforme a lo dispuesto en el régimen de sanciones para las infracciones relacionadas con el Permiso Anual de Funcionamiento previsto en este Acuerdo Ministerial. 7.- CATEGORÍA SIETE.- Centros de entretenimiento.- Se consideran dentro de esta categoría los establecimientos tales como salas de juegos electromecánicos, salas de videojuegos, canchas deportivas, billares u otros de similar naturaleza. El horario de funcionamiento de los juegos electromecánicos, será de lunes a domingo de 10h00 hasta 22h00; y, las salas de videojuegos de lunes a domingo de 10h00 hasta 20h00, sin venta o consumo de bebidas alcohólicas ni de moderación. El horario de funcionamiento de las canchas deportivas, billares sin venta de licor, u otros de similar naturaleza será			<u>El horario de funcionamiento y expendio de bebidas alcohólicas y de moderación será de cumplimiento obligatorio, aunque en los alrededores de este tipo de establecimientos se esté desarrollando un evento público cuya duración exceda el horario máximo habilitado para el funcionamiento del local.</u> (Subrayado y énfasis añadido) 7.- CATEGORÍA SIETE.- Centros de entretenimiento.- Se consideran dentro de esta categoría los establecimientos tales como salas de juegos electromecánicos, salas de videojuegos, canchas deportivas, billares u otros de similar naturaleza. El horario de funcionamiento de los juegos electromecánicos, será de lunes a domingo de 10h00 hasta 22h00; y, las salas de videojuegos de lunes a domingo de 10h00 hasta 20h00, sin venta o consumo de bebidas alcohólicas ni de moderación. El horario de funcionamiento de las canchas deportivas, billares sin venta de licor, u otros de similar naturaleza será de lunes a domingo de 06h00 hasta 01h00, sin venta o consumo de bebidas alcohólicas ni de moderación. 8.- CATEGORÍA OCHO.- Hospedaje.- Se consideran dentro de esta categoría los establecimientos que ofrecen el servicio de hospedaje no turístico de personas, denominados pensiones, residenciales y moteles. En aquellos que ofrezcan alimentos preparados de forma secundaria, podrán expendir bebidas alcohólicas exclusivamente a sus clientes y para el acompañamiento de comidas. El horario de funcionamiento de los locales de esta categoría será de lunes a domingo las 24 horas al
--	--	--	--

de lunes a domingo de 06h00 hasta 01h00, sin venta o consumo de bebidas alcohólicas ni de moderación. 8.- CATEGORÍA OCHO.- Hospedaje.- Se consideran dentro de esta categoría los establecimientos que ofrecen el servicio de hospedaje no turístico de personas, denominados pensiones, residenciales y moteles. En aquellos que ofrezcan alimentos preparados de forma secundaria, podrán expendir bebidas alcohólicas exclusivamente a sus clientes y para el acompañamiento de comidas. El horario de funcionamiento de los locales de esta categoría será de lunes a domingo las 24 horas al día. Se prohíbe el ingreso de personas menores de 18 años de edad a los moteles. En el caso de pensiones y residenciales, los menores de 18 años de edad deberán estar acompañados por una persona adulta y justificar debidamente su estancia y vínculo de parentesco.			día. Se prohíbe el ingreso de personas menores de 18 años de edad a los moteles. En el caso de pensiones y residenciales, los menores de 18 años de edad deberán estar acompañados por una persona adulta y justificar debidamente su estancia y vínculo de parentesco.
Art. 11.- Requisitos.- Las y los propietarios, administradores o representantes legales de los establecimientos señalados en el capítulo anterior, deberán, previo a iniciar sus actividades, obtener el Permiso Anual de Funcionamiento a través del sistema informático disponible en la página web del Ministerio de Gobierno. El permiso será otorgado por las Intendencias Generales de Policía de la jurisdicción administrativa correspondiente, por primera vez, por renovación, por cambio de dirección del negocio o por cambio de propietario, para lo cual deberán cumplir con los siguientes requisitos: 1.- Para las categorías 1, 2, 3 y 8: a) Registro de la o el representante legal del establecimiento en la página web del Ministerio de Gobierno; b) Cédula de identidad en el caso de personas ecuatorianas y pasaporte para las y los extranjeros; nombramiento del representante legal inscrito en el Registro Mercantil o poder notariado, en el caso de que actúe en representación del propietario;	No se reforma. Texto se mantiene.	No se reforma. Texto se mantiene.	No se reforma. Texto se mantiene.

c) Registro Único de Contribuyente (RUC); d) Permiso habilitante de uso de suelo e informe de compatibilidad de uso de suelo o su equivalente, vigentes al momento de la solicitud del Permiso Anual de Funcionamiento; e) Patente Municipal, licencia única de actividades económicas o su equivalente; f) Permiso del Cuerpo de Bomberos; g) Informe previo y favorable de inspección del local o establecimiento, realizado por la o el Intendente o su delegado; h) Declaración juramentada de la o el representante legal del establecimiento que exprese que los fondos y los activos utilizados, directa o indirectamente, en el local o establecimiento correspondiente, no provienen de actividades ilícitas, tales como narcotráfico o lavado de activos, entre otras; esta declaración deberá detallar que la o el solicitante no actúa como testaferro. La declaración juramentada deberá estar suscrita dentro del mismo período fiscal para el cual se solicita el Permiso Anual de Funcionamiento; i) Permiso de la Agencia Nacional de Regulación y Control Sanitario (únicamente para la categoría 1); y, j) Comprobante de pago por recuperación de costos administrativos por concepto de otorgamiento de Permiso Anual de Funcionamiento, 2. Para las categorías 4, 5 y 7: a) Registro de la o el representante legal del establecimiento en la página web del Ministerio de Gobierno; b) Cédula de identidad en el caso de personas ecuatorianas y pasaporte para las y los extranjeros; nombramiento del representante legal inscrito en el Registro Mercantil o poder notariado, en el caso de que actúe en representación del propietario; c) Registro Único de Contribuyente (RUC); d) Patente Municipal, licencia única de actividades económicas o su equivalente; e) Permiso del Cuerpo de Bomberos;			
--	--	--	--

f) Permiso de la Agencia Nacional de Regulación y Control Sanitario (en el caso que fuere aplicable) y, g) Comprobante de pago por recuperación de costos administrativos por concepto de otorgamiento de Permiso Anual de Funcionamiento. 3. Para la categoría 6: a) Registro de la o el representante legal del establecimiento en la página web del Ministerio de Gobierno; b) Cédula de identidad en el caso de personas ecuatorianas y pasaporte para las y los extranjeros; nombramiento del representante legal inscrito en el Registro Mercantil o poder notariado, en el caso de que actúe en representación del propietario; c) Registro Único de Contribuyentes (RUC); d) Patente Municipal, licencia única de actividades económicas o su equivalente; y, e) Comprobante de ingreso por recuperación de costos administrativos por concepto de otorgamiento de Permiso Anual de Funcionamiento.			
Artículo 14.- Las obligaciones de los propietarios, representantes legales o administradores de los establecimientos.- Las y los propietarios, representantes legales o administradores de los establecimientos que se encuentran regulados por este Acuerdo Ministerial, están obligados a: 1. Obtener el permiso de funcionamiento en el plazo establecido, conforme a la normativa vigente; 2. Cumplir con las disposiciones previstas en el presente Acuerdo Ministerial; 3. Contar con el plan de contingencia emitido por el Cuerpo de Bomberos; 4. Mantener las instalaciones en buenas condiciones de salubridad e higiene; 5. No superar el aforo autorizado de acuerdo con la capacidad del establecimiento; 6. Cumplir con el horario que regula su funcionamiento; 7. Cumplir con todos los parámetros y medidas de seguridad con base a las cuales fue otorgado el Permiso Anual de Funcionamiento.	No se reforma. Texto se mantiene.	Artículo 14.- Las obligaciones de los propietarios, representantes legales o administradores de los establecimientos.- Las y los propietarios, representantes legales o administradores de los establecimientos que se encuentran regulados por este Acuerdo Ministerial, están obligados a: 1. Obtener el permiso de funcionamiento en el plazo establecido, conforme a la normativa vigente; 2. Cumplir con las disposiciones previstas en el presente Acuerdo Ministerial; 3. Contar con el plan de contingencia emitido por el Cuerpo de Bomberos; 4. Mantener las instalaciones en buenas condiciones de salubridad e higiene; 5. No superar el aforo autorizado de acuerdo con la capacidad del establecimiento; 6. Cumplir con el horario que regula su funcionamiento;	No se reforma. Texto se mantiene.

		7. Cumplir con todos los parámetros y medidas de seguridad con base a las cuales fue otorgado el Permiso Anual de Funcionamiento. <u>8. Observar y cumplir las disposiciones emitidas por autoridad competente en cuanto se refiere a políticas de precios de productos, bienes y servicios.</u> (subrayado y énfasis añadido)	
Art. 18.- Infracciones administrativas.- Son infracciones administrativas las acciones u omisiones contempladas en los artículos 19, 21, 23 y 25 del presente Acuerdo Ministerial. A cada infracción administrativa le corresponde una sanción administrativa. Las infracciones están tipificadas expresamente, por lo tanto se prohíbe su aplicación analógica o su interpretación extensiva.	No se reforma. Texto se mantiene.	No se reforma. Texto se mantiene.	No se reforma. Texto se mantiene.
Art. 19.- Infracciones leves.- Constituyen infracciones leves las siguientes: 1. No colocar en un lugar visible el Permiso Anual de Funcionamiento o retrasar la presentación o información del mismo cuando haya sido requerido por la autoridad competente; 2. No poner a disposición de las y los usuarios el listado de precios, pesos y medidas de los productos o servicios que prestan, de acuerdo con su categoría; 3. La falta de distintivos, anuncios o señales de información y/o restricción referida al consumo de bebidas alcohólicas, prohibición de ingreso de menores de edad, horarios de funcionamiento, medidas de seguridad y vías evacuación; 4. Permitir el consumo de bebidas alcohólicas en el área pública adyacente al establecimiento; 5. Incumplir con el porcentaje máximo permitido para la venta de bebidas alcohólicas y/o de moderación en los establecimientos en que fuere aplicable; 6. Permitir el ingreso a los locales de las categorías 1, 2, y moteles en la categoría 8 del presente Acuerdo Ministerial de una o más personas sin documentos de identidad, tales	No se reforma. Texto se mantiene.	No se reforma. Texto se mantiene.	No se reforma. Texto se mantiene.

como cédula de identidad, pasaporte o licencia de conducir vigentes. En el caso de la provincia de Galápagos para las y los ciudadanos ecuatorianos se admitirá de modo excepcional, la credencial de residencia de Galápagos; y, la tarjeta de control de tránsito temporal para personas extranjeras. Todo esto sin perjuicio de que las autoridades policiales o administrativas realicen la verificación de identidad a través de los medios telemáticos habilitados al efecto; 7. No presentar documentos que identifiquen al administrador, propietario o representante legal y sus trabajadores o dependientes en el establecimiento. 8. Permitir, por parte del propietario, representante legal o administrador, en las Salas de Recepciones, el consumo de bebidas alcohólicas y cigarrillos a menores de edad.			
Art. 20.- Sanción por infracciones leves.- Las y los propietarios, representantes legales o administradores de los establecimientos regulados por este Acuerdo Ministerial, que incurran en infracciones leves, serán sancionados con suspensión de la actividad y clausura del establecimiento hasta por diez (10) días. En caso de que la o el inculpaado corrija su conducta y acredite este hecho en el expediente, la sanción correspondiente se reducirá en un tercio.	No se reforma. Texto se mantiene.	No se reforma. Texto se mantiene.	No se reforma. Texto se mantiene.
Artículo 21.- Infracciones graves.- Constituyen infracciones graves las siguientes: 1. Incumplir o desviar los fines para los que fue conferido el Permiso Anual de Funcionamiento; 2. Incumplir con el horario de funcionamiento, expendio, consumo y/o entrega de sus productos; 3. Expendir y/o permitir el consumo de bebidas alcohólicas y de moderación, en los establecimientos no autorizados para el efecto; 4. Expendir y permitir el consumo de bebidas alcohólicas fuera de los horarios permitidos; 5. Abrir y/o mantener escotillas, buzones, aperturas improvisadas o similares en paredes, puertas o ventanas para el expendio de productos fuera del horario de funcionamiento autorizado;	No se reforma. Texto se mantiene.	Artículo 21.- Infracciones graves.- Constituyen infracciones graves las siguientes: 1. Incumplir o desviar los fines para los que fue conferido el Permiso Anual de Funcionamiento; 2. Incumplir con el horario de funcionamiento, expendio, consumo y/o entrega de sus productos; 3. Expendir y/o permitir el consumo de bebidas alcohólicas y de moderación, en los establecimientos no autorizados para el efecto; 4. Expendir y permitir el consumo de bebidas alcohólicas fuera de los horarios permitidos; 5. Abrir y/o mantener escotillas, buzones, aperturas improvisadas o similares en paredes, puertas o ventanas para el expendio de productos fuera del horario de funcionamiento autorizado;	No se reforma. Texto se mantiene.

6. Contar con letreros, luces, distintivos o similares que indiquen atención las 24 horas, dependiendo de la categoría; 7. Permitir el ingreso, expendir o proveer bebidas alcohólicas o de moderación a personas que se encuentren en notorio estado etílico, o bajo el influjo de sustancias sometidas a control y fiscalización; 8. Permitir que las personas responsables de la atención del establecimiento se encuentren en notorio estado etílico o bajo el influjo de sustancias sometidas a control y fiscalización; 9. Negar la colaboración durante la intervención de las y los funcionarios, o incumplir con los requerimientos de la autoridad de control, ya sea por parte de la o el propietario, administrador, encargado o personal de trabajo del establecimiento; 10. Incumplir con una o más de las medidas de seguridad, prevención e higiene exigidas por la ley y sus reglamentos, que sean dispuestas por la autoridad competente y el presente Acuerdo Ministerial para el correcto funcionamiento del establecimiento; 11. Permitir y/o provocar la alteración al orden público y la seguridad ciudadana dentro y fuera del establecimiento; y, 12. Mantener personal de seguridad sin la documentación e identificación en los establecimientos de las categorías 1,2 y moteles en la categoría 8. 13. La reincidencia de una o más infracciones leves en diferentes actos administrativos cometidas en el plazo de un año contado desde la notificación de la sanción impuesta y que haya sido declarada firme en vía administrativa.		6. Contar con letreros, luces, distintivos o similares que indiquen atención las 24 horas, dependiendo de la categoría; 7. Permitir el ingreso, expendir o proveer bebidas alcohólicas o de moderación a personas que se encuentren en notorio estado etílico, o bajo el influjo de sustancias sometidas a control y fiscalización; 8. Permitir que las personas responsables de la atención del establecimiento se encuentren en notorio estado etílico o bajo el influjo de sustancias sometidas a control y fiscalización; 9. Negar la colaboración durante la intervención de las y los funcionarios, o incumplir con los requerimientos de la autoridad de control, ya sea por parte de la o el propietario, administrador, encargado o personal de trabajo del establecimiento; 10. Incumplir con una o más de las medidas de seguridad, prevención e higiene exigidas por la ley y sus reglamentos, que sean dispuestas por la autoridad competente y el presente Acuerdo Ministerial para el correcto funcionamiento del establecimiento; 11. Permitir y/o provocar la alteración al orden público y la seguridad ciudadana dentro y fuera del establecimiento; y, 12. Mantener personal de seguridad sin la documentación e identificación en los establecimientos de las categorías 1,2 y moteles en la categoría 8. 13. La reincidencia de una o más infracciones leves en diferentes actos administrativos cometidas en el plazo de un año contado desde la notificación de la sanción impuesta y que haya sido declarada firme en vía administrativa. <u>14. No disponer de registro de venta o pedidos en el establecimiento correspondientes a las categorías 1, 2 y 4 o no presentarlas al servidor de control cuando sean requeridas;</u>	
--	--	--	--

		<u>15. Inobservar las políticas de precios de productos, bienes y servicios, los precios oficiales y/o márgenes de comercialización de productos, bienes y servicios establecidos por (sic) en el marco normativo vigente.</u> (subrayado y énfasis añadido)	
Art. 22.- Sanciones por infracciones graves.- Las y los propietarios, representantes legales o administradores de los establecimientos regulados en el presente Acuerdo Ministerial, que incurran en cualquiera de las circunstancias que constituyen infracciones graves como se encuentran determinadas en el artículo precedente, serán sancionados con suspensión de la actividad y clausura del establecimiento hasta por quince (15) días.	No se reforma. Texto se mantiene.	No se reforma. Texto se mantiene.	No se reforma. Texto se mantiene.
Artículo 23.- Infracciones muy graves.- Constituyen infracciones muy graves: 1.Ejercer actividades económicas en locales de las categorías reguladas por esta normativa, sin contar con el Permiso Anual de Funcionamiento. 2.Permitir el ingreso de menores de dieciocho (18) años en los establecimientos comprendidos en las categorías 1, 2, exceptuándose salas de recepciones, y moteles en la categoría 8. En el caso de pensiones y residenciales, permitir el ingreso a menos de 18 años de edad sin estar acompañados por una persona adulta que no justifique debidamente su estancia y vínculo de parentesco; 3.Permitir, comercializar o facilitar el ingreso al interior del establecimiento de sustancias catalogadas y sujetas a fiscalización; 4.Negar u obstruir la actuación de la autoridad de control que impida o retrase el ejercicio de sus funciones, así como la presentación de información o documentos falsos; 5.Obtener Permiso Anual de Funcionamiento con base a documentación falsa o adulterada; 6.Expender bebidas alcohólicas, cigarrillos y sustancias catalogadas y sujetas a fiscalización a menores de dieciocho (18) años de edad;	Artículo 23.- Infracciones muy graves.- Constituyen infracciones muy graves: 1.Ejercer actividades económicas en locales de las categorías reguladas por esta normativa, sin contar con el Permiso Anual de Funcionamiento. 2.Permitir el ingreso de menores de dieciocho (18) años en los establecimientos comprendidos en las categorías 1, 2, <u>y moteles en la categoría 8.</u> En el caso de pensiones y residenciales, permitir el ingreso a menos de 18 años de edad sin estar acompañados por una persona adulta que no justifique debidamente su estancia y vínculo de parentesco; [El subrayado y énfasis es añadido] 3.Permitir, comercializar o facilitar el ingreso al interior del establecimiento de sustancias catalogadas y sujetas a fiscalización; 4.Negar u obstruir la actuación de la autoridad de control que impida o retrase el ejercicio de sus funciones, así como la presentación de información o documentos falsos;	No se reforma. Texto se mantiene.	No se reforma. Texto se mantiene.

7.La participación de la o el propietario, representante legal o administrador en el cometimiento de contravenciones al interior del establecimiento o que, por su falta de medidas de seguridad, se hayan provocado; y, 8.La reincidencia de una o más infracciones graves en diferentes actos administrativos cometidas en el plazo de seis meses, contados desde la notificación de la sanción impuesta y que haya sido declarada firme en vía administrativa.	5.Obtener Permiso Anual de Funcionamiento con base a documentación falsa o adulterada; 6.Expender bebidas alcohólicas, cigarrillos y sustancias catalogadas y sujetas a fiscalización a menores de dieciocho (18) años de edad; 7.La participación de la o el propietario, representante legal o administrador en el cometimiento de contravenciones al interior del establecimiento o que, por su falta de medidas de seguridad, se hayan provocado; y, 8. La reincidencia de una o más infracciones graves en diferentes actos administrativos cometidas en el plazo de seis meses, contados desde la notificación de la sanción impuesta y que haya sido declarada firme en vía administrativa.		
Art. 24.- Sanción por infracciones muy graves.- Las y los propietarios, representantes legales o administradores de los establecimientos regulados en el presente Acuerdo Ministerial, que incurran en cualquiera de las circunstancias que constituyen infracciones muy graves como se encuentran determinadas en el artículo precedente, serán sancionados con suspensión de la actividad y clausura del establecimiento hasta por treinta (30) días.	No se reforma. Texto se mantiene.	No se reforma. Texto se mantiene.	No se reforma. Texto se mantiene.
Art. 25.-Clausura definitiva y la revocatoria del Permiso Anual de Funcionamiento.- Las y los propietarios, representantes legales o administradores de los encargados de establecimientos regulados por el presente reglamento, serán sancionados con la clausura definitiva del establecimiento y la revocatoria del Permiso Anual de Funcionamiento en los siguientes casos: 1. Reincidir por más de una vez en el cometimiento de infracciones muy graves, dentro del plazo de tres meses contados desde la notificación de la sanción impuesta por una infracción administrativa y que haya sido declarada firme en vía administrativa. 2. Haber sido declarados por autoridad competente como autores o cómplices en el cometimiento de delitos al	No se reforma. Texto se mantiene.	No se reforma. Texto se mantiene.	No se reforma. Texto se mantiene.

interior del establecimiento, tales como delitos contra la vida, la salud, la integridad sexual, trata de personas, tráfico de sustancias sujetas a fiscalización y/o contra la administración aduanera. En este caso, la autoridad del Ministerio de Gobierno, procederá a la clausura preventiva del establecimiento hasta que la autoridad judicial determine la apertura del mismo. 3. Almacenar, comercializar, expender y/o permitir el consumo de licor sin registro sanitario 4. Permitir el ingreso de personas con armas de fuego, armas blancas y otras que puedan afectar la seguridad e integridad de las y los usuarios, en locales de categorías 1, 2 y moteles en la categoría 8; así como mantener este tipo de armas al interior de los establecimientos por parte de la o el propietario, representante legal o administrador. Los utensilios destinados a la manipulación y preparación de alimentos y herramientas de mantenimiento, serán las estrictamente necesarias para las actividades propias del local, precautelando en todo momento que las mismas no se encuentren al alcance de las y los usuarios.			
Art.- 43.- Facultad para clausurar.- Si dentro de los operativos de control se presume el cometimiento de una o más de las infracciones previstas en el presente Acuerdo Ministerial, el órgano instructor queda facultado a realizar la clausura temporal e inmediata del establecimiento para asegurar la eficacia de la resolución que pudiera adoptar el órgano sancionador. La autoridad competente fijará el sello de clausura en la puerta o puertas de ingreso de forma preventiva. La clausura temporal e inmediata podrá mantenerse hasta cuando se adopte la resolución definitiva como culminación del proceso de sustanciación.	No se reforma. Texto se mantiene.	No se reforma. Texto se mantiene.	No se reforma. Texto se mantiene.

Elaboración: Corte Constitucional del Ecuador

SENTENCIA 6-22-IA/26

VOTO CONCURRENTE

Juez constitucional Raúl Llasag Fernández

1. Con fundamento en los artículos 92 de la LOGJCC y 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, formulo el presente voto concurrente respecto de la decisión de mayoría que resolvió la causa 6-22-IA en atención a las siguientes consideraciones.
2. René Alejandro Zambrano Yépez presentó una acción de inconstitucionalidad de actos administrativos con efectos generales¹ en contra del Acuerdo Ministerial 0069 de 25 de febrero de 2019 (**“acuerdo impugnado”**), mediante el cual el Ministerio del Interior expidió el “Reglamento para la Intervención de las y los Intendentes Generales de Policía, Subintendentes de Policía y Comisarios de Policía del País”. El accionante impugnó por la forma la totalidad del acuerdo y por el fondo los artículos 2, 4 literales d), f) y l), 5, 7, 10, 11, 14, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25 y 43 de dicho instrumento. Estas disposiciones regulan el ámbito de aplicación del reglamento, las atribuciones de las autoridades administrativas encargadas de su ejecución, el permiso anual de funcionamiento para determinados establecimientos, la categorización de locales, la determinación de horarios de operación, así como el régimen de infracciones y sanciones administrativas aplicables a los establecimientos regulados. Se formularon tres problemas jurídicos y se resolvieron únicamente los dos primeros.
3. Mi voto versa sobre el **segundo problema jurídico** que se refirió a la compatibilidad del acuerdo impugnado con el principio de reserva de ley en materia sancionadora (art. 132.2 CRE). La decisión de mayoría no se limitó a analizar los artículos 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25 y 43 expresamente impugnados, sino también abarcó otras disposiciones del mismo instrumento que integran el régimen administrativo sancionador aplicable a los establecimientos regulados; y, que no estaban impugnadas expresamente.² La sentencia concluyó que este conjunto normativo sí vulnera el principio de reserva de ley, debido a que tipifica infracciones administrativas y establece sanciones sin contar con una habilitación legislativa expresa. Además, afirmó que un acto normativo infralegal no puede crear autónomamente un régimen

¹ La Corte determinó que, aunque la demanda fue presentada como una **acción de inconstitucionalidad de actos administrativos con efectos generales**, el acuerdo impugnado contiene reglas generales que se integran al ordenamiento jurídico y producen efectos permanentes. Por ello, recondujo el análisis hacia una **acción de inconstitucionalidad de acto normativo**.

² Las normas referidas establecen infracciones leves, graves y muy graves, determinan sanciones administrativas, regulan la clausura temporal o definitiva de establecimientos y en general fijan el procedimiento administrativo sancionador correspondiente.

sancionatorio. En consecuencia, la decisión de mayoría declaró la inconstitucionalidad de todas las disposiciones que establecen dicho régimen, con efecto diferido hasta que el legislador expida la regulación correspondiente.

4. Coincido con la conclusión de declarar la inconstitucionalidad de las disposiciones del acuerdo impugnado que tipifican infracciones y establecen sanciones administrativas sin habilitación legal. No obstante, mi discrepancia recae en el **alcance de la declaratoria de inconstitucionalidad** adoptada por la mayoría al extender sus efectos a otros artículos del acuerdo que no fueron impugnados expresamente en la demanda.
5. La sentencia declaró la inconstitucionalidad no solo de los artículos **expresamente impugnados** (ver párr. 2 *ut supra*), sino también de los artículos 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 44 y 45. La mayoría arribó a esta decisión porque razonó que las disposiciones expresamente impugnadas no podían examinarse de forma aislada, ya que integraban un “mismo bloque normativo sancionador”. Estimaron que una declaratoria limitada solo a algunas de las disposiciones demandadas habría dejado subsistente parte del procedimiento administrativo sancionador previsto en el reglamento, generando una regulación fragmentaria. Por ello, la sentencia asumió que el vicio advertido no afectaba únicamente a normas puntuales, sino al **bloque regulatorio** que estructuraba integralmente la potestad sancionadora administrativa en esta materia.
6. Contrario a lo referido por la mayoría, estimo que la declaratoria de inconstitucionalidad debió circunscribirse únicamente a las disposiciones efectivamente impugnadas por el accionante y no extenderse a otros artículos del acuerdo que no fueron objeto de la demanda. Esto, pues toda acción de inconstitucionalidad presentada ya sea en contra de actos administrativos con efectos generales o en contra de actos normativos ostenta una **naturaleza técnica y delimitada**. Esta acción de control abstracto se activa a petición de parte y se ejerce a partir de las impugnaciones formuladas por quien promueve la acción. Por ello, se exige al accionante plantear cargos claros, específicos y fundamentados respecto de disposiciones impugnadas.³ Por su lado, el rol de la Corte consiste en examinar la compatibilidad constitucional de las normas impugnadas a partir de los cargos formulados en la demanda al delimitar su control a esas disposiciones y a los argumentos planteados.
7. No obstante, reconozco que este Organismo podría extender su análisis a normas no demandadas siempre que exista una relación de **conexidad normativa** debidamente justificada. Esa ampliación en la declaratoria puede ser posible, pero no puede operar

³ Esta exigencia se refleja incluso desde la fase de admisión, en la que la Corte verifica la existencia de cargos de inconstitucionalidad antes de dar trámite al proceso.

de manera implícita ni apoyarse solo en la idea general de que existe un “bloque” o “capítulo” sancionador. La sentencia debía explicar con mayor rigor si estaba aplicando un criterio de unidad normativa, si consideraba que las normas adicionales eran consecuencia directa de las impugnadas, o si entendía que no era posible expulsar unas sin expulsar las otras. Al no hacerlo, la sentencia deja abierta la impresión de que, bajo la sola constatación de un vicio en algunas disposiciones, puede extenderse la declaratoria a capítulos completos.

8. Por estas razones, aunque me adhiero a la decisión, considero que la declaratoria de inconstitucionalidad no debió abarcar a los artículos **27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 44 y 45** sin una justificación expresa y suficiente de conexidad normativa.

Raúl Llasag Fernández
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que, el voto concurrente del juez constitucional Raúl Llasag Fernández, anunciado en la sentencia de la causa 6-22-IA, fue presentado mediante correo electrónico el 19 de marzo de 2026, a las 11:16; y procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL

SENTENCIA 6-22-IA/26

VOTO SALVADO

Juez constitucional Jhoel Escudero Soliz

1. Antecedentes

1. El Pleno de la Corte Constitucional, en sesión de 12 de marzo de 2026, aprobó por mayoría la sentencia del caso 6-22-IA/26, mediante la cual aceptó la acción pública de inconstitucionalidad interpuesta por René Alejandro Zambrano Yépez contra diversas disposiciones del Acuerdo Ministerial 0069 (“Acuerdo Ministerial”), expedido el 25 de febrero de 2019 por el Ministerio del Interior, que contiene el Reglamento para la intervención de intendentes, subintendentes y comisarios de policía del país.
2. En dicha decisión, la mayoría declaró la inconstitucionalidad por la forma de múltiples artículos del referido Acuerdo Ministerial, al considerar que este desarrollaba un régimen de infracciones y sanciones sin habilitación legal suficiente, en contravención del principio de reserva de ley. Asimismo, dispuso efectos diferidos hasta que la Asamblea Nacional emita la normativa correspondiente, manteniendo transitoriamente la vigencia del instrumento impugnado.
3. Discrepo respetuosamente de este razonamiento y de la decisión adoptada, pues estimo que el Acuerdo Ministerial 0069 cuenta con la habilitación normativa necesaria, conforme a los parámetros establecidos por esta Corte, y que, en consecuencia, no vulnera el principio de reserva de ley previsto en los artículos 132 y 133 de la Constitución. Con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, formulo el presente voto salvado.

2. Análisis

4. En el presente caso, el debate se centró en interpretar el alcance del artículo 133 de la Constitución y en establecer si la expedición de normas reglamentarias sobre competencias propias de la Función Ejecutiva —especialmente las relacionadas con el orden público y la regulación de los establecimientos de tolerancia, a través de la creación, control y eventual eliminación de permisos de funcionamiento— está sometida a una reserva estricta de ley. La sentencia de mayoría adoptó una interpretación reforzada de este principio y sostuvo que la creación de sistemas de permisos y sanciones para los establecimientos de tolerancia corresponde al legislador, sea directamente o mediante una delegación expresa, clara y específica.
5. En mi criterio, aunque la reserva de ley constituye un parámetro central para la

adecuada organización de las funciones del Estado y una garantía fundamental para la protección de los derechos, su alcance no opera como una regla uniforme, sino como un principio cuya intensidad varía según la materia regulada y la configuración institucional de cada función estatal. Por ejemplo, la exigencia de reserva de ley se intensifica en materia penal, mientras que en el ámbito administrativo se aplica con menor rigidez. Desde esta perspectiva, en el caso concreto se examinan competencias administrativas propias de la Función Ejecutiva, ámbito en el que existe un margen de apreciación más amplio.

6. Además, el núcleo de mi disenso con la decisión de mayoría radica en que la Constitución y la ley reconocen expresamente facultades al gobierno central para regular actividades económicas y garantizar el orden público. En efecto, el artículo 261 numeral 1 de la Constitución atribuye al gobierno central la competencia exclusiva en materia de orden público. En esta línea, el artículo 147 establece como atribución del presidente de la República velar por el mantenimiento del orden interno y de la seguridad pública. A su vez, la Ley de Seguridad Pública y del Estado establece la potestad regulatoria del Ejecutivo en materia de seguridad integral, mientras que el Código Orgánico Administrativo (“COA”) prevé facultades regulatorias y sancionatorias, así como principios rectores que orientan la actuación administrativa.¹
7. La Ley de Seguridad Pública y del Estado (“LSPE”), en su artículos 3² y 11,³ establecen la garantía de seguridad pública, desarrollada a través de un sistema, cuya rectoría corresponde al nivel central de gobierno, por medio del Ministerio rector de la seguridad ciudadana, protección interna y orden público y Policía Nacional. Allí se reconoce que dicha cartera de Estado coordinará su actuación con los órganos correspondientes, articulará acciones con la entidad responsable de la coordinación y supervisión de la gestión de las gobernaciones provinciales y la entidad de la seguridad pública y del Estado.
8. Asimismo, el Código Orgánico Administrativo, en concordancia con el artículo 133 de la Constitución, estructura y limita la gestión administrativa del Estado al someterla

¹ El artículo 3 del Código Orgánico Administrativo (COA) (Segundo Registro Oficial Suplemento 31, 07 de julio de 2017, reformado el 13 de enero de 2026), establece que “[...]. Las actuaciones administrativas se realizan en función del cumplimiento de los fines previstos para cada órgano o entidad pública, en el ámbito de sus competencias. [...]”, y el artículo 20 prevé el principio de control conforme a las competencias de las entidades públicas, bajo el deber de velar por “el respeto del principio de juridicidad, sin que esta actividad implique afectación o menoscabo en el ejercicio de las competencias asignadas [...]”.

² El artículo 3 de la Ley de Seguridad Pública y del Estado (LSPE) (Registro Oficial Suplemento 35, 28 de septiembre de 2009, reformada el 11 de junio de 2025), establece como garantía y deber del Estado, promover la seguridad de todos los habitantes, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos ecuatorianos, así como de la estructura estatal, a través de un Sistema responsable de la seguridad pública y del Estado, “con el fin de coadyuvar al bienestar colectivo, al desarrollo integral” y a los derechos.

³ El artículo 11 de la LSPE también dispone que los órganos ejecutores del Sistema de Seguridad Pública y del Estado estarán a cargo de las acciones de seguridad ciudadana, protección interna, orden público y prevención.

a principios y procedimientos obligatorios. Al mismo tiempo, habilita el ejercicio de la potestad sancionadora en sede administrativa. En esa línea, los artículos 180, 189 y 240 prevén expresamente medidas de intervención y coerción como la clausura de establecimientos, la suspensión de actividades, el desalojo de personas, las limitaciones o restricciones de acceso, la retención y el retiro de productos, documentos u otros bienes. De manera específica, el artículo 240 autoriza a la administración pública a imponer multas compulsorias y a clausurar establecimientos con el fin de exigir el cumplimiento del acto administrativo, bajo criterios de proporcionalidad y progresividad hasta alcanzar su ejecución efectiva.

9. Ello no implica desconocer la necesidad de una habilitación legal para el ejercicio de la potestad reguladora ni sancionatoria de la administración pública. Sin embargo, dicha habilitación puede satisfacerse de manera general, atendiendo la naturaleza y alcance de las competencias atribuidas, que en este caso aluden al orden público.⁴ En consecuencia, cuando la Constitución, la legislación en materia de seguridad del Estado y las normas que regulan la organización de la administración pública coinciden en asignar a la Función Ejecutiva la competencia para el mantenimiento del orden público, no resulta exigible la aplicación de un estándar intensificado de reserva de ley, sino uno intermedio, previsto de forma general y no taxativa, por tratarse de atribuciones inherentes a competencias propias.
10. En el caso bajo análisis, el Acuerdo Ministerial se limita a establecer procedimientos, mecanismos de control y consecuencias jurídicas derivadas del incumplimiento de condiciones previamente definidas por el ordenamiento jurídico, garantizando el debido proceso. De tal manera, estimo que el Acuerdo Ministerial no excede el principio de reserva de ley, pues las regulaciones allí establecidas no exceden las habilitaciones realizadas en las leyes antes citadas.
11. Cabe destacar que la potestad sancionatoria administrativa difiere de la penal en cuanto a su finalidad, pues no persigue la represión de conductas delictivas, sino la garantía del orden público y el adecuado funcionamiento de actividades reguladas por el Estado. En este ámbito, la Corte ha reconocido que no resulta materialmente posible que el legislador tipifique exhaustivamente todas las conductas sancionables, por lo que es legítimo que la ley sea desarrollada mediante normativa infralegal, sin que ello implique una transgresión al principio de reserva de ley.⁵

⁴ La LSPE, en su artículo 23, prevé que la seguridad ciudadana es una política del Estado para fortalecer y modernizar mecanismos de garantía de los derechos humanos, para la creación de condiciones de control y prevención de la violencia social, violación de los derechos humanos, así como para la adopción de “medidas preventivas y de servicio a la ciudadanía, registro y acceso a información, la ejecución de programas ciudadanos de prevención del delito y de erradicación de violencia de cualquier tipo”.

⁵ Esta Corte, en sentencia 46-16-IN/22, 14 de septiembre de 2022, párr. 22, determinó que: [...] al existir múltiples sectores sociales en los que la administración pública interviene, es imposible para el legislador tipificar todas y cada una de las conductas posibles [...], con el fin de garantizar la eficacia del proceso de

12. Asimismo, el principio de tipicidad en el derecho administrativo sancionador admite un mayor grado de flexibilidad que en el ámbito penal.⁶ La exigencia de certeza se satisface mediante la identificación de los elementos esenciales de la infracción, la determinación de la sanción, la individualización de los sujetos responsables y la garantía del debido proceso.⁷
13. En consecuencia, la regulación contenida en el Acuerdo Ministerial impugnado encuentra respaldo en la normativa legal vigente y no implica una sustitución ni alteración del contenido de la ley, sino su desarrollo operativo. Por ello, no se configura una vulneración del principio de reserva de ley.

3. Decisión

14. Consecuentemente, considero que se debía desestimar la acción de inconstitucionalidad **6-22-IA/26**, presentada en contra de los artículos 2, 4 literales d), f) y l), 5, 7, 10, 11, 14, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25 y 43 del Acuerdo Ministerial 0069 de 25 de febrero de 2019, que contiene el Reglamento para la intervención de las y los intendentes generales, subintendentes y comisarios de Policía del país, al no existir inobservancia al principio de reserva de ley ni vulneración alguna de derechos constitucionales.

Jhoel Escudero Soliz
JUEZ CONSTITUCIONAL

producción normativa, el legislador se ve abocado a emitir leyes que serán concretizadas con reglamentos colaboradores, acuerdos, resoluciones, ordenanzas y demás actos dictados por otros órganos con potestad normativa; sin que aquello suponga, necesariamente, una transgresión a la reserva de ley.

⁶ Adicionalmente, la CCE, en sentencia 34-17-IN/21, 21 de julio de 2021, párr. 46, ha manifestado que en el derecho administrativo sancionador, “la sola circunstancia de que una infracción administrativa no se encuentre completamente tipificada en la misma norma, no es por sí misma contraria al mandato de tipicidad, pues las exigencias de certeza y previsibilidad se garantizan precisamente por la determinación de sus distintos elementos. [...]”.

⁷ El artículo 4 de la LSPE dispone que la seguridad pública y del Estado se encuentra sujeta a derechos y garantías constitucionales, guiados por el principio –entre otros- de integridad: “La seguridad pública será integral para todos los habitantes del Ecuador [...], para la sociedad en su conjunto, las instituciones públicas y privadas, y comprende acciones conjugadas de prevención, protección, defensa y sanción. Así, se prevendrán los riesgos y amenazas que atenten contra la convivencia, la seguridad de los habitantes y del Estado y el desarrollo del país; se protegerá la convivencia y seguridad ciudadanas, [...]; se sancionarán las acciones y omisiones que atenten a la seguridad pública y del Estado; [...]”.

Razón: Siento por tal que, el voto salvado del juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, anunciado en la sentencia de la causa 6-22-IA, fue presentado mediante correo electrónico el 24 de marzo de 2026, a las 15:50; y procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL

SENTENCIA 6-22-IA/26

VOTO SALVADO

Juez constitucional Jorge Benavides Ordóñez

1. Con fundamento en el artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, respetuosamente presento mi voto salvado referente a la sentencia 6-22-IA/26 aprobada el 12 de marzo de 2026 por el Pleno de la Corte Constitucional, de acuerdo con las consideraciones que se exponen a continuación:
2. La sentencia 6-22-IA/26 aceptó la acción de inconstitucionalidad de actos administrativos con efectos generales presentada por René Alejandro Zambrano Yépez (“**accionante**”) en contra de los artículos, 2, 4 literales d), f), 2 y l), 5, 7, 10, 11, 14, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25 y 43 del Acuerdo Ministerial 0069 (“**Acuerdo 0069**” o “**acuerdo impugnado**”) de 25 de febrero de 2019, emitido por el Ministerio del Interior, a través del cual se expide el “Reglamento para la Intervención de las y los Intendentes Generales de Policía, Subintendentes de Policía y Comisarios de Policía del País”.
3. El análisis, la sentencia determinó que no existe habilitación legislativa ya sea por remisión o autorización en la Ley de Seguridad Pública a favor del Ministerio del Interior para tipificar un régimen de infracciones y sanciones y que las disposiciones contenidas en el Acuerdo 0069 relativas al régimen administrativo sancionador, no constituyen una concreción reglamentaria de un mandato legal previo, sino a la creación autónoma de infracciones y sanciones. Por lo tanto, encuentra que las infracciones y sanciones administrativas establecidas en el acuerdo impugnado son contrarias al principio de reserva de ley establecido en el artículo 132, numeral 2 de la Constitución.
4. Contrario a lo determinado dentro de la sentencia de mayoría 6-22-IA/26, sostengo que, si se ha llegado a concluir en el primer problema jurídico que las disposiciones del Acuerdo 0069 relativas al permiso de funcionamiento, a la categorización de establecimientos y a la determinación de horarios de operación, si bien regulan derechos, estos encuentran sustento en el marco previsto en la Constitución y en la Ley de Seguridad Pública al constituir un desarrollo de dicho marco legal y no una regulación autónoma que sustituya o altere la voluntad del legislador; las consecuencias establecidas en el régimen sancionador nacerían también de la facultad establecida en el artículo 154 de la Constitución, por lo tanto serían disposiciones que se enmarcan en el ejercicio de la potestad administrativa del órgano rector de la

seguridad pública, pues está adoptando medidas sancionatorias orientadas al mantenimiento del orden público.

5. En el caso que nos ocupa, el Acuerdo impugnado, se relaciona con el numeral 1 del mencionado artículo 154 de la CRE que establece:

A las ministras y ministros de Estado, además de las atribuciones establecidas en la ley, les corresponde:

1. Ejercer la rectoría de las políticas públicas del área a su cargo y expedir los acuerdos y resoluciones administrativas que requiera su gestión.

6. Por lo tanto, a través de un Acuerdo Ministerial se podrán establecer medidas ejecutivas que podrán tener un carácter administrativo-sancionatorio, al que no le exige la misma rigurosidad de la tipificación penal.
7. En este punto, en la sentencia 34-17-IN/21 se ha determinado que en el ámbito administrativo-sancionatorio, “el legislador no siempre puede tipificar en una única norma todas las infracciones y sanciones administrativas; y, por lo tanto para su concreción puede existir una tipificación indirecta en la que se remita a otra sección del mismo cuerpo normativo, a otra ley o incluso, como se ha mencionado, a su concreción mediante reglamento”;¹ así como “no es inconstitucional *per se* que no exista un catálogo de conductas antijurídicas”, siempre que no sea “excesivamente amplio”² con una notoria “amplitud y vaguedad”.³
8. Es así que las infracciones y sanciones del Acuerdo Ministerial no le resulta aplicable que se enmarquen en un catálogo estrictamente previsto, sino que no impliquen una ampliación del poder sancionatorio de una manera injustificada. Por tanto, la decisión mayoritaria, deja de considerar ese ámbito de competencias autorizadas por la CRE a las ministras y ministros de Estado, que, en el caso concreto, han sido direccionadas a mantener el orden público.
9. Por estas razones consignó mi voto salvado al presente caso.

Jorge Benavides Ordóñez
JUEZ CONSTITUCIONAL

¹ CCE, sentencia 34-17-IN/21, 21 de julio de 2021, párr. 45.

² *Ibid.*, párr.49.

³ *Ibid.*, párr. 52.

Razón: Siento por tal que, el voto salvado del juez constitucional Jorge Benavides Ordóñez, anunciado en la sentencia de la causa 6-22-IA, fue presentado mediante correo electrónico el 24 de marzo de 2026, a las 17:18; y procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL

SENTENCIA 6-22-IA/26

VOTO SALVADO

Juez constitucional Alí Lozada Prado

1. Respetuoso del voto de mayoría, disiento con la decisión adoptada. Las razones se expusieron en las deliberaciones del Pleno de la Corte Constitucional y se sintetizan a continuación.
2. En este caso se resolvió la demanda pública presentada por René Alejandro Zambrano Yépez (“**accionante**”) que alegaba la inconstitucionalidad por la forma y fondo de los artículos 2, 4 (incisos d), f) y l), 5, 7, 10, 11, 14, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25 y 43 del Acuerdo Ministerial 0069 (“**acuerdo impugnado**”) del 25 de febrero de 2019, emitido por el Ministerio del Interior. Dicho acuerdo establece las normas para la intervención de Intendentes Generales, Subintendentes y Comisarios de Policía a nivel nacional.
3. El voto de mayoría, con base en los cargos esgrimidos en la demanda, formuló dos problemas jurídicos de forma¹ y uno de fondo.² Concuero con la formulación y resolución del primer problema jurídico respecto a la inconstitucionalidad por la forma. Sin embargo, discrepo que el acuerdo impugnado haya lesionado el principio de reserva de ley al tipificar sanciones administrativas.
4. El voto de mayoría sostiene que el Título IV del Acuerdo 0069 regula el régimen administrativo al establecer las “infracciones, sanciones y el procedimiento sancionador” en relación con la emisión y continuidad del permiso anual de funcionamiento de los establecimientos reconocidos en el acuerdo. El artículo 18 establece que las acciones u omisiones descritas en los artículos 19, 21, 23 y 25 constituyen infracciones administrativas clasificadas como leves, graves o gravísimas. Los artículos 20, 22, 24, 25 y 43 a 45 disponen las sanciones aplicables, que pueden incluir suspensión, clausura o revocatoria del permiso anual de funcionamiento. Los artículos 26 y 29 abordan los principios de proporcionalidad, corresponsabilidad y complementariedad. El artículo 27 regula la prescripción de la

¹ **El primer problema jurídico** se refiere a si el acuerdo impugnado lesiona el principio de reserva de ley consagrado en el artículo 132 de la Constitución por restringir y limitar el ejercicio de derechos sin que exista habilitación constitucional o legal para regular el permiso anual de funcionamiento y los horarios de operación de los establecimientos regulados en el acuerdo. **El segundo problema jurídico** cuestiona si el acuerdo impugnado contraviene el principio de reserva de ley al tipificar infracciones y sanciones administrativas relacionadas con el permiso anual de funcionamiento, sin que medie una ley que lo faculte.

² **El problema jurídico de fondo** cuestiona si el acuerdo impugnado vulnera el derecho a desarrollar actividades económicas, a acceder a los bienes y servicios y al tiempo libre y recreación al fijar horarios de funcionamiento a los establecimientos y locales que están categorizados en dicho acuerdo.

potestad sancionadora y las sanciones; el artículo 28, su cumplimiento. Del artículo 30 al 42 se detalla el procedimiento para imponer sanciones.

5. Agrega que ni la Ley de Seguridad Pública ni otras leyes facultan al Ministerio del Interior para regular, a través de disposiciones reglamentarias, el sistema de sanciones relacionadas con el incumplimiento de los requisitos o condiciones para la emisión o continuidad del permiso anual de funcionamiento. Por ello, concluye que las regulaciones del Acuerdo 0069 sobre el régimen administrativo sancionador no derivan de un mandato legal previo, sino que crean infracciones y sanciones de manera independiente mediante normativa inferior a la ley. En consecuencia, el voto de mayoría concluyó que, a pesar de que el Ministerio del Interior **tiene competencia de regulación y control**,³ el acuerdo impugnado excedió las competencias reglamentarias al contradecir el principio de reserva de ley señalado en el artículo 132 numeral 2 de la Constitución.
6. Desde mi punto de vista, la regulación administrativa en este caso establece que todos los locales y establecimientos dedicados al alojamiento de huéspedes, ya sea de manera permanente o transitoria, restaurantes, o cualquier lugar destinado al consumo o venta de alimentos y/o bebidas alcohólicas, que no estén bajo la supervisión del Ministerio de Turismo, deben obtener un permiso anual de funcionamiento otorgado por la autoridad administrativa competente. Es decir, hay derecho a obtener ese permiso anual siempre que se hayan cumplido los requisitos y condiciones establecidos en el acuerdo impugnado. Y, una vez obtenido el permiso, los establecimientos están obligados a mantener ciertos requisitos y condiciones para mantener su vigencia que, esencialmente, son los mismos que se establecen para la obtención de dicho permiso.
7. Pues bien, tras analizar las “infracciones” contempladas en el acuerdo impugnado, se advierte que estas básicamente consisten en conductas de incumplimiento de los requisitos, condiciones establecidos por el ente de regulación y control para conservar (mantener la vigencia de) los permisos anuales de funcionamiento previamente autorizados por la propia autoridad administrativa a los establecimientos sujetos de control (y que, como se dijo, esencialmente son los mismos determinados para la obtención de ese permiso).
8. Y, por su parte, las “sanciones” previstas en el acuerdo impugnado afectan únicamente a la vigencia del permiso anual de funcionamiento, sin repercutir en otros derechos de los administrados. En consecuencia, la única prerrogativa que se ve comprometida al no cumplir con los requisitos y condiciones, es el derecho a mantener vigente el mismo permiso anual de funcionamiento correspondiente.

³ Voto de mayoría, párr. 96.

9. Bien mirado, entonces, aunque se empleen los términos “infracciones” y “sanciones” en el texto normativo, se trata de **mecanismos regulatorios y de control**, antes que **mecanismos sancionatorios**, como sí lo serían, por ejemplo, eventuales multas impuestas por el incumplimiento de los requisitos y condiciones para la conservación del permiso. Ambos tipos de mecanismos apuntan a disciplinar la conducta de los administrados, pero difieren en que los primeros lo hacen verificando que se mantengan los supuestos de hecho que dan lugar al derecho a tener un permiso administrativo; los segundos, en cambio, consisten en estímulos negativos externos a la estructura normativa propia del permiso.
10. Por tanto, desde una mirada no literalista, considero que es inaplicable en este caso el principio de reserva de ley en materia de derecho administrativo sancionador. Este principio trata de garantizar los derechos de las personas frente a la potestad sancionadora del Estado, evitando que sea la misma administración la que tipifique conductas merecedoras de sanciones (limitaciones a derechos). Sin embargo, como se ha explicado, no se trata en este caso propiamente de “infracciones” o “sanciones”, sino de supuestos de interrupción del permiso administrativo de funcionamiento previamente otorgado por la misma autoridad administrativa. De hecho, el artículo 4 literal l del propio acuerdo impugnado reconoce que las infracciones administrativas tienen completa vinculación con el permiso anual de funcionamiento.⁴
11. Respetuosamente concluyo, entonces, que el voto de mayoría incurre en un error al interpretar que las disposiciones incluidas en el “Título IV del Acuerdo 0069” constituyen sanciones administrativas. Al examinar conjuntamente el acuerdo impugnado y la Ley de Seguridad Pública, se observa que, en la fecha de emisión del acuerdo impugnado, el Ministerio del Interior actuaba como la entidad rectora en materia de seguridad ciudadana, protección interna y orden público, además de velar por los derechos, libertades y garantías fundamentales de la población. En este sentido, el presidente de la República, como jefe de Estado y de Gobierno y responsable de la administración pública, expidió el Decreto 623 mediante el cual delegó al Ministerio del Interior, a través de las Intendencias Generales de Policía, la facultad para otorgar y regular los permisos anuales de funcionamiento de locales y establecimientos no regulados por la Ley de Turismo. Lo que cobra especial relevancia en un contexto de inseguridad ciudadana como la que vive el país en la actualidad.

⁴ Acuerdo. 0069. Artículo 4.- Atribuciones y responsabilidades del Intendente/a General de Policía. -Las atribuciones y responsabilidades de la o el Intendente General de Policía son las siguientes: 1) Sancionar administrativamente a los locales y establecimientos que están bajo control del Ministerio del Interior, **cuando cometan infracciones administrativas relacionadas con el Permiso Anual de Funcionamiento constantes en el presente Reglamento** (énfasis añadido).

12. Por tanto, en mi opinión, se debieron desestimar las pretensiones de la demanda respecto a la inconstitucionalidad formal y, en consecuencia, se debía proceder a un análisis de fondo para poder determinar si el acuerdo impugnado es inconstitucional.

Alí Lozada Prado
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que, el voto salvado del juez constitucional Alí Lozada Prado, anunciado en la sentencia de la causa 6-22-IA, fue presentado mediante correo electrónico el 25 de marzo de 2026, a las 19:55; y procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL

Anexo I

Tabla 1: comparación entre las condiciones de vigencia del permiso anual de funcionamiento y su consecuencia jurídica por incumplimiento de la condición.

Condición para la vigencia del permiso anual de funcionamiento.	Consecuencia jurídica por incumplimiento de la condición para la vigencia del permiso anual de funcionamiento.
Art. 19.- Infracciones leves. - Constituyen infracciones leves las siguientes: 1.No colocar en un lugar visible el Permiso Anual de Funcionamiento o retrasar la presentación o información del mismo cuando haya sido requerido por la autoridad competente; 2. No poner a disposición de las y los usuarios el listado de precios, pesos y medidas de los productos o servicios que prestan, de acuerdo con su categoría; 3. La falta de distintivos, anuncios o señales de información y/o restricción referida al consumo de bebidas alcohólicas, prohibición de ingreso de menores de edad, horarios de funcionamiento, medidas de seguridad y vías evacuación; 4. Permitir el consumo de bebidas alcohólicas en el área pública adyacente al establecimiento; 5. Incumplir con el porcentaje máximo permitido para la venta de bebidas alcohólicas y/o de moderación en los establecimientos en que fuere aplicable; 6. Permitir el ingreso a los locales de las categorías 1, 2, y moteles en la categoría 8 del presente Acuerdo Ministerial de una o más personas sin documentos de identidad, tales como cédula de identidad, pasaporte o licencia de conducir vigentes. En el caso de la provincia de Galápagos para las y los ciudadanos ecuatorianos se admitirá de modo excepcional, la credencial de residencia de Galápagos; y, la tarjeta de control de tránsito temporal para personas extranjeras. Todo esto sin perjuicio de que las	Art. 20.-Sanción por infracciones leves.- Las y los propietarios, representantes legales o administradores de los establecimientos regulados por este Acuerdo Ministerial, que incurran en infracciones leves, serán sancionados con suspensión de la actividad y clausura del establecimiento hasta por diez (10) días. En caso de que la o el inculpaado corrija su conducta y acredite este hecho en el expediente, la sanción correspondiente se reducirá en un tercio.

autoridades policiales o administrativas realicen la verificación de identidad a través de los medios telemáticos habilitados al efecto; 7. No presentar documentos que identifiquen al administrador, propietario o representante legal y sus trabajadores o dependientes en el establecimiento. 8. Permitir, por parte del propietario, representante legal o administrador, en las Salas de Recepciones, el consumo de bebidas alcohólicas y cigarrillos a menores de edad.	
Artículo 21.- Infracciones graves. - Constituyen infracciones graves las siguientes: 1. Incumplir o desviar los fines para los que fue conferido el Permiso Anual de Funcionamiento; 2. Incumplir con el horario de funcionamiento, expendio, consumo y/o entrega de sus productos; 3. Exender y/o permitir el consumo de bebidas alcohólicas y de moderación, en los establecimientos no autorizados para el efecto; 4. Exender y permitir el consumo de bebidas alcohólicas fuera de los horarios permitidos; 5. Abrir y/o mantener escotillas, buzones, aperturas improvisadas o similares en paredes, puertas o ventanas para el expendio de productos fuera del horario de funcionamiento autorizado; 6. Contar con letreros, luces, distintivos o similares que indiquen atención las 24 horas, dependiendo de la categoría; 7. Permitir el ingreso, expendir o proveer bebidas alcohólicas o de moderación a personas que se encuentren en notorio estado etílico, o bajo el influjo de sustancias sometidas a control y fiscalización; 8. Permitir que las personas responsables de la atención del establecimiento se encuentren en notorio estado etílico o bajo el influjo de sustancias sometidas a control y fiscalización; 9. Negar la colaboración durante la intervención de las y los funcionarios, o incumplir con los requerimientos de la autoridad de control, ya sea por parte	Art. 22.- Sanciones por infracciones graves.- Las y los propietarios, representantes legales o administradores de los establecimientos regulados en el presente Acuerdo Ministerial, que incurran en cualquiera de las circunstancias que constituyen infracciones graves como se encuentran determinadas en el artículo precedente, serán sancionados con suspensión de la actividad y clausura del establecimiento hasta por quince (15) días.

de la o el propietario, administrador, encargado o personal de trabajo del establecimiento; 10. Incumplir con una o más de las medidas de seguridad, prevención e higiene exigidas por la ley y sus reglamentos, que sean dispuestas por la autoridad competente y el presente Acuerdo Ministerial para el correcto funcionamiento del establecimiento; 11. Permitir y/o provocar la alteración al orden público y la seguridad ciudadana dentro y fuera del establecimiento; y, 12. Mantener personal de seguridad sin la documentación e identificación en los establecimientos de las categorías 1,2 y moteles en la categoría 8. 13. La reincidencia de una o más infracciones leves en diferentes actos administrativos cometidas en el plazo de un año contado desde la notificación de la sanción impuesta y que haya sido declarada firme en vía administrativa. 14. No disponer de registro de venta o pedidos en el establecimiento correspondientes a las categorías 1, 2 y 4 o no presentarlas al servidor de control cuando sean requeridas; 15. Inobservar las políticas de precios de productos, bienes y servicios, los precios oficiales y/o márgenes de comercialización de productos, bienes y servicios establecidos por (sic) en el marco normativo vigente.⁵	
Artículo 23.- Infracciones muy graves. - Constituyen infracciones muy graves: 1. Ejercer actividades económicas en locales de las categorías reguladas por esta normativa, sin contar con el Permiso Anual de Funcionamiento. 2. Permitir el ingreso de menores de dieciocho (18) años en los establecimientos comprendidos en las categorías 1, 2, y moteles en la categoría 8. En el caso de pensiones y residenciales, permitir el ingreso a menos de 18 años de edad sin estar acompañados por una persona adulta que no justifique debidamente su estancia y vínculo de parentesco;	Art. 24.- Sanción por infracciones muy graves.- Las y los propietarios, representantes legales o administradores de los establecimientos regulados en el presente Acuerdo Ministerial, que incurran en cualquiera de las circunstancias que constituyen infracciones muy graves como se encuentran determinadas en el artículo precedente, serán sancionados con suspensión de la actividad y clausura del establecimiento hasta por treinta (30) días. Art. 25.-Clausura definitiva y la revocatoria del Permiso Anual de Funcionamiento.- Las y los propietarios, representantes legales o administradores de los encargados de establecimientos regulados por el

⁵ Norma vigente conforme lo establecido en el acuerdo 0066 que reformó el artículo 21 del acuerdo 0069.

3. Permitir, comercializar o facilitar el ingreso al interior del establecimiento de sustancias catalogadas y sujetas a fiscalización; 4. Negar u obstruir la actuación de la autoridad de control que impida o retrase el ejercicio de sus funciones, así como la presentación de información o documentos falsos; 5. Obtener Permiso Anual de Funcionamiento con base a documentación falsa o adulterada; 6. Exender bebidas alcohólicas, cigarrillos y sustancias catalogadas y sujetas a fiscalización a menores de dieciocho (18) años de edad; 7. La participación de la o el propietario, representante legal o administrador en el cometimiento de contravenciones al interior del establecimiento o que, por su falta de medidas de seguridad, se hayan provocado; y, 8. La reincidencia de una o más infracciones graves en diferentes actos administrativos cometidas en el plazo de seis meses, contados desde la notificación de la sanción impuesta y que haya sido declarada firme en vía administrativa.	presente reglamento, serán sancionados con la clausura definitiva del establecimiento y la revocatoria del Permiso Anual de Funcionamiento en los siguientes casos: 1. Reincidir por más de una vez en el cometimiento de infracciones muy graves, dentro del plazo de tres meses contados desde la notificación de la sanción impuesta por una infracción administrativa y que haya sido declarada firme en vía administrativa. 2. Haber sido declarados por autoridad competente como autores o cómplices en el cometimiento de delitos al interior del establecimiento, tales como delitos contra la vida, la salud, la integridad sexual, trata de personas, tráfico de sustancias sujetas a fiscalización y/o contra la administración aduanera. En este caso, la autoridad del Ministerio de Gobierno, procederá a la clausura preventiva del establecimiento hasta que la autoridad judicial determine la apertura del mismo. 3. Almacenar, comercializar, expender y/o permitir el consumo de licor sin registro sanitario 4. Permitir el ingreso de personas con armas de fuego, armas blancas y otras que puedan afectar la seguridad e integridad de las y los usuarios, en locales de categorías 1, 2 y moteles en la categoría 8; así como mantener este tipo de armas al interior de los establecimientos por parte de la o el propietario, representante legal o administrador. Los utensilios destinados a la manipulación y preparación de alimentos y herramientas de mantenimiento, serán las estrictamente necesarias para las actividades propias del local, precautelando en todo momento que las mismas no se encuentren al alcance de las y los usuarios.
--	--

Elaboración: Autor del voto salvado

SENTENCIA 6-22-IA/26

VOTO SALVADO

Jueza constitucional Claudia Salgado Levy

1. Con fundamento en el artículo 92 de la LOGJCC, formulo mi voto salvado respecto de la sentencia 6-22-IA/26 (**“sentencia de mayoría”**), aprobada en la sesión jurisdiccional ordinaria del Pleno de la Corte Constitucional, realizada el 12 de marzo de 2026, relativa a la acción de inconstitucionalidad presentada, por la forma y el fondo, en contra de varios artículos del Acuerdo Ministerial 0069 emitido el 25 de febrero de 2019 por el Ministerio del Interior (**“Acuerdo”**), el cual contiene el Reglamento para la intervención de las y los intendentes generales, subintendentes y comisarios de Policía del país, en concreto, sobre las disposiciones relativas al permiso de funcionamiento, a la categorización de establecimientos y a la determinación de horarios de operación.
2. La sentencia de mayoría analizó los cargos presentados por la forma en contra del Acuerdo. En tal sentido, formularon dos problemas jurídicos: i) respecto de si el Acuerdo contraviene el principio de reserva de ley por regular el permiso anual de funcionamiento y los horarios de operación de los establecimientos comprendidos en su ámbito de aplicación; y, ii) respecto de la incompatibilidad del Acuerdo con el principio de reserva de ley al tipificar infracciones y sanciones administrativas.
3. En cuanto al primer problema jurídico, la sentencia de mayoría determinó que la Ley de Seguridad Pública y del Estado (**“Ley de Seguridad”**) otorga competencias relativas a la protección interna del Estado y para mantener el orden público al órgano rector de la seguridad pública, en ese entonces, el Ministerio del Interior (actual Ministerio de Gobierno). Asimismo, señaló que de conformidad con el artículo 154 numeral 1 de la Constitución, el Ministerio está facultado para dictar acuerdos administrativos dentro del ámbito de sus competencias.
4. En ese orden de ideas, la sentencia de mayoría estableció que las competencias atribuidas al Ministerio del Interior en la Ley de Seguridad habilitan que la autoridad administrativa adoptar medidas para preservar la seguridad y el orden público, incluyendo la facultad para establecer condiciones administrativas para el adecuado funcionamiento de establecimientos.
5. Entre los mecanismos de control previstos para dicho adecuado funcionamiento, está la obligatoriedad de obtención de permisos anuales de funcionamiento, la categorización de locales o la determinación de horarios de operación en actividades vinculadas con el expendio y consumo de bebidas alcohólicas, por cuanto aquello tiene

incidencia directa en el orden público y la convivencia social. En consecuencia, la sentencia de mayoría determinó que el Acuerdo no vulnera el principio de reserva de ley.

6. Concuerdo con la resolución del primer problema jurídico, en cuanto el Ministerio del Interior estaba facultado para emitir acuerdos ministeriales destinados a establecer mecanismos orientados a la promoción de la seguridad y el orden público.
7. No obstante, mi disidencia versa respecto del análisis y la conclusión del segundo problema jurídico de la sentencia de mayoría, sobre la supuesta incompatibilidad del Acuerdo con el principio de reserva de ley al tipificar infracciones y sanciones administrativas.
8. La sentencia de mayoría señaló que el Acuerdo, en su Título IV, regula el régimen administrativo de infracciones, sanciones y del procedimiento sancionador. Posteriormente, estableció que, si bien el Ministerio tenía la competencia administrativa para regular y controlar los establecimientos sujetos a permisos anuales de funcionamiento, en ninguna normativa se estableció una habilitación legislativa para tipificar infracciones y establecer sanciones administrativas.
9. Por lo tanto, la sentencia de mayoría concluyó que no existe una remisión normativa expresa o implícita que autorice al Ministerio a establecer el régimen de infracciones y sanciones, por lo que declaró la inconstitucionalidad de dichas disposiciones por ser contrarias al principio de reserva de ley.
10. A diferencia de lo decidido, considero que el régimen administrativo de infracciones, sanciones y su procedimiento sancionador no vulnera el principio de reserva de ley.
11. El artículo 1 de la Ley de Seguridad dispone que la ley tiene por objeto “regular la seguridad integral del Estado democrático de derechos y justicia y todos los habitantes del Ecuador, garantizando el orden público, la convivencia, la paz y el buen vivir”.
12. El artículo 2 de dicha ley señala que se establecerán e implementarán “políticas, planes, estrategias y acciones oportunas para garantizar la soberanía e integridad territorial, la seguridad de las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos, e instituciones, la convivencia ciudadana de una manera integral”.
13. El artículo 11 de la Ley de Seguridad establece que “[l]os órganos ejecutores del Sistema de Seguridad Pública y del Estado estarán a cargo de las acciones de defensa; seguridad ciudadana, protección interna y orden público; prevención; gestión integral de riesgos; y, gestión penitenciaria”.

14. Más adelante, en el literal b del artículo 11 se establece “[l]a seguridad ciudadana, protección interna, el mantenimiento y control del orden público tendrán como ente rector al ministerio rector de la seguridad ciudadana, protección interna y orden público, que será el responsable de la dirección, planificación, regulación, gestión y control de la Policía Nacional”.
15. El artículo 23 de la Ley de Seguridad menciona que la seguridad ciudadana está destinada “a fortalecer y modernizar los mecanismos necesarios para garantizar los derechos humanos, en especial el derecho a una vida libre de violencia y criminalidad, la disminución de los niveles de delincuencia, la protección de víctimas y el mejoramiento de la calidad de vida de todos los habitantes del Ecuador”. Adicionalmente, señala que “[c]on el fin de lograr la solidaridad y la reconstitución del tejido social, se orientará a la creación de adecuadas condiciones de prevención y control de la delincuencia”.
16. Como acertadamente señaló la sentencia de mayoría al analizar el primer problema jurídico, el Ministerio del Interior se encontraba facultado para adoptar medidas orientadas a salvaguardar el orden público y la seguridad ciudadana; en esa misma línea, podría también establecer **medidas administrativas orientadas a asegurar el cumplimiento de las condiciones exigidas para el funcionamiento y a prevenir riesgos para la seguridad y el orden público.**
17. El Acuerdo clasifica determinados incumplimientos en leves, graves y muy graves, y prevé, frente a su verificación, la adopción de medidas como la suspensión de la actividad y la clausura temporal del establecimiento por distintos plazos, así como, en casos excepcionales, la clausura definitiva y la revocatoria del permiso anual de funcionamiento. No obstante, estas consecuencias no deben entenderse propiamente como sanciones en sentido estricto, sino como medidas administrativas que se adoptan debido a la falta de las condiciones exigidas para el funcionamiento de los establecimientos.
18. En efecto, del análisis de los incumplimientos tipificados se advierte que estos se refieren al desconocimiento de requisitos y condiciones vinculados con la seguridad de la ciudadanía y el mantenimiento del orden público. En tal sentido, las medidas previstas —como la suspensión o clausura— operan como mecanismos de control y corrección destinados a garantizar la observancia de dichas condiciones, más que como respuestas punitivas frente a una infracción.
19. Bajo esta comprensión, y en el marco de sus competencias para regular y establecer mecanismos orientados a la protección del orden público y la seguridad ciudadana, el Ministerio del Interior puede adoptar medidas como las previstas en el Acuerdo, como

parte del control administrativo y de la verificación del cumplimiento de requisitos, y no como expresión de una potestad sancionadora en sentido estricto.

20. En atención al análisis expuesto, estimo que la sentencia de mayoría debía concluir que el Acuerdo no vulneró el principio de reserva de ley, desestimar los cargos de forma y proseguir con el examen de fondo de las disposiciones impugnadas.

Claudia Salgado Levy
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que, el voto salvado de la jueza constitucional Claudia Salgado Levy, anunciado en la sentencia de la causa 6-22-IA, fue presentado mediante correo electrónico el 26 de marzo de 2026, a las 08:37; y procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL