

Quito, D.M., 02 de julio de 2026

CASO 80-24-IN

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

SENTENCIA 80-24-IN/26

Resumen: La Corte Constitucional analiza si la Disposición Transitoria Quinta de la Ordenanza Municipal E-039-WEA del GAD Municipal de Santo Domingo, que adecuó el régimen del personal de la Policía Municipal e inspectores de seguridad al régimen especial de agentes de control municipal previsto en el COESCOP, vulnera el derecho a la seguridad jurídica por sus presuntos efectos retroactivos y los principios de irrenunciabilidad, intangibilidad, progresividad y favorabilidad de los derechos laborales.

La Corte concluye que, aunque la disposición impugnada incide sobre relaciones laborales preexistentes, su texto permite sostener que regula una transición aplicable desde su vigencia hacia adelante y no desconoce, en abstracto, derechos laborales devengados o situaciones jurídicas consolidadas. Asimismo, no advierte una afectación normativa de los principios laborales alegados. En consecuencia, se desestima la acción pública de inconstitucionalidad.

1. Antecedentes procesales

1. El 24 de octubre de 2024, Jorge Oswaldo Andrade Flores, en calidad de secretario general del sindicato general de trabajadores del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Santo Domingo y, por sus propios derechos (“**accionante**”) presentó una acción pública de inconstitucionalidad en contra de la Disposición Transitoria Quinta de la Ordenanza Municipal E-039-WEA expedida por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Santo Domingo (“**GAD de Santo Domingo**”) y publicado en el Registro Oficial número 37 de 14 de marzo de 2022.¹
2. Mediante auto de 29 de noviembre de 2024, el Segundo Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, admitió a trámite la acción incoada y ordenó correr traslado al GAD de Santo Domingo y al Procurador General del Estado para que intervengan defendiendo o impugnando la constitucionalidad de la norma impugnada y, puso en conocimiento de la ciudadanía la existencia del presente proceso a través de la publicación del resumen completo y fidedigno de la demanda en el Registro Oficial y en el portal electrónico de la Corte Constitucional.²

¹ Publicada en la edición especial número 37 del Registro Oficial de 14 de marzo de 2022. La norma impugnada se la puede visualizar en el siguiente enlace: <https://n9.cl/ojgzh>

² Conformado por el juez constitucional Richard Ortiz Ortiz y los ex jueces constitucionales Carmen Corral Ponce y Enrique Herrera Bonnet. Dicha providencia se notificó a las partes procesales el 12 y 13 de diciembre de 2024. Auto de admisión: <https://n9.cl/lh4amk>

3. El 07 de enero de 2025, el alcalde y procurador síndico del GAD de Santo Domingo, dieron contestación a la acción planteada, adjuntando para el efecto la documentación que dio origen a la norma impugnada y señalando correos electrónicos para notificaciones.³
4. El 17 de febrero de 2025, el director nacional de patrocinio y delegado del procurador general del Estado (“PGE”) señaló la dirección electrónica para futuras notificaciones.⁴
5. El 18 de marzo de 2025, como consecuencia del proceso de renovación parcial de las juezas y jueces de la Corte Constitucional, se realizó el sorteo de causas. En tal virtud, se designó al juez constitucional José Luis Terán Suárez como ponente de la presente causa.⁵
6. El 13 de abril de 2026, el juez sustanciador avocó conocimiento de la causa y dispuso a las partes procesales señalen casilleros judiciales para futuras notificaciones y actualicen sus informes dentro del término de tres días.
7. El 17 de abril de 2026, el GAD de Santo Domingo dio contestación al auto anterior remitiendo los habilitantes de ley, el memorando GADMSD-SG-2026-0502-M, por el cual, el secretario general de la entidad demandada certifica que la norma impugnada se encuentra vigente y, señaló los correos electrónicos para futuras notificaciones.

2. Competencia

8. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción pública de inconstitucionalidad de conformidad con lo previsto por el artículo 436 numeral 2 de la Constitución, en concordancia con los artículos 75 numeral 1 letra d) y 98 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).

3. Disposición cuya inconstitucionalidad se demanda

9. La presente acción pública de inconstitucionalidad fue propuesta en contra de la Disposición Transitoria Quinta de la Ordenanza Municipal E-039-EWA que prescribe:

[Q]UINTA.- El personal de la Policía Municipal bajo el régimen del Código de Trabajo que actualmente ejerce el cargo de "Policía Municipal" y de "Inspector de Seguridad" pasarán a denominarse "Agente de Control Municipal" sujetos al régimen de la Ley

³ La entidad accionada remitió su informe de descargo en el siguiente enlace: <https://n9.cl/0emi0l>

⁴ La PGE remitió su escrito de contestación en el siguiente enlace: <https://n9.cl/eqmly>

⁵ Acta de sorteo de casos en el siguiente enlace: <https://n9.cl/pfjtr>

Orgánica del Servicio Público por expresas disposiciones del Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público, ubicándose en el grado homologado correspondiente acorde lo establecido en la disposición transitoria primera. El personal municipal bajo el régimen de la Ley Orgánica del Servicio Público, que actualmente ejerce el cargo de "Policía Municipal" pasará a denominarse "Agente de Control Municipal" por expresas disposiciones del Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público, ubicándose en el grado homologado correspondiente acorde lo establecido en la disposición transitoria primera.

4. Argumentos de las partes procesales

4.1. Fundamentos de la acción y pretensión

10. La parte accionante sostiene que la Disposición Transitoria Quinta de la Ordenanza Municipal E-039-WEA ("**norma impugnada**") es contraria a los principios de irrenunciabilidad, intangibilidad y favorabilidad del derecho al trabajo (artículo 326 numerales 2 y 3), principios de no restricción de derechos, inalienabilidad, irrenunciabilidad, indivisibilidad, interdependencia, igual jerarquía, progresividad y prohibición de no regresividad (artículo 11 numerales 4, 6 y 8), derecho a la seguridad jurídica (artículo 82), principios de legalidad e irretroactividad de la ley (artículo 76.3), y supremacía constitucional (artículo 425).
11. El accionante para sustentar una incompatibilidad con los principios del derecho al trabajo menciona que, los policías municipales e inspectores han prestado sus servicios "por más de veinte años consecutivos protegidos y garantizados por el Código del Trabajo" lo cual, a su juicio, habría generado **derechos adquiridos**. Sostiene que el cambio de régimen a la Ley Orgánica de Servicio Público ("**LOSEP**") implica una **afectación directa a derechos consolidados**, tales como estabilidad, beneficios contractuales y condiciones laborales conforme al artículo 326.2 de la Constitución, dichos derechos son "**irrenunciables e intangibles**", por lo que cualquier disposición que implique su disminución resulta nula.⁶
12. El accionante sustenta incompatibilidad de la norma impugnada con el artículo 11 numerales 4, 6 y 8 de la Constitución, destacando que el contenido de los derechos debe desarrollarse de manera progresiva y que toda medida regresiva es, en principio, inconstitucional. Sostiene que, la norma impugnada **reduce el nivel de protección de los derechos laborales**, al trasladar a los trabajadores desde un régimen más favorable, esto es del Código del Trabajo a uno menos beneficioso, la LOSEP. A su juicio, esta medida constituye una **acción regresiva**, en tanto "disminuye, menoscaba o anula injustificadamente el ejercicio de los derechos".

⁶ Para el efecto cita las sentencias 005-13-SIN-CC, 037-16-SIN-CC y 184-14-SEP-CC.

13. Asimismo, argumenta que la disposición impugnada vulnera la seguridad jurídica por el cambio abrupto de régimen laboral, a su juicio, **altera condiciones previamente establecidas**, afectando la previsibilidad del ordenamiento jurídico. En este sentido, la norma introduce una regulación que no resulta clara ni suficiente respecto a sus efectos, lo cual impide a los trabajadores conocer con certeza sus derechos futuros.
14. Argumenta que este derecho se quebranta al modificarse intempestivamente un régimen aplicable. Asimismo, cuestiona la competencia **del órgano municipal** para efectuar un cambio estructural en el régimen laboral, materia que estaría reservada a normativa de rango de ley.
15. Por otro lado, la demanda sostiene que existe una incompatibilidad normativa entre la Ordenanza en relación a la **clasificación clara del régimen laboral en el sector público**, determinando que los obreros se regirán por el Código del Trabajo. A su juicio, la norma impugnada desconoce esta categorización, al imponer un régimen distinto sin sustento constitucional. En consecuencia, una norma de jerarquía inferior estaría **contradiendo directamente el mandato constitucional**, lo que, a su juicio, sería inconstitucional.⁷
16. El accionante alega que la disposición impugnada vulnera el principio de irretroactividad previsto en el artículo 7 del Código Civil, sostiene que, el Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público (“COESCOPE”) vigente desde 2017, debe aplicarse únicamente hacia el futuro. Sin embargo, la ordenanza pretende aplicar sus efectos a relaciones laborales consolidadas con anterioridad, lo cual implica una **aplicación retroactiva indebida**. A su juicio, afecta situaciones jurídicas consolidadas, contrariando este principio general del derecho.
17. Finalmente, el accionante sostiene que la medida impugnada desconoce el principio de favorabilidad laboral. En particular, en caso de duda, debe aplicarse la norma más favorable al trabajador. La transición al régimen LOSEP implica condiciones menos favorables, lo que contradice este principio. La medida, además, resulta desproporcionada y potencialmente lesiva de derechos fundamentales.

4.2. Argumentos del GAD de Santo Domingo

18. La entidad demandada sostiene que la disposición impugnada no es arbitraria, sino que responde al cumplimiento de un mandato legal superior derivado del COESCOPE. Afirma que, a partir de la vigencia de dicha norma, los agentes de control municipal deben sujetarse a un **régimen especial de carrera**, siendo aplicable supletoriamente

⁷ Adicionalmente, se invoca el principio de que las normas deben guardar conformidad material y formal con la Constitución, lo cual no ocurriría en el presente caso.

la LOSEP. Los gobiernos autónomos **descentralizados** tienen competencia para **estructurar, reorganizar y regular los cuerpos de control municipal**, conforme a dicho marco normativo. La norma impugnada constituye un mecanismo de **adecuación normativa obligatoria**, orientada a armonizar la estructura institucional con el régimen legal vigente. Así, el cambio de régimen laboral no sería una decisión discrecional, **sino una consecuencia necesaria de la implementación del COESCOP**.

19. El GAD de Santo Domingo argumenta que su actuación se enmarca en el principio de legalidad previsto en el artículo 226 de la Constitución. En particular, la expedición de la ordenanza responde al deber de las instituciones públicas de **actuar dentro de sus competencias y en cumplimiento del ordenamiento jurídico**. El GAD actuó con base en un **pronunciamiento del Procurador General del Estado**, que avala el cambio de régimen y la aplicación del COESCOP.⁸ En consecuencia, no existiría vulneración constitucional, sino el ejercicio legítimo de competencias administrativas y normativas, desde esta perspectiva, la medida impugnada sería una **actuación reglada y no discrecional**.
20. La parte demandada niega que el cambio de régimen implique una vulneración de derechos laborales. Sostiene que “[l]a relación laboral no se ve trastocada desde el punto de vista constitucional”, el tránsito al nuevo régimen responde a una **reclasificación funcional y estructural**, más no a la supresión de derechos. La medida no implica una afectación sustancial que justifique una declaración de inconstitucionalidad. En este sentido, el GAD considera que los argumentos del accionante se basan en una **percepción subjetiva de afectación**, sin sustento constitucional suficiente.
21. La entidad demandada señala que el accionante **no pertenece al cuerpo de agentes de control municipal**, sino que desempeña funciones como operador de maquinaria pesada. Afirma que el accionante actúa en representación de un grupo reducido de

⁸ Para el efecto citan el oficio 07654 de 28 de enero de 2020, por el cual, el Procurador General del Estado, emite en lo pertinente lo siguiente:

“...Del análisis efectuado, se concluye que los agentes de control municipal o metropolitano, a partir de la vigencia del COESCOP, están sujetos al régimen especial de carrera y capacitación profesional establecido por este código, siendo aplicable supletoriamente la LOSEP, conforme dispone en forma expresa, el artículo 4 del COESCOP. Por el cambio de régimen que establece el COESCOP, corresponde a los GAD municipales y metropolitanos, en su calidad de entes rectores locales, según el artículo 244 de ese código, expedir los reglamentos que regulen la estructuración o reestructuración de las carreras de personal, sus orgánicos numéricos, planes de carrera, ingreso, formación, ascensos y evaluaciones; y, de manera complementaria, aprobar los estatutos orgánicos y funcionales de los Cuerpos de control Municipales y Metropolitanos, teniendo en cuenta, para tales efectos, la homologación de perfiles y escalas remunerativas e ingresos complementarios que determinen, en su calidad de rectores nacionales, los Ministerios de Gobierno y de Trabajo, respectivamente, previo estudio técnico realizado por dichas carteras de Estado, en el ámbito de sus competencias, y el dictamen favorable del Ministerio de Finanzas, según prevé la Disposición Transitoria Primera del COESCOP”.

trabajadores que **no aceptarían el cambio de régimen**, mientras que la mayoría sí lo ha acatado. Además, cuestiona la representatividad del sindicato que invoca, señalando que existe otra directiva de la organización sindical previamente reconocida.

22. Contrario a lo alegado por el accionante, el GAD sostiene que la ordenanza fortalece la seguridad jurídica al **clarificar el régimen jurídico aplicable** del cuerpo de agentes de control municipal. Afirma coherencia entre la normativa local y el marco legal nacional (COESCOP y LOSEP). Y no existe incertidumbre normativa, sino una **regularización del régimen laboral conforme al sistema jurídico vigente**.
23. El GAD argumenta que la medida responde a la necesidad de **fortalecer la institucionalidad y organización del sistema de seguridad ciudadana**. Debe prevalecer el **interés general sobre intereses particulares**, conforme al artículo 83 numeral 7 de la Constitución. A su juicio, la ordenanza constituye una medida **proporcional y necesaria** para garantizar el funcionamiento adecuado del cuerpo de agentes de control municipal.
24. Finalmente, el GAD sostiene que la demanda no cumple con los estándares exigidos para una acción de inconstitucionalidad. El accionante no habría desarrollado una **argumentación clara, específica y pertinente** sobre la incompatibilidad normativa, se trataría más bien de una discusión de **legalidad o inconformidad con el cambio de régimen**, no de un verdadero problema de constitucionalidad. En consecuencia, la Corte debería aplicar el **principio de presunción de constitucionalidad de la norma** y desechar la demanda.

5. Planteamiento y formulación de los problemas jurídicos

25. Este Organismo observa que los cargos del accionante pueden agruparse en dos ejes: **i)** la presunta vulneración del derecho a la seguridad jurídica, derivada de los alegados efectos retroactivos de la disposición impugnada sobre relaciones laborales preexistentes; y, **ii)** la presunta vulneración de los principios de irrenunciabilidad, intangibilidad, progresividad y favorabilidad de los derechos laborales, por el tránsito desde el régimen del Código del Trabajo hacia el régimen especial previsto en el COESCOP.
26. En cuanto al cuestionamiento relativo a la competencia del GAD de Santo Domingo y la reserva de ley, la Corte verifica que este no cumple con una argumentación mínima que permita efectuar un análisis de constitucionalidad. En efecto, el accionante únicamente afirma que el GAD habría efectuado un cambio estructural del régimen laboral en una materia reservada a ley, pero no explica de qué manera concreta la disposición impugnada transgrede autónomamente dichos principios ni desarrolla una

confrontación normativa específica con la Constitución. Por tanto, este cargo será descartado por falta de argumento completo.

27. Por otra parte, la acción se dirige contra la Disposición Transitoria Quinta de la ordenanza municipal E-039-WEA y no contra el COESCOP. Por tanto, el examen de la Corte se limitará a los cargos que cuentan con argumentación suficiente. Para el efecto, se formulan los siguientes problemas jurídicos:
- a) ¿La norma impugnada vulnera el derecho a la seguridad jurídica, al producir supuestos efectos retroactivos sobre relaciones laborales preexistentes bajo el Código del Trabajo?; y,
 - b) ¿La norma impugnada vulnera los principios de irrenunciabilidad, intangibilidad, progresividad y favorabilidad de los derechos laborales al prever el tránsito del personal de la Policía Municipal e inspectores de seguridad hacia el régimen especial previsto en el COESCOP?

6. Resolución de los problemas jurídicos

6.1. ¿La norma impugnada vulnera el derecho a la seguridad jurídica, al producir supuestos efectos retroactivos sobre relaciones laborales preexistentes bajo el Código del Trabajo?

28. El derecho a la seguridad jurídica, se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes. En esta línea, la Corte ha definido a este derecho como “el derecho a contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que le permita al individuo tener una noción razonable de las reglas del juego que le serán aplicadas. De tal forma, este derecho debe ser estrictamente observado por los poderes públicos para brindar certeza al individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares establecidos previamente y por autoridad competente para evitar la arbitrariedad”.⁹
29. Asimismo, este Organismo ha señalado que la seguridad jurídica implica “el respeto de los principios esenciales que rigen el desarrollo y aplicación de los derechos, entre los que cuentan, los principios de legalidad, publicidad, irretroactividad, generalidad, previsibilidad, entre otros, garantizados en el artículo 11 de la Constitución”.¹⁰

⁹ CCE, sentencia 989-11-EP/19, 10 de septiembre de 2019, párr. 20; sentencia 5-19-CN/19, 18 de diciembre de 2019, párr. 21; sentencia 914-17-EP/22, 29 de junio de 2022, párr. 17; sentencia 1101-20-EP/22, 20 de julio de 2022, párr. 69 y sentencia 3327-22-EP/26, 19 de marzo de 2026, párr. 40.

¹⁰ CCE, sentencia 1889-15-EP/20, 25 de noviembre de 2020, párr. 27, sentencia 219-21-EP/24, 05 de septiembre de 2024, párr. 50 y sentencia 1051-21-EP/25, 11 de diciembre de 2025, párr. 60.

30. En esa línea, esta Magistratura ha indicado previamente que los principios de legalidad, progresividad en el desarrollo de los derechos e irretroactividad son pilares fundamentales para la seguridad jurídica en un Estado constitucional. Estos exigen que los efectos jurídicos de hechos y derechos se califiquen conforme a la normativa preexistente y proscriben la afectación o regresión arbitraria, no justificada, de derechos adquiridos a través de una norma posterior.¹¹
31. Por su parte, el principio de irretroactividad no opera de forma aislada, sino como una manifestación del derecho a la seguridad jurídica, en tanto impide que nuevas disposiciones normativas alteren, sin justificación constitucional suficiente, los efectos jurídicos de situaciones configuradas bajo un régimen anterior.¹²
32. La norma impugnada establece que el personal de la Policía Municipal e inspectores de seguridad del GAD de Santo Domingo, que se encontraban bajo el régimen del Código del Trabajo, pasen a denominarse “agentes de control municipal” y queden sujetos al régimen de la LOSEP, en virtud de lo dispuesto por la disposición transitoria primera del COESCOP.¹³
33. De su contenido, la Corte observa que la norma impugnada regula el tránsito de un régimen jurídico previo de personas que mantenían una relación laboral vigente (Código del Trabajo). No obstante, el examen debe precisar que la acción pública de inconstitucionalidad se dirige contra la ordenanza, no contra la disposición transitoria primera del COESCOP. Por ello, corresponde a este Organismo determinar si la norma impugnada, al implementar la reestructuración prevista en el COESCOP, produjo efectos retroactivos constitucionalmente prohibidos o excedió el marco legal aplicable.
34. Para resolver el cargo de irretroactividad, corresponde distinguir entre la aplicación de

¹¹ CCE, sentencia 1889-15-EP/20, 25 de noviembre de 2020, párrs. 27-29; sentencia 1127-16-EP/21, 23 de junio de 2021, párrs. 25-26; sentencia 1596-16-EP/21, 08 de septiembre de 2021, párrs. 23-24 y sentencia 219-21-EP/24, 05 de septiembre de 2024, párrs. 50-52.

¹² CCE, dictamen 1-21-OP/21, 17 de marzo de 2021, párrs. 63-64; sentencia 794-21-EP/24, 11 de julio de 2024, párr. 26.1 y sentencia 2-21-IA/23, 02 de agosto de 2023, párrs. 61-63 y 68.

¹³ Código Orgánico de la Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público, Suplemento Registro Oficial 19, 21 de junio de 2017. Última reforma: Suplemento del Registro Oficial 496, 09 de febrero de 2024.

“Primera. - En el lapso de ciento ochenta días, contados desde la fecha de entrada en vigencia de este Código, los entes rectores nacionales y locales de las entidades de seguridad reguladas por este último, expedirán los reglamentos que regulen la estructuración o reestructuración, según corresponda, de las carreras de personal, sus orgánicos numéricos, planes de carrera, ingreso, formación, ascensos y evaluaciones, adecuándolos a las disposiciones de este cuerpo legal. Una vez expedida esta normativa, de forma complementaria las referidas autoridades aprobarán los estatutos orgánicos y funcionales de sus respectivas entidades de seguridad.

Hasta que se expidan los reglamentos se aplicará las disposiciones de este Código en el sentido más favorable a las y los servidores de las entidades de seguridad, sin afectar o suspender la calidad de sus servicios”.

una norma a efectos jurídicos ya consumados y su aplicación inmediata a situaciones en curso. Lo primero puede comprometer la seguridad jurídica; lo segundo, en principio, es constitucionalmente admisible cuando la nueva regulación se proyecta hacia el futuro y no desconoce derechos devengados o situaciones jurídicas consolidadas.¹⁴

35. En el presente caso, el accionante sostiene que la norma impugnada afecta derechos adquiridos originados por el Código del Trabajo, particularmente en lo relativo a estabilidad, beneficios contractuales y condiciones laborales.
36. No obstante, la sola modificación del régimen jurídico aplicable a una relación en curso no constituye, por sí misma, una aplicación retroactiva inconstitucional, siempre que **i)** no se desconozcan derechos devengados o situaciones jurídicas consolidadas; y **ii)** la nueva regulación produzca efectos hacia el futuro. Ello no implica desconocer la relevancia constitucional de los cambios de régimen, sino delimitar cuándo dichos cambios afectan efectos ya consumados.¹⁵
37. En consecuencia, el análisis de este primer problema jurídico se centrará en determinar si la norma impugnada contiene un criterio de aplicación retroactiva constitucionalmente prohibida. Para ello, corresponde verificar si la norma proyecta sus efectos sobre hechos consumados, derechos devengados o situaciones jurídicas consolidadas antes de su vigencia, o si, por el contrario, regula hacia el futuro la forma en que continuará desarrollándose una relación jurídica en curso.
38. En el presente caso, no basta constatar que la norma impugnada incide sobre relaciones laborales preexistentes. Toda modificación normativa aplicable a una relación jurídica en curso puede producir consecuencias hacia el futuro. Lo constitucionalmente relevante es determinar si la norma altera efectos jurídicos ya consumados bajo el régimen anterior o si únicamente ordena la adecuación futura del personal al régimen especial previsto en el COESCOP.
39. De la lectura abstracta de la disposición impugnada, este Organismo advierte que la norma no declara la nulidad de actos pasados, no ordena la devolución de valores percibidos, no desconoce remuneraciones causadas, no elimina tiempo de servicio reconocido ni priva de eficacia a beneficios que se hubieren devengado antes del cambio de régimen. Su contenido se dirige a adecuar la denominación, ubicación y sujeción jurídica del personal municipal dentro de la estructura de agentes de control

¹⁴ CCE, sentencia 031-17-SIN-CC, caso 0001-13-IN, 14 de noviembre de 2017, pp. 21-22. En similar sentido, sentencia 2-21-IA/23, 02 de agosto de 2023, párrs. 61-65.

¹⁵ CCE, sentencia 031-17-SIN-CC, caso 0001-13-IN, 14 de noviembre de 2017, pp. 21-22; sentencia 23-20-CN/21 y acumulados, 01 de diciembre de 2021, párrs. 67-73 y sentencia 2-21-IA/23, 02 de agosto de 2023, párrs. 61-65.

municipal, conforme al régimen especial previsto en el COESCOP y, de manera supletoria, a la LOSEP.

40. Además, aunque la disposición impugnada no contiene una disposición expresa de no retroactividad, su texto permite sostener que regula una transición aplicable desde su vigencia hacia adelante. La ordenanza prevé su vigencia desde su publicación en el Registro Oficial; la disposición transitoria primera dispone que la homologación del personal se realizará “a partir de la vigencia de la presente ordenanza”; y la disposición transitoria quinta emplea una fórmula prospectiva al señalar que el personal que actualmente ejerce los cargos de Policía Municipal o Inspector de Seguridad “pasarán a denominarse” Agentes de Control Municipal.
41. Por tanto, la disposición impugnada no contiene, en abstracto, un criterio de aplicación retroactiva constitucionalmente prohibida. Si bien incide sobre relaciones laborales preexistentes, dicha incidencia se proyecta hacia la forma en que estas continuarán desarrollándose desde la vigencia de la ordenanza y no, por sí misma, hacia la alteración de derechos ya causados, devengados o consolidados.
42. Lo anterior, no implica desconocer la relevancia constitucional de los cambios de régimen laboral ni autorizar la supresión de derechos devengados o situaciones jurídicas consolidadas. Tampoco supone reconocer un derecho adquirido a permanecer indefinidamente bajo el Código del Trabajo o a generar, hacia adelante, beneficios propios de dicho régimen —como aquellos derivados de la contratación colectiva— cuando la relación pasa válidamente a un régimen jurídico distinto. En todo caso, la norma impugnada no impide que las personas que consideren afectados beneficios concretos ya devengados o pendientes acudan ante las autoridades competentes, a través de las vías correspondientes, para que se analice su situación particular.

6.2. ¿La norma impugnada vulnera los principios de irrenunciabilidad, intangibilidad, progresividad y favorabilidad de los derechos laborales al prever el tránsito del personal de la Policía Municipal e inspectores de seguridad hacia el régimen especial previsto en el COESCOP?

43. En este apartado, corresponde analizar si la disposición impugnada vulnera los principios de intangibilidad, irrenunciabilidad, progresividad y favorabilidad laboral. Para ello, la Corte debe distinguir entre: **i)** la protección constitucional de derechos laborales ya incorporados al patrimonio jurídico de las personas trabajadoras; y, **ii)** la expectativa de que un determinado régimen jurídico permanezca inalterado hacia el futuro.
44. Este Organismo ha indicado que “el principio de **intangibilidad** implica la prohibición

al poder público de desconocer, mediante leyes, los derechos de los que gozan los trabajadores y desmejorar las condiciones, derechos y prestaciones que se encuentran establecidas legalmente.¹⁶ Por su parte, la **irrenunciabilidad** responde a la protección de los derechos otorgados en favor del trabajador y al hecho de declarar como nulos a todos los actos y estipulaciones que acarren la renuncia de los mismos, siempre que estos no estén regulados por la ley.¹⁷

45. En esa misma línea, este Organismo ha indicado que el **principio de favorabilidad** constante en el artículo 326 numeral 3 de la Constitución, se encuentra encaminado a la aplicación normativa en el sentido más beneficioso para el trabajador y el desarrollo progresivo de los derechos estipulado en el artículo 11 numeral 8 *ibidem*, se encuentra orientado a que las nuevas disposiciones jurídicas sobre los derechos vayan en progreso y no en retroceso.¹⁸
46. Por otro lado, el **principio de progresividad y no regresividad** reconoce la obligación del Estado, a partir de los contenidos mínimos o niveles esenciales de derechos, de avanzar lo más expedita y eficazmente posible a la plena efectividad de estos. Por otra parte, también reconoce que toda medida de carácter deliberadamente regresivo en el goce o ejercicio de un derecho, requiere la consideración más cuidadosa y deberán justificarse por referencia en los demás derechos y en el contexto del aprovechamiento pleno del máximo de los recursos disponibles.¹⁹
47. En el caso concreto, la norma impugnada no contiene una disposición de renuncia de derechos, no condiciona la continuidad laboral del personal a la aceptación de una disminución de derechos, ni dispone la extinción de remuneraciones causadas, beneficios devengados, tiempo de servicio reconocido o prestaciones pendientes. La norma impugnada se limita a adecuar la denominación, ubicación y régimen jurídico futuro del personal que ejerce funciones de Policía Municipal o Inspector de Seguridad, en atención al régimen especial previsto para los agentes de control municipal conforme lo manda la disposición transitoria primera del COESCOP.
48. Por ello, la intangibilidad protege los derechos laborales que se hubieren generado bajo el régimen anterior, pero este principio no asegura la permanencia indefinida del Código del Trabajo como un régimen inamovible hacia el futuro. De igual manera la irrenunciabilidad, impide que los trabajadores sean privados de derechos reconocidos en las leyes sustantivas o compelidos a renunciar a ellos, pero no impide, por sí sola, la prohibición de implementación de un régimen especial previsto en una ley orgánica

¹⁶ CCE, sentencia 16-16-IN y acumulados/22, 27 de enero de 2022, párr. 98.

¹⁷ CCE, sentencia 25-22-IN/25, 19 de junio de 2025, párr. 55.

¹⁸ CCE, sentencia 13-17-CN/19, 04 de septiembre de 2019, párr. 39.

¹⁹ CCE, sentencia 86-16-IN/21, 10 de marzo de 2021, párr. 276.

para determinadas funciones públicas.

49. Esta conclusión no autoriza a la entidad accionada a desconocer derechos concretos ya devengados ni a aplicar la transición de manera que produzca disminuciones individuales incompatibles con la Constitución. Si alguna persona considera que, en la ejecución de la norma impugnada, se desconocieron remuneraciones, beneficios consolidados, antigüedad, prestaciones pendientes u otros derechos individualmente exigibles, podrá acudir a las vías correspondientes para que se analice su situación particular.
50. En cuanto a la progresividad y no regresividad, la Corte observa que el accionante sostiene que el tránsito desde el Código del Trabajo hacia el régimen especial y supletorio de la LOSEP reduciría el nivel de protección laboral. No obstante, en control abstracto, no corresponde presumir que todo cambio de régimen laboral constituye una medida regresiva. Para que exista una regresividad constitucionalmente relevante debe identificarse una disminución injustificada del nivel de protección de un derecho, atribuible al contenido normativo de la disposición impugnada.
51. En este caso, el texto de la norma impugnada no evidencia una supresión normativa expresa de derechos laborales ya consolidados ni una eliminación directa de beneficios devengados. La disposición no reduce, por sí misma, una prestación concreta ni elimina un derecho laboral específico, sino que implementa la adecuación institucional del personal al régimen especial previsto por el COESCOP. Por tanto, no se verifica, en abstracto, una medida regresiva constitucionalmente prohibida.
52. Finalmente, respecto del principio de favorabilidad, la Corte recuerda que este opera principalmente cuando existe una duda interpretativa sobre el alcance de normas laborales aplicables a un caso concreto. En el presente caso, la controversia no se refiere a dos interpretaciones igualmente plausibles de una misma norma laboral, sino a la implementación local de un régimen especial previsto en una ley orgánica. En consecuencia, el principio de favorabilidad no permite, por sí solo, declarar la inconstitucionalidad abstracta de la disposición impugnada.
53. En relación a este último problema jurídico, la Corte determina que la norma impugnada no vulnera los principios de irrenunciabilidad, intangibilidad, progresividad ni favorabilidad laboral, pues no exige renuncia de derechos, no suprime en abstracto derechos laborales devengados, no evidencia una regresión normativa directa y no plantea una duda interpretativa que deba resolverse mediante la aplicación de la norma más favorable.
54. En conclusión, la Corte concluye que la Disposición Transitoria Quinta de la

Ordenanza Municipal E-039-WEA no contiene efectos retroactivos constitucionalmente prohibidos y, además, no desconoce en abstracto los principios de irrenunciabilidad, intangibilidad, progresividad ni favorabilidad laboral. La disposición impugnada regula una adecuación institucional hacia el futuro, sin perjuicio de que eventuales afectaciones individuales a derechos ya devengados puedan ser reclamadas ante las autoridades competentes.

7. Decisión

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

- 1. Desestimar** la acción pública de inconstitucionalidad **80-24-IN**.
- 2. Notifíquese**, publíquese y archívese.

Karla Andrade Quevedo
PRESIDENTA (S)

Razón: La sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con seis votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Jorge Benavides Ordóñez, Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 02 de julio de 2026. Sin contar con la presencia de la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes por licencia de vacaciones, y de los jueces constitucionales Sandra Cordero Gárate y Jhoel Escudero Soliz por encontrarse en comisión de servicios.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Génesis Cruz Galarza
SECRETARIA GENERAL (S)