

Quito, D. M., 29 de enero de 2026

CASO 35-18-IN

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

SENTENCIA 35-18-IN/26

Resumen: En esta sentencia, la Corte Constitucional acepta parcialmente la acción pública de inconstitucionalidad presentada en contra de los artículos 4 y 16 de la Ordenanza No. 100.139, que regula y controla la ocupación de bienes de uso público. Así, la Corte declara la constitucionalidad condicionada del artículo 16, numeral 1, literal b de la ordenanza impugnada tras concluir que la medida no cumple con los criterios de necesidad y proporcionalidad, debido a que contiene una prohibición absoluta del uso del espacio público para actividades comerciales no autorizadas, sin un mecanismo que viabilice la obtención de una autorización, por lo que constituye una restricción absoluta de los derechos al trabajo y a la ciudad.

Índice

1. Antecedentes procesales	2
2. Competencia	3
3. Normas impugnadas	3
4. Cuestión previa	4
5. Fundamentos de la acción de inconstitucionalidad	6
5.1. Fundamentos de la acción y pretensión	6
5.2. Argumentos del GAD Municipal de Ambato	9
5.3. <i>Amici curiae</i>	12
5.3.1. Mesías Jonás Guanolisa Mungabusi, en calidad de autoridad comunitaria de Pataló Alto y dirigente de desarrollo comunitario y productivo, perito comunitario y estudiante de derecho de la Universidad Técnica Particular de Loja	13
5.3.2. Raúl Masabanda Agualongo, en representación del Movimiento Indígena de Tungurahua y Rosario Maliza, parte del pueblo Chibuleo	13
5.3.3. Sandy Tocagón Tambi, en calidad de vocera de la red de mujeres quichuas defensoras de los derechos colectivos y de la naturaleza	14
6. Planteamiento de los problemas jurídicos	15
7. Resolución de los problemas jurídicos	17
7.1. ¿La norma contenida en el artículo 16, numeral 1, literal b de la ordenanza impugnada, que establece una prohibición a la ocupación de bienes de uso público para cualquier tipo de actividad comercial no autorizada, es incompatible con el derecho al trabajo en todas sus modalidades, el reconocimiento y la protección del trabajo autónomo en espacios públicos y el derecho al disfrute pleno de la ciudad y de sus	

espacios públicos, establecidos en los artículos 33, 325, 329 y 31 de la Constitución?	17
7.1.1. Análisis de la prohibición del artículo 16, numeral 1, literal b de la ordenanza impugnada a la luz del test de proporcionalidad.....	25
8. Decisión	32

1. Antecedentes procesales

1. El 2 de julio de 2018, Elizabeth Kathleen Campbell (“**accionante**”), por sus propios derechos,¹ presentó una acción pública de inconstitucionalidad por el fondo en contra de los artículos 4 y 16 de la Ordenanza No. 100.139, que regula y controla la ocupación de bienes de uso público, aprobada por el Concejo Municipal del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Ambato (“**GAD Municipal de Ambato**”) el 20 de agosto de 2013 y publicada en el Registro Oficial 083, de 18 de septiembre de 2013 (“**ordenanza impugnada**”).
2. El 27 de marzo de 2019, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción pública de inconstitucionalidad,² negó la solicitud de suspensión provisional de las normas impugnadas, dispuso que se corra traslado del auto de admisión al GAD Municipal de Ambato para que intervenga defendiendo o impugnando la constitucionalidad de las normas demandadas; y ordenó que dicha institución remita: i) la copia certificada de la ordenanza impugnada; y, ii) el expediente con los informes y demás documentos que dieron origen a la ordenanza impugnada. Finalmente, el Tribunal dispuso que se ponga en conocimiento de la ciudadanía la existencia del proceso.
3. El 4 de febrero de 2021, el GAD Municipal de Ambato presentó un escrito en el que adjuntó una copia certificada de la ordenanza impugnada.
4. El 17 de febrero de 2022, se resorteó la causa y su conocimiento correspondió a la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, quien, en atención al orden cronológico de sustanciación de causas, avocó conocimiento del caso el 18 de julio de 2022.
5. El 17 de agosto de 2022, la jueza sustanciadora convocó a una audiencia pública para el 9 de septiembre de 2022, fecha en la que efectivamente se realizó la misma.

¹ Cuenta con legitimación para presentar esta acción, conforme al artículo 77 de la LOGJCC y de conformidad al artículo 67 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencias de la Corte Constitucional.

² La Sala de Admisión estuvo conformada por los exjueces constitucionales Agustín Grijalva Jiménez y Hernán Salgado Pesantes y la exjueza constitucional Teresa Nuques Martínez.

6. El 23 de septiembre de 2022, William Roberto Yambay Vizueta, Fernando Iván Torres Miranda y Álvaro Santiago Mantilla García, en calidades de director de Desarrollo Social y Económico, director de la Agencia de Orden y Control Ciudadano y director de Servicios Públicos del GAD Municipal de Ambato, respectivamente, presentaron información requerida por la jueza ponente en la audiencia.
7. El 26 de febrero de 2024, la jueza sustanciadora requirió al GAD Municipal de Ambato información sobre la ordenanza impugnada.
8. El 05 de marzo de 2024, el GAD Municipal del Ambato presentó copias certificadas de la información requerida por la jueza ponente.
9. El 07 de noviembre de 2025, la jueza sustanciadora solicitó un informe actualizado sobre la vigencia de la ordenanza impugnada, así como la identificación de cualquier normativa o instrumento vigente que establezca un procedimiento para obtener una autorización para realizar actividades comerciales en el espacio público. Dicho informe debía incluir la descripción completa del procedimiento, los ámbitos y límites de la autorización correspondiente y el listado de autorizaciones otorgadas a trabajadores autónomos o comerciantes minoristas durante los últimos cinco años.
10. El 13 de noviembre de 2025, el GAD Municipal de Ambato presentó un informe mediante el cual certificó que la ordenanza impugnada se encuentra vigente e informó sobre la existencia del “Manual del Proceso: Permiso de Espacios Públicos”, aprobado el 12 de octubre de 2021.

2. Competencia

11. 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 número 2 de la Constitución, en concordancia con los artículos 75, numeral 1, literal d y, 98 de la LOGJCC.

3. Normas impugnadas

12. La accionante demanda la inconstitucionalidad por el fondo de: i) el artículo 4, literales a y b; y ii) el artículo 16, numeral 1, literales b y e, y su antepenúltimo párrafo de la ordenanza impugnada. Estas normas establecen:

Art. 4.- De las Medidas Provisionales. - La Agencia de Orden y Control Ciudadano, en caso de flagrancia a más de las medidas señaladas en la ley, podrá aplicar las siguientes:
a) Derrocamiento, desmontaje y en general, el retiro a costa del infractor, del objeto

materia de la infracción administrativa; b) Decomiso de los bienes materia de la infracción administrativa;

Art. 16.- Queda prohibido: 1. Ocupar los bienes de uso público contemplados en el artículo 1 de esta ordenanza: b) Con la realización de actividades: artísticas, religiosas, deportivas, sociales o cualquier tipo de actividad comercial no autorizada; [...] e) A los dueños de locales, almacenes, viviendas o negocios, ofrecer facilidades para que el comerciante informal utilice los espacios de vereda o calzada junto a su local o vivienda. [...].

Quienes incumplan los literales del numeral 1; y numerales 2, 3 y 4 de este artículo, serán sancionados con una multa equivalente al 30% de un salario básico unificado del trabajador y de ser el caso el retiro de sus herramientas, mercaderías y otros objetos, los mismos que serán devueltos una vez cancelada la misma. De no cancelar la multa, se cobrará por la vía coactiva (énfasis añadido).

4. Cuestión previa

13. En esta acción, el GAD Municipal de Ambato, como fundamentos de descargo, arguye que el artículo 4 de la ordenanza impugnada “por mandato imperativo del [COA] ya no se encuentra vigente”. Específicamente, menciona que con la vigencia del COA y sus disposiciones derogatorias primera y novena queda derogado tácitamente toda disposición en contrario. Agrega que, con esto, el artículo 4 y todo el capítulo 2 de la ordenanza impugnada quedan derogados porque actualmente el GAD Municipal de Ambato utiliza el proceso administrativo del COA. En lo que respecta al resto del texto de la ordenanza impugnada, indica que, al ser prohibiciones y sanciones, se aplica lo pertinente en lo que no se contrapone a la norma superior.
14. La cuestión planteada por el GAD Municipal de Ambato se refiere a que las medidas provisionales y las sanciones previstas en la ordenanza impugnada ya no son aplicables y han sido sustituidas por las disposiciones del COA. Sin embargo, este Organismo considera que, en esta causa, no se advierte una derogatoria tácita por las razones que se exponen a continuación.
15. En primer lugar, debe señalarse que, conforme a la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la derogatoria tácita es una figura que ocurre cuando una norma posterior contraría a una anterior sin arrebatarle su vigencia de manera explícita.³ Es decir, se entiende que una derogatoria tácita se da cuando una norma posterior contiene disposiciones contrarias con las de una norma anterior, sin que se haya hecho un pronunciamiento explícito sobre la derogación. No obstante, en el caso bajo análisis,

³ CCE, sentencia 2-21-IN/24, 28 de febrero de 2024, párr. 24.

el COA contiene disposiciones derogatorias – primera y novena –⁴ las cuales contienen cláusulas genéricas y no abordan directamente a las ordenanzas municipales que regulan el procedimiento administrativo sancionador. Esto deja abierta la interpretación de que la ordenanza impugnada podría seguir vigente en lo que respecta a las normas que no contravienen de forma explícita el COA.

16. De conformidad con el COA y sus disposiciones derogatorias primera y novena, quedarán derogadas las normas que se opongan a este, especialmente aquellas relacionadas con el procedimiento administrativo sancionador y la aplicación de sanciones. Si bien el GAD Municipal de Ambato invoca tales disposiciones, se observa que la derogatoria a la que se refiere el COA no es inconciliable con la ordenanza impugnada como para que esta Corte pueda determinar que las disposiciones de la ordenanza impugnada sean incompatibles con el COA. Tampoco se advierte que dicha incompatibilidad sea tan manifiesta como para entender que la ordenanza impugnada o alguna de sus normas hayan quedado derogadas tácitamente. En consecuencia, no es posible afirmar de forma concluyente que las disposiciones de la ordenanza impugnada han sido derogadas tácitamente, pues no se advierte una contradicción normativa inconciliable o manifiesta que justifique dicha conclusión.
17. Asimismo, esta Corte advierte que el COA desarrolla un marco general para el procedimiento administrativo sancionador, sin pronunciarse de forma explícita sobre la derogatoria de las ordenanzas municipales, como lo haría una disposición derogatoria expresa. En ese sentido, este Organismo enfatiza que en esta causa las normas cuya vigencia se cuestiona se refieren principalmente a las medidas provisionales y sanciones previstas en la ordenanza impugnada, y no al procedimiento administrativo sancionador en general contenido en el COA.
18. Por otro lado, no le corresponde a la Corte Constitucional determinar la vigencia de una norma cuando la contradicción entre las normas infraconstitucionales no es evidente ni directa, ni realizar un análisis detallado de disposiciones derogatorias genéricas, como las del COA, que no establecen de forma explícita la derogatoria de alguna norma. Este Organismo reconoce que aquello, en principio, les corresponde a los órganos competentes dentro del ámbito del control de legalidad. Mientras que la Corte Constitucional, en causas como la presente, se encarga de verificar la compatibilidad de las normas impugnadas con el texto constitucional, quedando el pronunciamiento sobre la vigencia de las normas en el marco de competencia de otros

⁴ COA, disposición derogatoria primera: “Deróganse todas las disposiciones concernientes al procedimiento administrativo, procedimiento administrativo sancionador, recursos en vía administrativa, caducidad de las competencias y del procedimiento y la prescripción de las sanciones que se han venido aplicando”. Disposición derogatoria novena: “Deróganse otras disposiciones generales y especiales que se opongan al presente Código Orgánico Administrativo”.

organismos e instituciones.⁵ Más aún cuando, de manera expresa y tras el pedido de actualización de información por parte de la jueza ponente, el GAD Municipal de Ambato ha señalado que la ordenanza impugnada sigue vigente.⁶

19. En conclusión, el hecho de que el GAD Municipal de Ambato aplique en la práctica el régimen del COA, no implica por sí solo que la ordenanza impugnada haya sido derogada tácitamente. La derogatoria tácita, como se ha señalado, requiere una contradicción entre las normas, lo que no se advierte en el caso; además que el COA no ha derogado de manera expresa las disposiciones de la ordenanza impugnada. Por lo tanto, al notar que las disposiciones de la ordenanza impugnada conservan vigencia formal, y no han sido derogadas de manera expresa, corresponde a este Organismo pronunciarse sobre su compatibilidad con el texto constitucional.

5. Fundamentos de la acción de inconstitucionalidad

5.1. Fundamentos de la acción y pretensión

20. La accionante, en su demanda, alega que la ordenanza impugnada es inconstitucional al contravenir varias normas constitucionales: el principio de igualdad, previsto en el artículo 11 numeral 2 de la Constitución; el derecho a la ciudad reconocido en el artículo 31; el derecho al trabajo reconocido en el artículo 33; el derecho a una vida digna previsto en el artículo 66 numeral 2; el derecho a desarrollar actividades económicas, reconocido en el artículo 66 numeral 15; el derecho a la libertad de trabajo, previsto en el artículo 66 numeral 17; el derecho a la propiedad, reconocido en el artículo 66 numeral 26; el derecho a no ser obligado a hacer algo prohibido o a dejar de hacer algo no prohibido por la ley, previsto en el artículo 66 numeral 29; el principio de prohibición de confiscación, reconocido en el artículo 323; el respeto a todas las formas de trabajo y su retribución, establecido en el artículo 325; el principio de pleno empleo y eliminación del subempleo y desempleo, previsto en el artículo 326 numeral 1; el principio de irrenunciabilidad e intangibilidad del derecho al trabajo reconocido en el artículo 326 numeral 2; el principio *in dubio pro operario* previsto en el artículo 326 numeral 3; el reconocimiento al trabajo autónomo y por cuenta propia realizado en espacios públicos, así como, el principio de prohibición de confiscación de productos, materiales o herramientas de trabajo previsto en el artículo 329.

⁵ Por ejemplo, el procurador general del Estado, cuando se trata de consultas jurídicas y pronunciamientos específicos y vinculantes sobre la inteligencia o aplicación de las normas. Constitución, artículo 237.

⁶ En los escritos referidos en los párrs. 8 y 10 *supra*, el GAD Municipal de Ambato adjuntó información respecto a la vigencia de la norma. En los documentos adjuntos se señaló que la ordenanza 100.139 se encuentra vigente desde el 18 de septiembre de 2013.

21. En cuanto al artículo 16, numeral 1, literal b de la ordenanza impugnada, la accionante plantea los siguientes argumentos:

21.1. Sobre el principio de igualdad, arguye que el artículo 16 numeral 1 literal b, al prohibir totalmente las ventas ambulantes, provoca una discriminación plena en contra de las personas trabajadoras autónomas que ejercen sus labores en espacios públicos. Agrega que esta es una forma de discriminación socio-económica y atenta contra la dignidad de las personas trabajadoras “ya que la ordenanza pretende prohibir una forma de trabajo que no es por su mero [sic] naturaleza tipificada como delito o infracción y que actualmente forma un[a] gran parte de la fuerza laboral del país”. A decir de la accionante, tal discriminación en contra de casi la mitad de la población trabajadora es una transgresión al principio de igualdad.

21.2. Respecto al derecho a la ciudad, la accionante indica que la prohibición de acceso a los espacios públicos de la ciudad a las personas vendedoras ambulantes atenta contra el derecho de toda la ciudadanía a disfrutar de dichos espacios. Tal prohibición, a juicio de la accionante, provoca un perjuicio laboral a las personas trabajadoras autónomas y perjudica a “la fuerza laboral contribuyendo a la inestabilidad e inseguridad laboral y al fin produciendo erosión del buen vivir”. Alega que privar a las personas trabajadoras autónomas del usufructo de un espacio que por naturaleza es de uso de todos es una medida inconstitucional.

21.3. Sobre el derecho al trabajo, la accionante menciona que la norma impugnada pretende prohibir totalmente las ventas ambulantes en espacios públicos lo cual atenta contra el derecho “de libre escogimiento del trabajo, ya que el trabajo autónomo es una de las opciones establecidos (sic) en la Constitución para trabajadores [...] y uno que está practicado especialmente por los (sic) quienes se encuentran en los sectores mas (sic) vulnerables económicamente”.

21.4. En relación con el derecho a “una vida digna que asegure el trabajo”, la accionante señala que, al pretender prohibir totalmente la venta ambulante, se genera un perjuicio económico, afecta y elimina la fuente de ingresos de las personas trabajadoras autónomas lo que:

[...] tiene efectos inmediatos y en muchas circunstancias graves en cuestión del acceso a comida (alimentación y nutrición), vivienda (arriendos y demás gastos de familia), educación (gastos de matriculación y demás en la educación de hijos e hijas además de la educación adulta), descanso (sin ingresos, es imposible descansar), vestido (ambos por el trabajador tal como para su familia) y los demás servicios necesarios a una vida digna.

- 21.5.** Sobre el derecho a desarrollar actividades económicas, la accionante establece que la economía solidaria se basa, en gran parte, en el trabajo autónomo. De modo que, al prohibirlo, la ordenanza impugnada transgrede el derecho a desarrollar una actividad económica de forma individual y provoca un perjuicio a la solidaridad.
- 21.6.** Respecto del derecho a la libertad de trabajo, la accionante alega que el trabajo autónomo es una elección protegida por la ley y por la Constitución. Agrega que “mientras el objeto es lícito, el trabajo es lícito” y que pretender prohibirlo atenta contra la plena libertad de trabajo.
- 21.7.** Sobre el derecho a no ser obligado a hacer algo prohibido o a dejar de hacer algo no prohibido por la ley, la accionante manifiesta que no existe ley que prohíba la venta ambulante o el trabajo autónomo mientras su objeto sea lícito. En este sentido, sostiene que la ordenanza impugnada pretende obligar a los trabajadores autónomos a dejar esta forma de trabajo lícito y libremente escogido en los espacios públicos. Agrega que la elección del trabajo autónomo está garantizada en varios artículos de la Constitución.
- 21.8.** En relación con el artículo 325 de la Constitución, la accionante indica que esta norma reconoce todas las modalidades de trabajo “incluido el [trabajo] autónomo expresamente y el ambulante implícitamente como labor de autosustento”. Añade que al pretender prohibir el trabajo autónomo de venta ambulante se “atenta contra la garantía Estatal [sic] del derecho al trabajo”.
- 21.9.** Asimismo, sobre el principio de pleno empleo y eliminación del subempleo y desempleo, la accionante argumenta que prohibir una forma reconocida y protegida de trabajo va contra la política estatal garantizada en el artículo 326 numeral 1 de la Constitución, pues el “trabajo autónomo en espacios públicos es una forma de microemprendimiento y creación de trabajo y apoya en el [sic] cuestión de la eliminación del desempleo”.
- 21.10.** Respecto del principio de irrenunciabilidad e intangibilidad de los derechos laborales, la accionante señala que la ordenanza impugnada pretende tornar el trabajo autónomo en espacios públicos en un trabajo “ilícito”, lo que ocasionaría forzar a las personas a renunciar a esta modalidad de trabajo. De modo que, la ordenanza impugnada atenta contra los derechos de los trabajadores.
- 21.11.** Sobre el principio *in dubio pro operario*, la accionante menciona que la ordenanza impugnada transgrede “la política de interpretar las disposiciones de la materia laboral en el sentido más favorable a las personas trabajador[a]s”. Para

la accionante, eliminar de forma unilateral “una elección de trabajo constitucionalmente protegido es plenamente perjudicial a las personas trabajador[a]s”.

22. Sobre el artículo 16, numeral 1, literal e de la ordenanza impugnada, no se encuentra que la accionante esgrima argumentos sobre su constitucionalidad.
23. En relación con el artículo 4, literales a y b y el artículo 16, antepenúltimo inciso, la accionante expone lo siguiente:
 - 23.1. Sobre el derecho a la propiedad, la accionante arguye que la ordenanza impugnada, al disponer “retirar las herramientas, mercaderías y otros objetos” de las personas trabajadoras autónomas, “(es decir, su propiedad), constituye un atento (sic) contra el derecho a la propiedad [...]y una política pública que es claramente en contra (sic)” de este derecho.
 - 23.2. Respecto del principio de prohibición de confiscación, la accionante afirma que la ordenanza estipula una confiscación *de facto* sin posibilidad o recurso alguno para reclamar. Sobre esto, alega que “este tipo de retiro y posterior decomiso de bienes bajo pretexto de una normativa es plenamente una vulneración de lo estipulado en [el] Art. 323 ya que se trata de una confiscación de propiedad sin valoración, indemnización ni pago al propietario”.
 - 23.3. En consecuencia, señala que la ordenanza al ordenar la confiscación y luego el “decomiso de los bienes materiales de los vendedores ambulantes encontrados en espacios públicos”, transgrede el principio de prohibición de confiscación de productos, materiales o herramientas de trabajo.
24. Finalmente, alude que la ordenanza impugnada transgrede la siguiente normativa internacional: Declaración Universal de Derechos Humanos, artículos 1, 2, 7, 10, 11, 23 y 30; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículos 6.1 y 6.2; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículos 2.1, 5.1, 14, 15 y 26; y, Protocolo de San Salvador, artículos 6.1 y 6.2.
25. La accionante pretende la “suspensión provisional del Art. 4 y Art. 16 de la Ordenanza”, sin perjuicio de la adopción de otras medidas.

5.2. Argumentos del GAD Municipal de Ambato

26. En la audiencia pública, llevada a cabo el 9 de septiembre de 2022, Gabriel Borja, en representación del alcalde y procurador síndico del GAD Municipal de Ambato, menciona que:

26.1. El GAD Municipal de Ambato no ha quebrantado los derechos constitucionales y reconocidos en tratados internacionales al expedir la ordenanza impugnada. A su decir, aquella “trata de mantener una convivencia social entre las personas, tanto las personas que se encuentren en el espacio público como las personas que deseen ingresar [a] ese espacio público”.

26.2. La alegación sobre la vulneración del derecho al trabajo es absolutamente falsa. La ordenanza impugnada, en su artículo 16, no priva del derecho al trabajo a la ciudadanía, tampoco vulnera el derecho a una vida digna, al contrario, regula “el orden social de las personas”. En este sentido, argumenta que para poder realizar cualquier tipo de actividad en el espacio público hay que realizar un procedimiento específico “de licenciamiento”.

26.3. El artículo 4 de la ordenanza impugnada “por mandato imperativo del Código Orgánico Administrativo (“COA”) ya no se encuentra vigente en el mundo positivo del derecho”, pues todo tipo de procedimiento que se realice en virtud de un acto administrativo se encuentra reglado por el COA.

26.4. Solicita que se niegue la acción de inconstitucionalidad y se disponga el archivo de esta.

27. Daniela Monserrath Vasco Manzano, jefa de Litigios y Patrocinio jurídico del GAD Municipal de Ambato, en representación del director de Desarrollo Social y Económico del GAD Municipal de Ambato, del director de Servicios Públicos del GAD Municipal de Ambato y del director de la Agencia de Orden y Control Ciudadano del GAD Municipal de Ambato, en la audiencia, arguye que:

27.1. La ordenanza impugnada fue emitida cuando aún no se encontraba vigente el COA. Con la vigencia del COA y sus disposiciones derogatorias primera y novena, “queda derogado tácita y expresamente toda disposición general y especial que se oponga [a este,] indicando también la derogación de toda normativa que exista dentro del proceso de juzgamiento y ejecución de sanciones administrativas”. Con esto, el artículo 4 de la ordenanza impugnada y todo el capítulo 2 han quedado derogados. Las direcciones administrativas del GAD Municipal de Ambato actualmente utilizan el proceso administrativo del COA. El resto del texto de la ordenanza impugnada “al tratarse de prohibiciones y

sanciones se aplica lo pertinente y en lo que no se contrapone a la norma jerárquica superior”.

- 27.2.** En línea con lo anterior, la Agencia de Orden y Control del GAD Municipal de Ambato se encarga de lo concerniente a las medidas provisionales del artículo 180 del COA y, a través del sistema de justicia integrado, se tramita lo referente a los procesos administrativos y se aplican las medidas previstas en los artículos 175 y 189 del COA. Respecto a las medidas provisionales frente a los comerciantes, a decir del GAD Municipal de Ambato, se aplica el numeral 6 del artículo 180 del COA sobre el retiro de los productos, documentos u otros bienes.
- 27.3.** Sobre el artículo 16 de la ordenanza impugnada, a su juicio, no se contrapone con la normativa constitucional sobre el derecho al trabajo. Si bien la Constitución en su artículo 329 reconoce el trabajo autónomo, indica que se debe considerar que debe estar permitido por la ley y otras regulaciones. A su decir, es necesario que los gobiernos autónomos expidan su normativa para regular estos procedimientos “por lo tanto, [...] no es que a través del artículo 16 se está prohibiendo la utilización del espacio público, sino más bien se está ponderando el interés general sobre el de los particulares”.
- 27.4.** Agrega que en el caso de que se haya obtenido un permiso para la utilización del espacio público, el GAD Municipal de Ambato no actúa ni inicia un proceso administrativo. Sin embargo, a su decir, no existe una ordenanza relacionada con el trabajo autónomo, pero “en cuanto a la ocupación del espacio público sí [...] a través de la Dirección de desarrollo de servicios públicos por medio de una solicitud se autoriza cuando el comercio no es permanente”.
- 27.5.** Al respecto, en el escrito presentado el 13 de noviembre de 2025, el GAD Municipal de Ambato informó sobre la existencia del “Manual del Proceso: Permiso de Espacios Públicos” aprobado el 12 de octubre de 2021. Dicho Manual es un instrumento interno para la gestión administrativa de permisos vinculados al uso del espacio público. Además, señala expresamente que “no se han otorgado autorizaciones para la realización de actividades comerciales permanentes en la vía pública fuera de plazas y mercados”.
- 27.6.** En relación con el trabajo autónomo, el GAD Municipal de Ambato señala que este se encuentra prohibido. Su objetivo, afirma, es promover la “reinserción dentro de las plazas y mercados [...] dándoles la oportunidad de ser comerciantes catastrados [...]; ya con las personas que definitivamente permanecen en estos lugares pese a las indicaciones ahí si [se] inicia el procedimiento sancionatorio”.

- 27.7.** El GAD Municipal de Ambato añade que en el cantón existen “las autorizaciones para las diferentes asociaciones de vendedores autónomos dentro de los espacios públicos”, pero, para el caso de trabajadores autónomos deben ser trasladados a la red de plazas y mercados en la que se les asigna un puesto definitivo y pagan una contribución. El objetivo, a su decir, es que con el trabajo autónomo no se impida la libertad de tránsito. Por ello, en la vía pública como tal “no existe la posibilidad de otorgarles el permiso con las ordenanzas vigentes”.
- 27.8.** Agrega que, entonces, en el cantón, existen formas para el expendio de productos a nivel del mercado mayorista, también para el expendio de productos de minoristas dentro de la red de plazas y mercados, donde existen comerciantes catastrados de varias parroquias rurales y urbanas. Ahora, cuando se trata de productores, el GAD Municipal de Ambato sí tiene proyectos; por ejemplo, “se ha creado el Centro de Transferencia Agroindustrial en la parroquia Unamuncho” en el que van los productores de la zona para vender lo que han cosechado en días específicos como los de feria. Asimismo, indica que está en ejecución el proyecto de la Plaza Santa Clara para el expendio de productos dentro de la parroquia Izamba. Por tanto, a su decir, existen espacios tanto para mayoristas como minoristas y productores.
- 27.9.** Reitera que no existe una regulación para los trabajadores autónomos, por ejemplo, el expendedor de caramelos. Señala que lo anterior ocurre por el tipo de comercio que realizan que no necesariamente se hace en un solo lugar de forma permanente. Así, a su juicio, lo que realiza el GAD Municipal de Ambato es permitir que el expendio lo hagan de forma transitoria y roten para “no limitar el tránsito del resto de la ciudadanía en el sector” y no cometer una infracción.
- 27.10.** Frente a ello, menciona que existe un proyecto para reubicar a los trabajadores autónomos, que hay estudios y una proyección para realizar mercados o plazas al aire libre donde estas personas puedan ejercer su actividad en días específicos mediante un pago de regalías. Establece que se trataría de un proyecto de ordenanza de regalías del espacio público.
- 27.11.** Finalmente, solicita que esta Corte niegue la demanda al carecer de fundamentación legal.

5.3. *Amici curiae*

5.3.1. Mesías Jonás Guanolisa Mungabusi, en calidad de autoridad comunitaria de Pataló Alto y dirigente de desarrollo comunitario y productivo, perito comunitario y estudiante de derecho de la Universidad Técnica Particular de Loja

28. En la audiencia, el *amicus curiae* indica que, cuando él era un niño y su familia no tenía recursos económicos, su padre salía a trabajar y recorrer el mercado mayorista. Manifestó que recuerda cómo “llegaron tres agentes municipales, le pegaron a papá, le quitaron las cosas y lo metieron preso”.
29. Como parte de las comunidades y pueblos indígenas de la provincia de Tungurahua, menciona que las personas viven de la agricultura, así como del intercambio y necesariamente tienen que salir a comercializar sus productos. Como un ejemplo, arguye que a veces el mercado mayorista del cantón se cierra o los retiran del lugar y “no podemos quedarnos con los productos porque se pierden [y] [...] necesariamente [tenemos] que recurrir a las calles a vender”.
30. Frente a ello, señala que el GAD Municipal de Ambato no ha previsto otros espacios en los que se puedan realizar estas actividades. Menciona que no son solo 10 a 20 personas que puedan llenar los mercados del cantón y que esta medida no es suficiente.
31. Señala que hay distintas realidades y que no se garantiza el derecho al trabajo ni a una vida digna. También establece que, desde 2019, los trabajos estables han disminuido y actualmente “al menos [...] un 60 o 70% de las comunidades [indígenas] se dedican al trabajo informal”.

5.3.2. Raúl Masabanda Agualongo, en representación del Movimiento Indígena de Tungurahua y Rosario Maliza, parte del pueblo Chibuleo

32. En la audiencia, el *amicus curiae* menciona que el Movimiento Indígena de Tungurahua está inconforme con la prohibición del trabajo que implica la ordenanza impugnada. A su decir, la realidad en las calles del cantón es el maltrato y la discriminación por parte de las autoridades, como los policías municipales.
33. El *amicus curiae* señala que:
- 33.1. Desde muy joven trabajaba de forma autónoma, iba a la ciudad “con los productos que nosotros mismos producimos en el campo, al llegar a la ciudad lamentablemente cada vez se encontraba y se encuentra hasta hoy en día, con ese maltrato” de los policías municipales.

33.2. La ordenanza impugnada limita y prohíbe esta actividad comercial sin considerar que hay madres y padres que son el sustento de la familia. No se conocen si existen procedimientos ni tampoco se maneja una base de datos de las personas de comunidades indígenas que realicen trabajo autónomo. Existe gente que realiza trabajo autónomo “por el mismo hecho de que nosotros que somos del campo, producimos en el campo, solventamos la alimentación a la ciudad, nos obliga a bajar a la ciudad para poder hacer esta actividad”. Sin embargo, no todas las personas que realizan trabajo autónomo lo hacen de forma permanente, hay casos en los que lo hacen a diario y otros en los que lo realizan los días de feria o cuando ya disponen de productos para comercializar.

33.3. Las autoridades deben plantear una solución y una alternativa porque al momento de emprender tal actividad las personas no tienen un espacio o sitio donde hacerlo.

5.3.3. Sandy Tocagón Tambi, en calidad de vocera de la red de mujeres quichuas defensoras de los derechos colectivos y de la naturaleza

34. En la audiencia, la *amicus curiae* señala que la ordenanza impide o limita el ejercicio pleno del derecho al trabajo previsto en el artículo 33 de la Constitución. Además, menciona que tampoco se cumple con el artículo 3 numerales 1 y 5, el artículo 11 numerales 2 y 4 de la Constitución y el artículo 82 de la misma norma.

35. Indica que se transgrede el derecho al trabajo de grupos de atención prioritaria, grupos sociales que históricamente fueron excluidos, “son mujeres, mujeres indígenas, mujeres embarazadas, hombres y mujeres, niños de las zonas urbano-marginales que se encuentran en una situación económica muy limitada”. En Ambato, confluyen varios pueblos y nacionalidades, el pueblo afroecuatoriano, montubio, existen tres pueblos indígenas y “miembros de estos pueblos salen a vender sus productos en la ciudad [...] y que son diariamente sometidos a actos de vulneración de sus derechos constitucionales cuando se limita el derecho al trabajo”. Arguye que un sistema de economía comunitaria se trata de que “en mi población, en mi sector, en mi terreno, sembraré, produciré y eso me servirá para alimentarme, pero habrá cuestiones, aspectos necesarios [...] [frente a los que] no puedo ir a hacer un proceso de intercambio o un trueque necesito necesariamente (sic) un recurso económico” y, por ello, las personas van a la ciudad a vender sus productos. Sin embargo, a su decir, se les limita la posibilidad de salir a vender.

36. Por último, agrega que la ordenanza impugnada fue emitida sin la participación de los sectores antes mencionados. Asimismo, indica que en Ibarra y en Cayambe se han creado ordenanzas que “van promoviendo y protegiendo los derechos colectivos”.

6. Planteamiento de los problemas jurídicos

37. Esta Corte, en el análisis de las acciones de inconstitucionalidad, ha establecido que la parte accionante i) debe demostrar la incompatibilidad normativa con la Constitución.⁷ Además, de acuerdo con la LOGJCC, ii) debe cumplir cierta carga argumentativa y plantear argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes por los que considera que existe una incompatibilidad normativa.⁸
38. De la demanda se advierte que la accionante cuestiona la constitucionalidad de dos artículos de la ordenanza impugnada. Específicamente impugna el artículo 4 literales a y b; y, el artículo 16 numeral 1 literales b, e y el antepenúltimo párrafo.
39. Con relación a la prohibición establecida en el literal b del numeral 1 del artículo 16 de la ordenanza impugnada, conforme a los argumentos resumidos en los párrafos 21.1 al 21.11 *supra*, se advierte que la accionante identifica posibles transgresiones a diversas disposiciones constitucionales. Sin embargo, la Corte nota que su principal cargo se centra en señalar que dicha prohibición vulnera el derecho al trabajo de las personas trabajadoras autónomas y comerciantes minoristas y que aquello también impide acceder a los espacios públicos de la ciudad, en donde ejercen esta actividad.
40. Por tanto, este Organismo analizará las alegaciones referidas en el párrafo anterior a la luz del derecho al trabajo en todas sus modalidades, el reconocimiento y la protección del trabajo autónomo realizado en espacios públicos y el derecho al disfrute pleno de la ciudad y sus espacios públicos, reconocidos en los artículos 33, 325, 329 y 31 de la Constitución. Para ello, se plantea el siguiente problema jurídico:

¿La norma contenida en el artículo 16, numeral 1, literal b de la ordenanza impugnada, que establece una prohibición a la ocupación de bienes de uso público para cualquier tipo de actividad comercial no autorizada, es incompatible con el derecho al trabajo en todas sus modalidades, el reconocimiento y la protección del trabajo autónomo en espacios públicos y el derecho al disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios públicos, establecidos en los artículos 33, 325, 329 y 31 de la Constitución?

41. En relación con la prohibición prevista en el literal e del numeral 1 del artículo 16 de la ordenanza impugnada, no se observa que la accionante haya formulado alegaciones claras, ciertas, específicas y pertinentes sobre la incompatibilidad de tal disposición

⁷ CCE, sentencia 94-15-IN/21, 7 de abril de 2021, párr. 25; sentencia 9-14-IN/22, 2 de noviembre de 2022, párr. 21; y, sentencia 36-18-IN/24, 8 de febrero de 2024, párr. 69.

⁸ CCE, sentencia 9-14-IN/22, 2 de noviembre de 2022, párr. 21; y, sentencia 36-18-IN/24, 8 de febrero de 2024, párr. 69.

con el texto constitucional. La accionante no establece cuáles son las razones por la que llega a objetar una incompatibilidad con la Constitución (argumento claro); no identifica razones que se refieran en específico a un contenido normativo de la infraconstitucionalidad impugnada (argumento cierto); que no se traten de razones vagas, indeterminadas o indirectas (argumento específico); por ende, tampoco muestra que sean razones de naturaleza constitucional (argumento pertinente).⁹ Además, se advierte que dicha prohibición se dirige a los dueños de locales, almacenes, viviendas o negocios, y no a los trabajadores y comerciantes autónomos, respecto de quienes se articulan los cargos de la demanda. En consecuencia, no se planteará un problema jurídico al respecto, debido a que, ante la ausencia de cargos, no es posible realizar un análisis de la posible inconstitucionalidad del literal referido.

42. La accionante también plantea argumentos en contra de las medidas provisionales previstas en los literales a y b del artículo 4 de la ordenanza impugnada y la consecuencia de la inobservancia de la prohibición prevista en el antepenúltimo párrafo del artículo 16 de la misma, respecto a las actividades comerciales no autorizadas. Al respecto, de los párrafos 23.1 al 23.3 *supra*, se observa que las alegaciones se orientan a cuestionar que las medidas de retiro y decomiso de bienes y herramientas de trabajo son incompatibles con el derecho a la propiedad, el reconocimiento y protección del trabajo autónomo en espacios públicos y el principio de prohibición de confiscación de productos, materiales o herramientas de trabajo, previstos en los artículos 66 numeral 26 y 329 de la Constitución. De modo que, se plantea el siguiente problema jurídico:

¿Las normas contenidas en los literales a y b del artículo 4 y en el antepenúltimo inciso del artículo 16 de la ordenanza impugnada, que prevén medidas provisionales y sanciones para las actividades comerciales no autorizadas, son incompatibles con el derecho a la propiedad, el reconocimiento y protección del trabajo autónomo y el principio de no confiscación de productos, materiales o herramientas de trabajo, reconocidos en los artículos 66 numeral 26 y 329 de la Constitución?

43. Ahora bien, la Corte advierte que, si bien se han formulado los dos problemas jurídicos precedentes, la aplicación de las medidas provisionales y sanciones previstas en la ordenanza impugnada presupone la existencia de una prohibición constitucionalmente válida para el ejercicio de las actividades comerciales no autorizadas en espacios públicos. En ese sentido, en caso de que, al resolver el primer problema jurídico, la Corte determine que dicha prohibición resulta incompatible con la Constitución, el análisis de las disposiciones relativas a las medidas provisionales y la sanción

⁹ CCE, sentencias 107-21-IN/25, 17 julio de 2025, párr. 29; y, 88-22-IN/25, 18 de septiembre de 2025, párr. 38.3.

resultaría innecesario en la presente causa, sin que ello implique un pronunciamiento respecto del contenido normativo de tales disposiciones ni incida en el examen que pueda realizarse en otras causas.

44. Finalmente, respecto a la alegación de la contravención de normas internacionales, la accionante se limita a señalar las disposiciones sin establecer algún cargo claro, cierto, específico y pertinente que permita a esta Corte examinar una posible incompatibilidad de la ordenanza impugnada con las normas referidas. Por tanto, no se planteará un problema jurídico al respecto.

7. Resolución de los problemas jurídicos

7.1. ¿La norma contenida en el artículo 16, numeral 1, literal b de la ordenanza impugnada, que establece una prohibición a la ocupación de bienes de uso público para cualquier tipo de actividad comercial no autorizada, es incompatible con el derecho al trabajo en todas sus modalidades, el reconocimiento y la protección del trabajo autónomo en espacios públicos y el derecho al disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios públicos, establecidos en los artículos 33, 325, 329 y 31 de la Constitución?

45. El artículo 33 de la Constitución establece que el trabajo es un derecho y un deber social, así como un derecho económico, fuente de realización personal y base de la economía. Asimismo, determina que el Estado garantizará a las personas trabajadoras el pleno respeto a su dignidad, una vida decorosa, remuneraciones y retribuciones justas y el desempeño de un trabajo saludable y libremente escogido o aceptado.¹⁰
46. Por su parte, el artículo 325 indica que el Estado garantizará el derecho al trabajo y reconocerá todas sus modalidades, ya sea en relación de dependencia o autónomas. De la misma manera, reconoce a todas las trabajadoras y trabajadores como actores

¹⁰ En igual sentido, el artículo 23 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos establece que toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su empleo, a condiciones laborales justas y satisfactorias, y a la protección contra el desempleo. Asimismo, reconoce el derecho, sin discriminación alguna, a recibir igual salario por un trabajo de igual valor. Toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y suficiente que le permita vivir con dignidad junto a su familia, y que, en caso necesario, sea complementada por otros medios de protección social. Además, se garantiza el derecho a fundar sindicatos y a afiliarse a ellos para la defensa de sus intereses. Asimismo, los artículos 6 y 7 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales reconocen el derecho de toda persona a trabajar en un empleo libremente escogido o aceptado, y establecen la obligación de los Estados de adoptar medidas para garantizar este derecho, incluyendo la orientación y formación profesional, así como políticas que promuevan el desarrollo económico y el empleo pleno en condiciones de libertad. Además, se reconoce el derecho a condiciones laborales equitativas y satisfactorias, que incluyan una remuneración justa e igual por trabajo de igual valor sin discriminación, condiciones de vida dignas, seguridad e higiene en el trabajo, oportunidades de ascenso basadas en méritos y antigüedad, así como descanso, tiempo libre, jornada laboral razonable, vacaciones pagadas y remuneración en días festivos.

sociales productivos. Por último, en el artículo 329, la Constitución reconoce y protege el trabajo autónomo realizado en espacios públicos, permitidos por la ley y otras regulaciones.

47. En este marco, el artículo 3 de la Ley de Defensa y Desarrollo del Trabajador Autónomo y del Comerciante Minorista define a la trabajadora o trabajador autónomo como la persona natural que desarrolla actividades de fabricación, producción, distribución y/o comercialización de bienes y/o prestación de servicios, de manera personal, ambulante o fija, habitual o temporal y sin relación de dependencia. De igual forma, señala que el comerciante minorista es la persona natural que desarrolla actividades de comercio y distribución de bienes y/o servicios, de forma personal, ambulante o fija, habitual o temporal, para la autogeneración de ingresos. En ambos casos, su capital de operación no supera los treinta y seis salarios básicos unificados del trabajador privado.
48. Dadas las condiciones *sui generis* en las que se desarrollan el trabajo autónomo y el comercio minorista, estas formas de trabajo suelen ser categorizadas como *empleo informal* o actividades del *sector informal*. Por un lado, el *empleo informal* se refiere a trabajadores o trabajadoras que no están amparados por la legislación laboral nacional, no pagan impuesto a la renta, no están afiliados a la seguridad social ni acceden a beneficios laborales mínimos.¹¹ Por otro lado, el *sector informal* se refiere al conjunto de unidades productivas de menos de cien trabajadores que no tienen Registro Único de Contribuyentes.¹² En estas unidades productivas, el empleo tiende a ser ocasional, por parentesco o relaciones personales, y no por acuerdos contractuales que supongan algún tipo de formalidad.¹³ Ambas categorías se enmarcan dentro de la *economía informal*, la cual abarca todas las actividades económicas realizadas por trabajadores y unidades económicas que, según la legislación o en la práctica, no están adecuadamente cubiertas por sistemas formales —excluyendo de manera expresa las actividades ilícitas—.¹⁴
49. Según ONU Mujeres, la escasez de “empleos decentes” significa que millones de mujeres y hombres se han visto obligados a aceptar empleos de mala calidad, con frecuencia en la economía informal.¹⁵ En este contexto, de acuerdo con la Conferencia

¹¹ Organización Internacional del Trabajo (2013). La medición de la informalidad: Manual estadístico sobre el sector informal y el empleo informal. Ginebra, Suiza.

¹² INEC (2021). Metodología de la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU). Ecuador.

¹³ Grupo FARO (2020). Una mirada al empleo informal en Quito. La Caracola Editores. Quito, Ecuador.

¹⁴ Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo (2015). Recomendación 204 sobre la Transición de la Economía Informal a la Economía Formal. Ginebra, Suiza.

¹⁵ ONU Mujeres (2015). El progreso de las mujeres en el mundo 2015-2016. Estados Unidos de América.

General de la Organización Internacional del Trabajo (“OIT”):¹⁶

[l]a economía informal absorbe a trabajadores que, de otro modo, no tendrían trabajo ni ingresos, sobre todo en los países en desarrollo que cuentan con una importante fuerza laboral en rápida expansión [...]. La mayoría de las personas no se incorporan a la economía informal por elección, sino por la necesidad de sobrevivir. Cuando se dan sobre todo altas tasas de desempleo, subempleo y pobreza, la economía informal tiene un importante potencial para crear trabajo y generar ingresos porque es relativamente fácil acceder a ella [...].

50. Dicho Organismo también señala que la feminización de la pobreza y la discriminación por motivos de género, edad, origen étnico o discapacidad implican que los grupos más vulnerables y marginados suelen acabar en la economía informal. Por esta razón, las mujeres sumergidas en este tipo de economía tienen que conciliar la triple responsabilidad de ganarse el sustento y realizar labores de cuidado.¹⁷
51. En la región de latinoamericana, la tasa de empleo informal alcanza el 53,1% del empleo total con un mayor porcentaje de mujeres, el cual asciende al 54,3%.¹⁸ En Ecuador, no existen datos precisos sobre la tasa de empleo informal, pero hay evidencia estadística relevante respecto al empleo en el sector informal en el contexto del trabajo autónomo y comercio minorista. En este sentido, la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo del INEC para 2024 (“**encuesta**”) advierte que el 23,3% de las personas con empleo en Ambato se encuentran en el sector informal. De la misma manera, la encuesta arroja los siguientes datos:

Tabla 1. Empleo en el sector informal en Ecuador, 2024. Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (INEC).

Empleo en el sector informal		
Ciudad	Todas	Ambato
Independientes	70,1%	90,8%
Sin seguridad social	85,3%	85,5%
Mujeres	42,4%	54,2%
Adultas y adultos mayores	12,4%	16,5%
Provenientes de pueblos y nacionalidad indígenas	20,9%	3,9%

Fuente: Cuadro elaborado por la CCE.

52. A partir de lo expuesto, se puede constatar que existen diferencias importantes entre la media de los datos de las diversas ciudades y los correspondientes a Ambato. En primer lugar, se destaca que en esta ciudad el 90,8% de la población del sector informal

¹⁶ Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo (2002). Informe VI, El trabajo decente y la economía informal, párr. 6. Ginebra, Suiza.

¹⁷ Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo (2002). Informe VI, El trabajo decente y la economía informal, párr. 20. Ginebra, Suiza.

¹⁸ Grupo FARO (2020). Una mirada al empleo informal en Quito. La Caracola Editores. Quito, Ecuador.

trabaja de manera independiente. Este alto porcentaje de trabajadores independientes dentro del sector informal permite arribar a la conclusión de que existe una fuerte presencia del trabajo autónomo en este segmento. Además, se observa que una gran parte de esta población carece de seguridad social y otros beneficios laborales. También, se evidencia que la economía informal en Ambato está predominantemente sostenida por mujeres, con un aumento considerable en comparación con el porcentaje promedio a nivel nacional. Asimismo, aunque la representación de personas provenientes de pueblos y nacionalidades indígenas en Ambato (3,9%) es inferior al promedio nacional (20,9%), este porcentaje sigue siendo importante dentro del contexto local. Tal como lo han señalado los *amici curiae*, el carácter de la economía agrícola en Ambato implica que quienes trabajan la tierra, que generalmente son personas indígenas, se trasladan a la ciudad para vender sus productos. Además, según datos adicionales de la encuesta, solo el 4,2% de las personas que laboran en el sector informal de Ambato cuentan con un empleo adecuado,¹⁹ lo que indica que una gran parte de esta población se encuentra en situación de subempleo.²⁰

53. El empleo informal, por sus características, se ejerce de forma habitual en el espacio público. En efecto, las actividades de trabajo autónomo y comercio minorista no solo se vinculan con el derecho al trabajo, sino que también encuentran resguardo, aunque también tensión, en el derecho al disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios públicos. Por esta razón, el trabajo autónomo que se realiza en las calles requiere ser atendido a partir de una gestión democrática del espacio público, enfocado en el derecho a la ciudad. Esto, sin perjuicio de que, en el marco del ejercicio de este derecho, puedan establecerse regulaciones orientadas a garantizar que el disfrute de la ciudad y sus espacios públicos sea equitativo para todas las personas que la habitan, de modo que, tanto quienes ejercen el trabajo autónomo en el espacio público, como quienes no lo hacen, puedan disfrutar plenamente de la ciudad.
54. De acuerdo con el artículo 31 de la Constitución, las personas tienen derecho al disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios públicos, bajo los principios de sustentabilidad, justicia social, respeto a las diferentes culturas urbanas y equilibrio entre lo urbano y lo rural. El ejercicio del derecho a la ciudad se basa en la gestión democrática de esta,

¹⁹ De acuerdo con la Encuesta, se encuentran en esta categoría las personas con empleo que, durante la semana de referencia, perciben ingresos laborales iguales o superiores al salario mínimo, trabajan igual o más de 40 horas a la semana, independientemente del deseo y disponibilidad de trabajar horas adicionales. También forman parte de esta categoría, las personas con empleo que, durante la semana de referencia, perciben ingresos laborales iguales o superiores al salario mínimo, trabajan menos de 40 horas, pero no desean trabajar horas adicionales.

²⁰ De acuerdo con la Encuesta, el *subempleo* abarca a las personas con empleo que, durante la semana de referencia, percibieron ingresos inferiores al salario mínimo y/o trabajaron menos de la jornada legal y tienen el deseo y disponibilidad de trabajar horas adicionales. En este contexto, el ingreso promedio de un trabajador independiente en la categoría de subempleo en Ambato es de 270 USD, según el INEC.

en la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad, y en el ejercicio pleno de la ciudadanía.

55. El derecho a la ciudad es un derecho difuso que pertenece a toda la población y a todos los sujetos que la habitan, a las generaciones presentes como futuras, para ocupar, usar y producir ciudades justas y sostenibles. Este derecho se enmarca, además, en una dinámica creciente de residir en ciudades. Por lo mismo, tal como lo ha señalado esta Corte, el derecho a la ciudad “se fundamenta en la necesidad de enfrentar cuestiones como la marginalidad, exclusión, riesgos y daños ambientales, asentamientos urbanos inadecuados, inseguridad y las múltiples violencias”.²¹ El fin del ejercicio de este derecho es construir y habitar espacios que permitan desarrollar al máximo las diversas manifestaciones y capacidades de vida, es asegurar que la población tenga la capacidad de acceder a recursos urbanos, bienes, servicios y oportunidades de vida en la ciudad, sin exclusión ni discriminación.
56. Este Organismo también ha indicado que el contenido del derecho incluye, al menos, 1) la distribución espacial justa de recursos para asegurar buenas condiciones de vida de toda la población; 2) la gestión democrática de la ciudad, 3) la diversidad social, económica y cultural, y 4) la armonía con la naturaleza.²²
57. El componente de diversidad social, económica y cultural implica promover ciudades con economías inclusivas y solidarias, y reconoce el valor estructural del trabajo informal en contextos urbanos:

El trabajo decente y medios de vida seguros son centrales para el concepto de ciudades inclusivas. Sin embargo, las formas de empleo informal—incluyendo a todos los trabajadores sin protección social—constituyen más de la mitad del empleo no agrícola en regiones en desarrollo. Los medios de vida informales son desvalorizados en la planificación urbana y en la formulación de políticas; las mujeres, los jóvenes y otros grupos de atención prioritaria [...] enfrentan barreras significativas para acceder a estos espacios; y, los principios de economía solidaria son ignorados en la política económica.²³

58. Desde este pilar, la creación de ciudades con economías inclusivas y solidarias significa, entre otros, valorar a las economías informales, desarrollar normativa que reconozca y proteja los espacios en donde ocurre el trabajo informal, generar programas de inclusión productiva para grupos vulnerables, y establecer mecanismos para prevenir desalojos, hostigamiento o criminalización de las personas trabajadoras informales en el espacio público.²⁴

²¹ CCE, sentencia 2167-21-EP/22, 19 de enero de 2022, párr. 101.

²² *Ibid.*, párr. 103.

²³ United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development, Habitat III, *Policy Papers: Policy Paper 1 The Right to the City and Cities for All*, párr. 36, p. 32, 2018.

²⁴ *Ibid.*, párr. 59, p. 39.

59. En esta línea, la Corte ya ha determinado que el ejercicio del derecho a la ciudad exige que los gobiernos autónomos descentralizados municipales ejerzan sus competencias de planificación y ordenamiento territorial mediante instrumentos normativos y técnicos que regulen el uso del suelo y del espacio público, en función de un desarrollo urbano inclusivo y equilibrado.²⁵ Tales herramientas permiten articular el control administrativo con políticas públicas orientadas a garantizar los derechos de todas las personas que habitan la ciudad.
60. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible ha definido al espacio público como un terreno de propiedad pública, disponible para el uso público. Los espacios públicos abarcan una variedad de entornos, incluyendo calles, aceras, plazas, jardines, parques y áreas de conservación. Cada espacio público tiene sus propias características espaciales, históricas, ambientales, sociales y económicas.²⁶ De ahí que los espacios y bienes públicos cumplen una función social y ambiental, en el marco del derecho a la ciudad.
61. La función social implica que la propiedad –en este caso pública– debe garantizar el acceso equitativo a los derechos del buen vivir²⁷ (derechos económicos, sociales y culturales). Es decir, las ciudades deben ser pensadas y gestionadas de manera que los titulares del derecho no solo ocupen el espacio público, sino que puedan utilizarlo como un medio de realización de otros derechos. Asimismo, el Estado, como administrador, tiene la obligación de reconocer y proteger la función social de cada uno de los bienes públicos bajo su cargo.
62. De acuerdo con el Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos,²⁸ el espacio público puede estimular la economía local e informal a pequeña escala mientras genera ingresos fiscales para los gobiernos locales. Para el efecto, el espacio público debe ser flexible y lo suficientemente abierto para servir tanto a los asentamientos informales como a los formales. Y, de la misma manera, para que el espacio público sea económicamente inclusivo deben existir métodos para proteger a todos los grupos vulnerables de la población y garantizar la equidad en la asignación y el diseño de estos espacios.

²⁵ CCE, sentencia 2167-21-EP/22, 19 de enero de 2022.

²⁶ United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development, Habitat III, Issue paper on Public Space, p. 29, 2015.

²⁷ CCE, sentencia 68-16-IN/21 y acumulado, 25 de agosto de 2021, párr. 39.

²⁸ Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat) (2018). Claves para el espacio público, conclusiones de las conferencias Future of Places I, II y III.

63. En el mismo sentido, según la OIT,²⁹ el sector informal es importante no solo como fuente de empleo sino también en la producción de bienes y servicios. En muchos países, la contribución de las empresas informales al valor agregado bruto es sustancial. Por otro lado, este tipo de economía también favorece a sectores con menor capacidad adquisitiva, al proporcionar bienes y servicios que se pueden conseguir fácilmente y a precios módicos.³⁰ De este modo, resulta evidente que esta actividad económica cumple una función social esencial, no solo como medio de subsistencia para quienes la ejercen, sino también como un mecanismo que garantiza el acceso a bienes y servicios básicos a los sectores de la población que los consumen.
64. Ahora bien, esta dimensión funcional del trabajo informal no debe invisibilizar sus limitaciones estructurales. Para esta Corte es importante reconocer que el trabajo informal, si bien constituye un mecanismo de subsistencia para amplios sectores de la población, también conlleva riesgos importantes. Esta modalidad laboral suele estar desprovista de garantías mínimas, lo que puede reproducir condiciones de precariedad, explotación o exclusión social, especialmente para grupos vulnerables o quienes enfrentan barreras estructurales. Desde esta perspectiva, resulta relevante considerar que la formulación de políticas públicas adecuadas podría contribuir a mitigar estos efectos y permitir una mejor protección de derechos en contextos de informalidad.
65. Por otro lado, respecto al equilibrio entre lo urbano y lo rural, esta Corte advierte que esta dinámica es fundamental para comprender el sector informal, dado que gran parte de esta economía está constituida por labores agrícolas que alternan el trabajo y el comercio entre el campo y la ciudad. En este sentido, quienes se dedican a la agricultura, particularmente en zonas rurales e indígenas como la provincia de Tungurahua, enfrentan una serie de condiciones estructurales que los empujan a utilizar el espacio público urbano para comercializar sus productos.
66. De ahí que el reconocimiento del trabajo informal como parte de la economía urbana es un imperativo para construir ciudades inclusivas. En un entorno en donde existe altas tasas de desempleo y las personas recurren a la venta informal como forma de subsistencia, esta actividad no puede ser tratada como un problema urbano. En tanto el derecho a la ciudad incluye vivir de forma digna y segura, los medios de vida tales como el trabajo informal, deben tener un lugar prioritario en la política urbana.
67. En efecto, para quienes viven del trabajo informal —véase el párrafo 49 *supra*— el uso del espacio público se convierte en una necesidad más que en una elección. Los

²⁹ Organización Internacional del Trabajo (2013). La medición de la informalidad: Manual estadístico sobre el sector informal y el empleo informal. Ginebra, Suiza.

³⁰ Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo (2002). Informe VI, El trabajo decente y la economía informal. Ginebra, Suiza.

mercados mayoristas, que deberían cumplir una función de intermediación y distribución equitativa, muchas veces resultan inaccesibles por razones estructurales o por decisiones administrativas que limitan el acceso de pequeños productores. Así lo expresa Mesías Jonás Guanolisa Mungabusi, en calidad de *amicus curiae*, como parte de las comunidades indígenas de Tungurahua, al señalar que cuando el mercado mayorista del cantón se cierra o los comerciantes son desalojados, “no podemos quedarnos con los productos porque se pierden [y] [...] necesariamente [tenemos] que recurrir a las calles a vender”.

68. Esta situación no es aislada, pues Raúl Masabanda Agualongo, en representación del Movimiento Indígena de Tungurahua y Rosario Maliza, parte del pueblo Chibuleo, también señalaron que desde su juventud han trabajado de forma autónoma, llevando a la ciudad los productos cultivados por su familia en el campo. Sin embargo, al llegar al espacio urbano, se han encontrado —y continúan encontrándose— con el maltrato de ciertas autoridades.
69. Además, destacan que muchas personas se ven obligadas a realizar trabajo autónomo porque son quienes sostienen, desde el campo, la alimentación de las ciudades. Sin embargo, no todos ejercen esta actividad de forma permanente, hay quienes lo hacen a diario, mientras que otros solo acuden en días de feria o cuando tienen excedentes disponibles para comercializar. En este contexto, explican que la economía comunitaria implica sembrar y producir en el propio terreno para el autoconsumo, pero que hay necesidades —como vestimenta, salud o educación— que no pueden resolverse mediante el trueque, por lo que es indispensable contar con un ingreso monetario. Por ello, muchas personas viajan a la ciudad a vender sus productos.
70. Estos testimonios evidencian cómo las dinámicas rurales, lejos de estar desconectadas de lo urbano, están profundamente entrelazadas con él. Las calles de la ciudad se convierten en un punto vital de encuentro entre el campo y la urbe, en un intento de subsistencia frente a una estructura comercial que muchas veces excluye a los pequeños agricultores. Comprender esta relación es clave para pensar en políticas públicas que garanticen un uso equitativo y democrático del espacio público, reconociendo la función social que cumple para quienes, desde el campo, sostienen la seguridad alimentaria de las ciudades y permiten un equilibrio entre lo urbano y lo rural.
71. En el caso concreto, el artículo 16, numeral 1, literal b de la ordenanza impugnada establece una prohibición a la ocupación de bienes de uso público para cualquier tipo de actividad comercial no autorizada. En este sentido, la accionante alega que prohibir totalmente las ventas ambulantes en espacios públicos atenta contra el derecho al libre escogimiento del trabajo, pues el trabajo autónomo es una modalidad de trabajo

reconocida por la Constitución que, de manera habitual, se ejerce en el espacio público. Además, hace énfasis en que se trata de una labor de autosustento que, en su mayoría, es practicada por sectores económicamente vulnerables. Así, señala que su prohibición genera un perjuicio económico para muchas familias en cuestiones como su acceso a la alimentación, la vivienda y demás necesidades básicas para alcanzar una vida digna.

72. Por su parte, el GAD Municipal de Ambato afirma que para poder realizar cualquier tipo de actividad en el espacio público hay que efectuar un procedimiento específico “de licenciamiento”. Pese a ello, no se evidencia que el GAD Municipal de Ambato haya establecido un procedimiento normativo y específico para el efecto, que permita a las personas trabajadoras autónomas acceder a una autorización para ejercer actividades comerciales permanentes en el espacio público. El propio GAD Municipal de Ambato ha señalado que, con las ordenanzas vigentes, “no existe la posibilidad de otorgarles el permiso”, lo que en la práctica supone una prohibición total del trabajo autónomo fuera de plazas y mercados. Si bien el GAD Municipal de Ambato también informó sobre la existencia de un “Manual del Proceso: Permiso de Espacios Públicos”, la Corte advierte que dicho instrumento constituye una herramienta administrativa interna y no una regulación que habilite el licenciamiento para el trabajo autónomo en el espacio público, pues no son normas que definan el acceso, las condiciones, límites ni garantías aplicables para la obtención de la autorización. Frente a la ausencia de normativa, la institución accionada menciona que existe un proyecto para reubicar a los trabajadores autónomos, que hay estudios y una proyección para realizar mercados o plazas al aire libre donde estas personas puedan ejercer su actividad en días específicos mediante un pago de regalías. Sin embargo, ninguno de estos elementos constituye una disposición normativa que permita el licenciamiento para el trabajo autónomo.
73. En consecuencia, esta Corte observa que actualmente el trabajo autónomo en el espacio público —a diferencia del trabajo en los espacios de los mercados y autorizaciones para ferias— se encuentra totalmente prohibida. De ahí que sea pertinente analizar la proporcionalidad del artículo 16, numeral 1, literal b de la norma impugnada.

7.1.1. Análisis de la prohibición del artículo 16, numeral 1, literal b de la ordenanza impugnada a la luz del test de proporcionalidad

74. La ordenanza impugnada prohíbe la ocupación de los bienes de uso público para el desarrollo de cualquier actividad comercial no autorizada. Esta disposición impone una restricción directa al ejercicio del derecho al trabajo, pues impide el desarrollo de actividades comerciales por parte de trabajadores autónomos y comerciantes

minoristas en los espacios públicos de la ciudad. Dado que estas formas de trabajo constituyen no solo modalidades reconocidas y protegidas por la Constitución –párrafo 46 *supra*– sino también un medio fundamental de subsistencia para grupos históricamente excluidos –como mujeres, adultos mayores y personas indígenas–, esta Corte analizará la proporcionalidad de dicha medida, conforme al artículo 3 numeral 2 de la LOGJCC. Para ello, se verificará que la ordenanza en cuestión: (i) persiga un fin constitucionalmente válido, (ii) sea idónea, (iii) sea necesaria y (iv) proporcional en sentido estricto en relación con dicho fin.³¹

i) Fin constitucionalmente válido

75. Respecto a este criterio, la Corte ha establecido que para que una medida persiga un fin constitucionalmente válido debe tener como horizonte el cumplimiento de un objetivo previsto en la Constitución o que busque proteger derechos constitucionales.³²
76. En relación con el (i) fin constitucionalmente válido, esta Corte encuentra que, a través de la prohibición establecida en la ordenanza impugnada, el GAD Municipal de Ambato pretende regular y controlar la ocupación de bienes de uso público con el objetivo de garantizar la libertad de “tránsito del resto de la ciudadanía”. Lo anterior persigue fines constitucionalmente válidos a la luz de los artículos 3 numeral 2, 66 numeral 14, 226 y 264 numerales 1, 2, 3 y 6 de la Constitución, relativos a la libertad de tránsito y la competencia del GAD Municipal de Ambato de planificar el desarrollo y el ordenamiento territorial, regular y controlar el uso del suelo, gestionar la vialidad urbana, administrar el tránsito y el transporte público.³³ Por estas consideraciones, la

³¹ CCE, sentencia 3-19-IN/21, 10 de noviembre de 2021, párr. 34.

³² CCE, sentencia 7-15-IN/21, 7 de abril de 2021, párr. 32; y, sentencia 21-18-IN/24, 11 de julio de 2024, párr. 112.

³³ El artículo 3 numeral 2 de la Constitución establece como deber primordial del Estado garantizar sin discriminación el efectivo goce de los derechos, entre los que se encuentra la seguridad y el orden público. El artículo 66 numeral 14 de la Constitución reconoce el derecho a transitar libremente por el territorio nacional. El artículo 226 de la Constitución impone a las entidades del sector público la obligación de ejercer sus competencias en el marco de la Constitución y la ley, con miras a hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos constitucionales. Lo que implica que las actuaciones de la administración pública deben orientarse a la realización de fines legítimos conforme al ordenamiento jurídico. Por su parte, el numeral 1 del artículo 264 de la Constitución establece como competencia exclusiva de los gobiernos autónomos descentralizados municipales planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con una planificación nacional, regional, provincial y parroquial con el objetivo de regular el uso y ocupación del suelo urbano y rural. Asimismo, el artículo 264 numeral 2 de la Constitución reconoce a los gobiernos autónomos descentralizados municipales la competencia exclusiva para planificar, regular y controlar el uso y ocupación del suelo en el ámbito de sus circunscripciones, lo cual incluye la gestión del espacio público. Adicionalmente, los numerales 3 y 6 del artículo 264 de la Constitución determinan como competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados municipales planificar, construir y mantener la vialidad urbana, así como, planificar, regular y controlar el tránsito dentro de su territorio nacional.

Corte observa que la medida bajo análisis persigue un fin constitucionalmente legítimo.

ii) Idoneidad

77. Sobre el análisis de la idoneidad de la medida, este Organismo ha sostenido que corresponde determinar su eficacia respecto al cumplimiento del fin constitucionalmente válido perseguido.³⁴ Es decir, se verificará si la medida es conducente para satisfacer el fin constitucionalmente válido que persigue.
78. La medida impugnada pretende regular y controlar la ocupación de bienes de uso público con el objetivo de garantizar la libertad de “tránsito del resto de la ciudadanía”. Este propósito se vincula con el ejercicio de competencias del GAD Municipal de Ambato para planificar el desarrollo y el ordenamiento territorial, la regulación del uso del suelo, la gestión de la vialidad urbana y la administración del tránsito y transporte público. En este sentido, la prohibición establecida en la ordenanza impugnada es idónea para cumplir dicho objetivo pues al evitar que los trabajadores autónomos y comerciantes minoristas realicen sus actividades en el espacio público, se garantiza que exista libertad de tránsito para el resto de los habitantes de la ciudad y el ejercicio de las competencias del GAD Municipal de Ambato en relación con el espacio público.

iii) Necesidad

79. En cuanto a la necesidad, la Corte ha referido que se debe verificar que la medida adoptada sea la menos restrictiva para el ejercicio del derecho³⁵ y que siga siendo igualmente idónea para alcanzar el fin constitucionalmente válido.
80. En el caso *in examine*, si bien el fin de garantizar la libertad de tránsito y el ejercicio de las competencias del GAD Municipal de Ambato es constitucionalmente válido, existen medidas menos restrictivas que permitirían alcanzarlo sin imponer una prohibición absoluta al trabajo autónomo y al comercio minorista en el espacio público. En primer lugar, la norma impugnada podría partir de una lógica de regulación y no prohibición. A partir de ello, podrían crearse mecanismos como permisos diferenciados, zonas de comercio reguladas, ferias móviles, horarios definidos o procesos participativos de ordenamiento territorial que regulen espacios públicos en donde se permita el trabajo autónomo y el comercio minorista de manera informal. En este punto, cabe precisar que el “Manual del Proceso: Permiso de Espacios Públicos”

³⁴ CCE, sentencia 7-15-IN/21, 7 de abril de 2021, párr. 35; sentencia 025-16-SIN-CC, caso 00047-14-IN, 6 de abril de 2016, p. 12; y, sentencia 21-18-IN/24, 11 de julio de 2024, párr. 114.

³⁵ CCE, sentencia 025-16-SIN-CC, caso 00047-14-IN, 6 de abril de 2016, p. 12; y, sentencia 21-18-IN/24, 11 de julio de 2024, párr. 116.

presentado por el GAD Municipal de Ambato no constituye una medida alternativa menos restrictiva, pues se trata de un instrumento administrativo interno que no crea ni habilita un procedimiento normativo para la obtención de autorizaciones por parte de personas que ejercen trabajo autónomo en el espacio público.

81. La Corte nota, por ejemplo, que previo a la promulgación de la ordenanza impugnada, el GAD de Ambato sí tenía un procedimiento para emitir “matrículas” a los comerciantes informales. Así, se permitía la solicitud de ocupación de espacio públicos y determinaba el costo de USD 3 para la ocupación de puestos en la vía pública para fines comerciales, en un espacio de tres metros cuadrados. El artículo 33 de la Ordenanza que regulaba la ocupación de la vía pública,³⁶ establecía que la Dirección de Servicios Públicos debía revisar la solicitud de puestos en la vía pública y emitía una “matrícula”. Para la matrícula se debía pagar entre USD 1 a USD 5, dependiendo de la actividad económica.
82. Estas alternativas resultan especialmente pertinentes en virtud de la información expuesta anteriormente. Los datos demuestran que un alto porcentaje de la población en Ambato trabaja en el sector informal de forma independiente. Además, la participación mayoritaria de mujeres, personas adultas mayores y pueblos indígenas en estas actividades revela que se trata de sectores que enfrentan mayores dificultades para cambiar de ocupación o acceder a otras formas de empleo, lo que vuelve aún más urgente la necesidad de evaluar opciones normativas que no restrinjan de forma absoluta su acceso al espacio como fuente de sustento.
83. Estas consideraciones evidencian que la prohibición absoluta cuestionada no solo incide en el derecho al trabajo, sino también en el derecho a la ciudad, pues restringe de manera intensa el acceso al espacio público, afecta la diversidad social y económica que caracteriza a la vida urbana y debilita la posibilidad de que sectores históricamente marginados participen en la construcción y disfrute de la ciudad.
84. En este orden de ideas, esta Corte advierte que, si bien el fin de garantizar la libertad de tránsito y el ejercicio de las competencias del GAD Municipal de Ambato es constitucionalmente válido, existen medidas menos restrictivas que permitirían alcanzarlo sin imponer una prohibición absoluta al trabajo autónomo y al comercio minorista en el espacio público. Por lo tanto, la medida no resulta necesaria. Sin perjuicio de ello, y con el fin de agotar el análisis de proporcionalidad, esta Corte considera pertinente continuar con la verificación del siguiente elemento.

iv) Proporcionalidad en estricto sentido

³⁶ Ordenanza que regula la ocupación de la vía pública, discutida y aprobada en sesiones de 22 de mayo y 4 de julio de 2001 por el Concejo Cantonal de Ambato, y publicada el 30 de julio de 2001.

85. Finalmente, al someter la medida al examen de (iv) proporcionalidad, se debe ponderar si el grado de afectación a los derechos al trabajo y a la ciudad es justificable frente al beneficio que se pretende alcanzar con la satisfacción del fin legítimo que persigue el GAD Municipal de Ambato.
86. La Corte nota que la prohibición del comercio autónomo en el espacio público permite controlar y regular la ocupación de bienes de uso público y, en consecuencia, ante una prohibición general, debería satisfacer de manera alta o importante la libertad de tránsito y el ejercicio de las competencias de regulación y control del GAD Municipal de Ambato. Una prohibición absoluta debería implicar que en el espacio público no exista venta de productos o prestación de servicios por parte de trabajadores autónomos y comerciantes minoristas. Si esta prohibición se cumple y el control sobre ella es efectivo, el espacio público en el GAD de Ambato no debería tener ningún tipo de venta o servicio informal. Si la satisfacción de este principio es alta, por el nivel de prohibición, el detrimento al derecho al trabajo, específicamente al trabajo autónomo y comercio minorista, también es alto.
87. En este caso, la prohibición afecta de forma directa y grave a un sector amplio de la población que depende del trabajo autónomo y el comercio minorista como medio de subsistencia. Esta actividad no solo les permite sostener una vida digna, sino que también cumple con una función social relevante, al abastecer a la ciudad de bienes y servicios accesibles para las personas de menores recursos y como consecuencia, dinamiza la economía local.
88. Este Organismo considera que la afectación es aún más profunda si se considera que muchas de estas personas –en particular mujeres indígenas- provienen de zonas rurales y dependen del uso del espacio urbano para comercializar productos agrícolas. Como se evidenció en los testimonios presentados en calidad de *amicus*, el uso del espacio público no es un privilegio, sino una práctica necesaria para mantener el equilibrio entre lo urbano y lo rural. La ordenanza impugnada desconoce esta interdependencia sin brindar una alternativa de integración económica entre ambos espacios.
89. Además, la ordenanza impugnada establece una restricción normativa que impide el ejercicio de actividades laborales en espacios públicos, sin ofrecer vías de regularización. Si bien existe un instrumento administrativo denominado “Manual del Proceso: Permiso de Espacios Públicos”, el mismo GAD Municipal de Ambato, señaló que “no se han otorgado autorizaciones para la realización de actividades comerciales permanentes en la vía pública fuera de plazas y mercados”. Así, la ordenanza impugnada termina por excluir del espacio público a quienes, por razones estructurales, encuentran en él la única vía para generar ingresos, lo cual implica una afectación severa al derecho al trabajo autónomo. Esta prohibición de la ordenanza

impugnada también incide de forma negativa en el ejercicio del derecho a la ciudad, en tanto impide que quienes ejercen el trabajo autónomo puedan disfrutar de espacios que favorezcan sus diversas manifestaciones y capacidades de vida, así como el acceso equitativo a los recursos urbanos, bienes, servicios y oportunidades que la ciudad debe ofrecer a toda la población. Al restringir el acceso al espacio público, también se vulneran principios fundamentales como la gestión democrática de la ciudad, la promoción de la diversidad social, económica y cultural, y el equilibrio entre lo urbano y lo rural.

90. En consecuencia, incluso con la existencia del referido manual administrativo que ha sido presentado por el GAD Municipal de Ambato –que no constituye una norma de procedimiento ni habilita jurídicamente la posibilidad de obtener autorizaciones para el trabajo autónomo en el espacio público–, la intensidad de la afectación permanece, pues no existe una vía real y normativa que permita conciliar el ejercicio al trabajo con la gestión del espacio público.
91. En este contexto, se advierte que la limitación a los derechos al trabajo y a la ciudad no se compensa con el fin constitucionalmente válido –libre tránsito y el ejercicio de las competencias de regulación y control del GAD Municipal de Ambato–, sobre todo si se considera que la mayoría de la población económicamente activa en Ambato pertenece al sector informal, y que el GAD de Ambato no ha demostrado que la medida sea indispensable para garantizar la libertad de tránsito. En consecuencia, esta Corte concluye que la medida resulta desproporcional en sentido estricto.
92. En virtud del análisis realizado en el test de proporcionalidad, esta Corte concluye que la medida contenida en la ordenanza impugnada no cumple con los criterios de necesidad y proporcionalidad. La prohibición absoluta del uso del espacio público para actividades comerciales no autorizadas, sin un mecanismo que viabilice la obtención de una autorización para el ejercicio de dichas actividades, constituye una restricción absoluta de los derechos al trabajo y a la ciudad, que, en principio, tal como se encuentra formulada la norma, no admitiría excepción. Ello, en virtud de que dicha prohibición limita la ocupación de bienes de uso público para cualquier tipo de actividad comercial no autorizada, sin establecer un mecanismo que efectivamente permita la autorización de estas actividades. Esto, aun cuando el trabajo autónomo es una modalidad de empleo reconocida y protegida por la Constitución.
93. Por ello, esta Corte concluye que, si bien el GAD Municipal de Ambato cuenta con la competencia para regular y controlar el uso del espacio público, esta facultad no le autoriza a imponer prohibiciones absolutas que restrinjan el ejercicio de otros derechos, especialmente en ausencia de normas de procedimiento que garanticen el acceso equitativo a dichos espacios conforme a los principios de sustentabilidad,

justicia social, diversidad cultural y equilibrio entre lo urbano y lo rural que componen el derecho a la ciudad.

94. En la misma línea de ideas, este Organismo ha manifestado que existe un deber del Estado de permitir que las actividades económicas que persigan fines constitucionales válidos puedan realizarse en la práctica y se conviertan en una manifestación de otros derechos, como el derecho al trabajo y a la ciudad. Por tal razón, de ser el caso, se deben establecer regulaciones y requisitos legales razonables, tomando en consideración la actividad en cuestión.³⁷
95. Este Organismo reitera el reconocimiento de que las autoridades cuentan con la facultad y el deber de controlar, proteger y recuperar el espacio público. Sin embargo, también tienen la obligación de respetar los derechos fundamentales de las personas. En esta medida, la Corte considera que la recuperación y control del espacio público no puede realizarse sobreponiéndose a los derechos de los trabajadores autónomos y comerciantes minoristas. El ejercicio de esa facultad de regulación y control debe armonizarse con la garantía del trabajo en esos espacios, y en condiciones dignas.
96. Ahora bien, debido a que la ausencia de un mecanismo para autorizar actividades en el espacio público vulnera los derechos al trabajo y a la ciudad, la Corte considera que el artículo 16, numeral 1, literal b de la ordenanza impugnada solo puede reputarse constitucional, si incorpora la existencia de un procedimiento al respecto. Dicho procedimiento debe encontrarse previsto en una norma de carácter general y abstracto, y debe contemplar reglas claras sobre acceso, requisitos, plazos, autoridades competentes, criterios de decisión y garantías del debido proceso para quienes sean solicitantes. Por ende, no satisfacen este estándar instrumentos administrativos internos o documentos operativos. Por lo tanto, esta Magistratura determina la constitucionalidad condicionada de la disposición. Así, la norma que establece que “Queda prohibido: 1. Ocupar los bienes de uso público contemplados en el artículo 1 de esta ordenanza: b) Con la realización de [...] cualquier tipo de actividad comercial no autorizada” será constitucional siempre que se establezca un mecanismo que viabilice la obtención de autorizaciones para el ejercicio de actividades comerciales en el espacio público.
97. En este sentido, esta Corte precisa que la referencia a actividades “no autorizadas” contenida en el artículo 16, numeral 1, literal b de la ordenanza impugnada solo puede entenderse constitucionalmente como aquella situación en la que, existiendo un procedimiento normativo previo, general y accesible para la obtención de autorizaciones, la persona interesada no hubiere solicitado dicha autorización o esta le hubiere sido negada conforme a reglas preestablecidas. En ausencia de un

³⁷ CCE, sentencia 106-20-IN/24, 22 de agosto de 2024, párr. 49.

procedimiento de esta naturaleza, no resulta jurídicamente posible calificar una actividad como “no autorizada”, pues ello supondría imponer una carga inexistente y generaría una afectación injustificada a los derechos al trabajo y a la ciudad.

98. Los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales, conforme a los numerales 1, 2, 3 y 6 del artículo 164 de la Constitución, conservan la competencia para planificar el desarrollo cantonal, regular el uso y ocupación del suelo, gestionar el espacio público, mantener la vialidad urbana y organizar el tránsito en su jurisdicción. No obstante, en la causa que nos ocupa, la inexistencia de un mecanismo que permita a los trabajadores autónomos acceder a una autorización para ejercer su actividad genera, en principio, una imposibilidad material para aplicar medidas provisionales o sancionatorias, pues tales medidas presuponen la existencia de un marco de regularización previo. De este modo, mientras no exista dicha regulación normativa, la aplicación de medidas o sanciones frente a actividades no autorizadas carecería de sustento y podría devenir arbitraria.
99. En este contexto, y conforme se señaló en el párrafo 43 *supra*, este Organismo constata que las disposiciones de la ordenanza impugnada relativas a las medidas provisionales y a la sanción se aplicarían como consecuencia de la prohibición prevista en el artículo 16, numeral 1, literal b, cuya constitucionalidad ha sido condicionada en el presente apartado.
100. En consecuencia, una vez que esta Corte ha determinado que la prohibición del ejercicio de actividades comerciales no autorizadas en bienes de uso público solo será constitucional cuando exista una regulación previa que habilite el ejercicio de la actividad respectiva, no resulta procedente efectuar un análisis autónomo de las normas que prevén medidas provisionales y sanciones, en tanto su aplicación presupone la constitucionalidad de la prohibición que les sirve de fundamento. Por ello, no corresponde un pronunciamiento sobre dichas disposiciones.

8. Decisión

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

1. **Aceptar parcialmente** la acción pública de inconstitucionalidad 35-18-IN.
2. **Declarar** la constitucionalidad condicionada del artículo 16, numeral 1, literal b de la ordenanza impugnada, en el sentido de que la prohibición de “1. Ocupar los bienes de uso público contemplados en el artículo 1 de esta ordenanza: b) Con la realización de actividades: artísticas, religiosas, deportivas, sociales o cualquier

tipo de actividad comercial no autorizada” se entenderá referida únicamente a actividades que, existiendo un procedimiento normativo previo para la obtención de autorizaciones, no cuenten con dicha autorización. La disposición será constitucional siempre que se establezca el mecanismo que viabilice la obtención de autorizaciones para el ejercicio de actividades comerciales en el espacio público.

3. **Recordar** al Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Ambato que, en el ejercicio de su potestad normativa, debe adecuar sus ordenanzas y demás normativa que estime pertinente al ordenamiento jurídico vigente, particularmente en materia de procedimiento administrativo sancionador, de conformidad con los parámetros constitucionales desarrollados en esta sentencia.
4. **Disponer** al Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Ambato que difunda de manera inmediata el contenido íntegro de esta sentencia en su sitio web oficial, mediante un acceso directo en su página de inicio, con carácter permanente durante un plazo de seis meses. El GAD Municipal de Ambato informará sobre el cumplimiento de esta medida, en el término de diez días a partir de la notificación de esta sentencia, mediante la activación de un enlace en el sitio web institucional. Asimismo, concluido el plazo de seis meses de publicación de la sentencia, en el término de diez días, el GAD Municipal de Ambato presentará un informe actualizado sobre el cumplimiento de la medida.
5. **Ordenar** al Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Ambato que implemente un programa de capacitaciones dirigidas a las autoridades, servidores, servidoras y trabajadores y trabajadoras municipales encargados de la planificación, regulación, control, uso y gestión del espacio público, con el fin de garantizar el respeto del derecho al trabajo en todas sus modalidades y la protección del trabajo autónomo, el derecho a la ciudad, el derecho a la propiedad y el principio de prohibición de confiscación de sus herramientas y medios de trabajo, reconocidos en la Constitución y desarrollados en la presente sentencia. El programa de capacitaciones deberá estar articulado con instituciones públicas y/o académicas. Asimismo, deberá abordar, de manera prioritaria, la protección del trabajo autónomo y las obligaciones estatales frente a las personas en situación de vulnerabilidad, para lo cual, se dispone que el Consejo Cantonal para la Protección de Derechos de Ambato sea el órgano supervisor de este programa. La Alcaldía en coordinación con Consejo Cantonal de Derechos del GADM de Ambato remitirá a esta Corte, en un término de 90 días contados a partir de la notificación de esta sentencia, un informe en el que se detalle el diseño del programa de capacitaciones, el cronograma, el contenido, y perfiles de las/os responsables de los correspondientes talleres, así como de las/os responsables de

la ejecución de las medidas. Una vez cumplida dicha medida, la Alcaldía en coordinación con Consejo Cantonal de Derechos del GADM de Ambato contará con el término de 180 días para remitir a esta Corte la documentación que acredite la ejecución del programa.

6. Disponer al Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Ambato y al Consejo Cantonal para la Protección de Derechos de Ambato que, en el término de 90 días contados desde la notificación de esta sentencia, organice, en coordinación con organizaciones sociales, procesos de socialización dirigidos a las personas trabajadoras autónomas y comerciantes minoristas, respecto a sus derechos constitucionales y obligaciones, en todas las modalidades del derecho al trabajo, así como la protección del trabajo autónomo, del derecho a la ciudad, del derecho a la propiedad, la prohibición de confiscación de sus herramientas y medios de trabajo, y el uso adecuado del espacio público. Los talleres y encuentros de socialización se realizarán con el fin de contribuir a la adecuación normativa, así como, para garantizar la gestión democrática del espacio público y la participación de las personas vinculadas al sector informal y las organizaciones de defensa de derechos humanos. Los procesos de socialización deberán incluir materiales en lenguaje sencillo, formatos accesibles y difundirse en medios comunitarios y otros espacios, pudiendo incluirse traductores interculturales. El GAD Municipal de Ambato informará sobre el cumplimiento de esta medida en el término de 120 días contados a partir de la notificación de esta sentencia.

7. 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 siete votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Jorge Benavides Ordóñez (voto concurrente), Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez; y, dos votos salvados de los jueces constitucionales Raúl Llasag Fernández y Richard Ortiz Ortiz, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 29 de enero de 2026.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL

SENTENCIA 35-18-IN/26

VOTO CONCURRENTENTE

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 concurrente referente a la sentencia 35-218-IN/26 aprobada el 29 de enero de 2026 por el Pleno de la Corte Constitucional, de acuerdo con las consideraciones que se exponen a continuación:
2. La sentencia 35-18-IN/26 aceptó parcialmente la acción pública de inconstitucionalidad y declaró la constitucionalidad condicionada del artículo 16, numeral 1, literal b de la ordenanza impugnada, en el sentido de que la prohibición de “1. Ocupar los bienes de uso público contemplados en el artículo 1 de esta ordenanza: b) Con la realización de actividades: artísticas, religiosas, deportivas, sociales o cualquier tipo de actividad comercial no autorizada” se entenderá referida únicamente a actividades que, existiendo un procedimiento normativo previo para la obtención de autorizaciones, no cuenten con dicha autorización. La disposición será constitucional siempre que se establezca una norma de procedimiento que viabilice la obtención de autorizaciones para el ejercicio de actividades comerciales en el espacio público.
3. Bajo estas consideraciones, estimo que se debe establecer un tiempo límite para que se cree el procedimiento normativo previo a la obtención de autorizaciones, con el objetivo de evitar un desorden en la ocupación de los espacios públicos, razón por la que se debe disponer al Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Ambato que, en el término máximo de 90 días contados desde la notificación de esta sentencia, establezca dicha norma de procedimiento que viabilice la obtención de autorizaciones para el ejercicio de actividades comerciales en el espacio público.
4. Por estas razones consigno mi voto concurrente al presente caso.

Jorge Benavides Ordóñez
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que, el voto concurrente del juez constitucional Jorge Benavides Ordóñez, anunciado en la sentencia de la causa 35-18-IN, fue presentado mediante correo electrónico de 04 de febrero de 2026, a las 12:45; y procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL

SENTENCIA 35-18-IN/26

VOTO SALVADO

Juez constitucional Richard Ortiz Ortiz

1. Respetuosamente me aparto del voto de mayoría de la sentencia 35-18-IN/26 por las razones que se exponen a continuación:
2. El voto de mayoría declaró la “constitucionalidad condicionada” del artículo 16 numeral 1 literal b de la ordenanza impugnada (“**norma impugnada**”). La sentencia determinó que la medida establecida en la norma impugnada no cumple con los criterios de necesidad y proporcionalidad. Según el voto de mayoría, “la prohibición absoluta del uso del espacio público para actividades comerciales no autorizadas, sin un mecanismo que viabilice la obtención de una autorización para el ejercicio de estas actividades constituye una restricción absoluta de los derechos al trabajo y a la ciudad”. Así, se afirmó que la norma impugnada, “limita la ocupación de bienes de uso público para cualquier tipo de actividad comercial no autorizada, sin establecer un mecanismo que efectivamente permita la autorización de estas actividades. Esto, aun cuando el trabajo autónomo es una modalidad de empleo reconocida y protegida por la Constitución”.
3. Mi desacuerdo con esta decisión se fundamenta en que el voto de mayoría no consideró que la norma impugnada, artículo 16.1.b de la ordenanza, reproduce, en esencia, lo dispuesto en el inciso 3 del artículo 329 de la Constitución. Estas normas establecen:

Tabla 1

Norma impugnada: art. 16.1.b	Constitución de la República: art. 329
<i>Art. 16.- Queda prohibido:</i> 1. Ocupar los bienes de uso público contemplados en el artículo 1 de esta ordenanza: [...] b) Con la realización de actividades: artísticas, religiosas, deportivas, sociales o cualquier tipo de <i>actividad comercial no autorizada</i> (énfasis añadido).	Art. 329.- Acceso al empleo en igualdad de condiciones. [...] Se reconocerá y protegerá el trabajo autónomo y por cuenta propia realizado en espacios públicos, <i>permitidos por la ley y otras regulaciones</i> . Se prohíbe toda forma de confiscación de sus productos, materiales o herramientas de trabajo (énfasis añadido).

Fuente: Tabla elaborada por la CCE.

4. De la comparación de las disposiciones citadas, se evidencia que la norma impugnada *sí permite* la ocupación de bienes de uso público para el desarrollo de actividades comerciales, siempre que exista *autorización*. Esta previsión *guarda armonía* con el artículo 329 de la Constitución, el cual “reconoce y protege el trabajo autónomo y por cuenta propia realizado en espacios públicos, conforme a la ley y a las regulaciones

aplicables”. En consecuencia, la norma impugnada *no excluye* el ejercicio de actividades comerciales, sino que mantiene abierta dicha posibilidad cuando estas se desarrollan de manera autorizada y regulada por el GAD de Ambato, como lo manda la propia Constitución.

5. Sobre la base de lo expuesto, no comparto el criterio del voto de mayoría que sostiene que la norma impugnada consagra una “prohibición absoluta del uso del espacio público para actividades comerciales no autorizadas”. A mi juicio, la norma impugnada, tal como se encuentra redactada, *no establece una prohibición absoluta* del comercio en el espacio público, sino que *restringe únicamente* aquellas actividades que se realizan al margen del régimen de autorización. En consecuencia, considero que el artículo 16.1.b de la ordenanza impugnada *resulta compatible* con el artículo 329 de la Constitución.
6. Además, al estimar que la norma impugnada es constitucional por ser compatible con el artículo 329 de la Constitución, tampoco comparto el criterio del voto de mayoría según el cual dicha disposición sería inconstitucional por no superar el test de necesidad y proporcionalidad en sentido estricto (párrafo 92). Ello se debe a que el GAD de Ambato cuenta con la competencia constitucional para regular, de manera clara y accesible, los procedimientos para la obtención de permisos relacionados con el uso y ocupación del suelo en el cantón, con fines comerciales (art. 264.2 CRE). El ejercicio de esta potestad tendría como finalidad garantizar que los trabajadores autónomos dispongan de mecanismos formales que les permitan desarrollar legítimamente su actividad, en condiciones de orden.
7. En este contexto, no resulta plenamente justificado aplicar el test de proporcionalidad para declarar la inconstitucionalidad de la norma impugnada por falta de necesidad o proporcionalidad en sentido estricto y, simultáneamente, condicionar su aplicación a la creación de un mecanismo que viabilice la obtención de autorizaciones para el ejercicio de actividades comerciales en el espacio público. Si la norma impugnada ya permite dichas actividades mediante autorización y si el GAD de Ambato cuenta con competencia constitucional para regular los procedimientos correspondientes, no se advierte que la medida sea innecesaria ni desproporcionada. En este sentido, a mi criterio, la decisión de mayoría se vincula, más bien, con la forma en que la norma debe ser implementada en la práctica administrativa, aspecto que por sí solo, no compromete su constitucionalidad.
8. En conclusión, considero que la norma impugnada no establece una prohibición absoluta del uso del espacio público para actividades comerciales, sino que regula su ejercicio mediante un régimen de autorización. Dicha regulación se enmarca en las competencias constitucionales del GAD y resulta compatible con el artículo 329 de la

Constitución, por lo que no se advierte una afectación desproporcionada al derecho al trabajo autónomo.

9. Por todas las consideraciones expuestas, estimo que se debió desestimar la acción pública de inconstitucionalidad 35-18-IN, y solo advertir que el GAD de Ambato debe contar con una normativa de autorización para el trabajo en el espacio público que sea accesible, socializado y ágil.

Richard Ortiz Ortiz
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que, el voto salvado del juez constitucional Richard Ortiz Ortiz, anunciado en la sentencia de la causa 35-18-IN, fue presentado mediante correo electrónico de 09 de febrero de 2026, a las 09:13; y procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL

SENTENCIA 35-18-IN/26

VOTO SALVADO

Juez constitucional Raúl Llasag Fernández

1. Respetuosamente me aparto de la sentencia de mayoría 35-18-IN/26 por las consideraciones que se manifiestan a continuación:
2. La sentencia de mayoría se pronunció sobre una acción pública de inconstitucionalidad por el fondo propuesta por Elizabeth Kathleen Campbell en contra de los artículos 4 y 16 de la Ordenanza 100.139, expedida por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Ambato, que regula y controla la ocupación de bienes de uso público. En particular, la demanda impugnó *los literales a y b del artículo 4*, relativos a la adopción de medidas provisionales como el retiro y decomiso de bienes, así como *el artículo 16 número 1 literales b y e, y su antepenúltimo inciso*, que establecen prohibiciones vinculadas a la ocupación del espacio público para actividades comerciales no autorizadas y prevén sanciones frente a su inobservancia. La accionante cuestionó, entre otros aspectos, la compatibilidad de dichas disposiciones con los derechos al trabajo, al trabajo autónomo realizado en espacios públicos y al disfrute pleno de la ciudad.
3. El Pleno, en decisión de mayoría, *aceptó* parcialmente la acción y declaró la *constitucionalidad condicionada* del artículo 16 número 1 literal b al considerar que la disposición configuraría una prohibición absoluta del trabajo autónomo en el espacio público, debido a la inexistencia de una norma procedimental que viabilice la obtención de autorizaciones.
4. Antes de expresar mi discrepancia con el razonamiento de la decisión de mayoría, estimo importante precisar que mi postura *no parte de desconocer la situación de vulnerabilidad estructural* en la que se encuentran amplios sectores de la población que recurren al trabajo autónomo como forma de subsistencia, ni la falta de empleo y de oportunidades laborales formales que en este momento caracteriza el contexto social y económico del país, tal como lo evidencian los altos índices de desempleo, subempleo e informalidad. Por el contrario, parte del reconocimiento de que estas condiciones inciden directamente en el uso del espacio público como medio de generación de ingresos y en la especial protección constitucional que merece el trabajo autónomo.
5. No obstante, en esta ocasión, considero que el razonamiento de la mayoría *parte de una caracterización incorrecta del contenido normativo de la disposición impugnada*

y desplaza el control de constitucionalidad hacia déficits de aplicación práctica que, por sí mismos, no alteran el sentido jurídico de la norma examinada. En consecuencia, este voto salvado se concentrará en realizar: **i)** un breve análisis del *contexto social y económico* en el que se inserta la regulación del espacio público y el trabajo autónomo; **ii)** el *alcance normativo* del artículo 16 número 1 literal b con especial énfasis en explicar por qué su tenor no configura una prohibición absoluta; **iii)** los *límites del control de constitucionalidad*, particularmente la distinción entre el examen del contenido normativo y las deficiencias en su implementación administrativa; y **iv)** la *respuesta constitucional* que, a mi criterio, resultaba más adecuada frente a la disposición impugnada.

Contexto social y económico del trabajo autónomo y del uso del espacio público

6. El análisis de la constitucionalidad de normas que regulan el uso del espacio público no puede abstraerse del contexto social en el que dichas disposiciones operan. En el Ecuador, y de manera especialmente visible en cantones que cumplen funciones de articulación económica y comercial entre zonas rurales y urbanas —como ocurre en Ambato—, el trabajo autónomo y el comercio minorista en el espacio público se han consolidado como formas extendidas de subsistencia frente a escenarios estructurales de informalidad, desempleo y precarización laboral.
7. Una parte significativa de la población económicamente activa obtiene sus ingresos a través de actividades realizadas en el espacio público, muchas de ellas vinculadas a dinámicas rurales-urbanas, economías comunitarias, producción agrícola de pequeña escala y comercio de subsistencia. Este fenómeno no responde, en la mayoría de los casos, a una elección libre entre alternativas laborales equivalentes, sino a la necesidad de asegurar condiciones mínimas de vida digna.
8. Desde esta perspectiva, resulta indispensable reconocer que el espacio público cumple una ***función social*** que trasciende su dimensión meramente circulatoria o estética, y que se proyecta como un ámbito de ejercicio de derechos, entre ellos el derecho al trabajo y el derecho a la ciudad. Ello explica la especial sensibilidad constitucional que rodea a las regulaciones que inciden sobre el trabajo autónomo en calles, plazas y otros bienes de uso público.
9. Sin perjuicio de lo anterior, es importante precisar que el reconocimiento de esta realidad social y económica no conduce, sin más, a sostener que toda regulación del comercio en el espacio público sea constitucionalmente inadmisibles. Por el contrario, la propia Constitución admite que el ejercicio del trabajo autónomo en espacios públicos se encuentre permitido por la ley y otras regulaciones, lo que presupone la existencia de márgenes legítimos de intervención normativa por parte de los gobiernos

autónomos descentralizados. Ahora bien, dicha intervención *debe diseñarse y aplicarse con sensibilidad respecto del contexto en el que opera*, evitando enfoques abstractos o rígidos que desconozcan las condiciones estructurales de informalidad y subsistencia que caracterizan a amplios sectores de la población.

10. En este sentido, la regulación del uso del espacio público debe operativizarse bajo *criterios de razonabilidad, gradualidad y proporcionalidad*, privilegiando mecanismos de ordenamiento y prevención antes que respuestas punitivas. Es decir, debiendo agotarse alternativas menos lesivas dentro de los márgenes establecidos por el *Código Orgánico Administrativo*. *Este enfoque no solo responde a exigencias formales del derecho administrativo, sino que constituye una manifestación concreta de sensibilidad constitucional frente a una población que, ante la falta de empleo y oportunidades reales, encuentra en el espacio público un medio legítimo de subsistencia y de ejercicio del derecho al trabajo*, lo que impone a las autoridades el deber de regular sin excluir ni criminalizar la precariedad.

Sobre el contenido del artículo 16 número 1 literal b de la ordenanza impugnada

11. A partir del contexto previamente descrito, expongo que el núcleo de mi discrepancia con la decisión de mayoría radica en la lectura que esta efectúa del artículo 16 número 1 literal b de la ordenanza impugnada. Dicha *disposición* establece que queda prohibido ocupar los bienes de uso público “con la realización de [...] *cualquier tipo de actividad comercial no autorizada*” (énfasis añadido).
12. Una lectura literal y sistemática del texto normativo permite advertir que la prohibición *no recae sobre la actividad comercial en cuanto tal*, ni sobre el trabajo autónomo como modalidad de trabajo reconocida por la Constitución. La prohibición se dirige, de manera expresa, a las actividades comerciales *no autorizadas*, lo cual implica que el propio texto *distingue entre actividades autorizadas y no autorizadas*, y *presupone la posibilidad jurídica de habilitación previa*.
13. En otras palabras, la norma no consagra una prohibición absoluta, sino que diseña un *régimen de autorización administrativa* para el uso del espacio público con fines comerciales. Este tipo de técnica normativa es habitual en la gestión del espacio público y, en abstracto, resulta compatible con el reconocimiento constitucional del trabajo autónomo, siempre que la autorización no sea utilizada como un mecanismo de exclusión arbitraria.
14. De ahí que, sostener que la disposición implica una prohibición absoluta supone desconocer el significado normativo del calificativo “no autorizada” y sustituir el análisis del texto por una valoración de los efectos que, en determinados contextos,

puede generar su aplicación. *En la sentencia de mayoría se arriba a la idea de “prohibición absoluta” no por lo que el enunciado prescribe, sino porque entiende que, ante la inexistencia de una norma procedimental que viabilice autorizaciones y frente a prácticas administrativas restrictivas, el régimen deviene inoperante y, por ende, equivalente a una proscripción total.* Sin embargo, estimo que el control de constitucionalidad de normas generales y abstractas exige partir, en primer término, de su tenor literal y alcance normativo, *sin trasladar automáticamente al contenido de la norma los déficits de operativización o las prácticas administrativas que pueden y deben examinarse con herramientas distintas.*

15. En ese sentido, la disposición impugnada no elimina ni proscribte definitivamente el trabajo autónomo en el espacio público, sino que lo condiciona a un acto previo de habilitación administrativa. El problema constitucional no reside, entonces, en la existencia de una cláusula de autorización, sino, de acuerdo con la sentencia de mayoría y con las afirmaciones de la accionante, en la manera en que dicha autorización es regulada y administrada por la autoridad competente. *Dicho de otro modo: la discusión se desplazó erróneamente hacia el diseño y funcionamiento del régimen de autorizaciones, antes que hacia la supuesta “prohibición absoluta” que el texto, por sí solo, no enuncia.*
16. Por ello, estimo que confundir una norma que condiciona el ejercicio de una actividad a una autorización administrativa –obtención de permisos para la venta autónoma en la vía pública– con una prohibición absoluta, implica atribuirle a la norma un alcance que su propio texto no contiene. Al hacerlo, se deja de analizar lo que la disposición realmente prescribe y se traslada al contenido normativo los problemas derivados de su aplicación u operatividad. Este desplazamiento desnaturaliza el control abstracto de constitucionalidad, *pues convierte una evaluación sobre ausencia de procedimientos o sobre prácticas de la administración en una redefinición del contenido normativo del artículo impugnado.*

Sobre los límites del control de constitucionalidad frente a las deficiencias en la aplicación de la norma

17. En coherencia con lo expuesto, y considerando que la decisión de mayoría concluye que la prohibición contenida en el artículo 16 número 1 literal b se torna absoluta en la práctica debido a la inexistencia de mecanismos eficaces para la obtención de permisos, estimo que dicho razonamiento desplaza indebidamente el eje del control desde el contenido normativo de la disposición hacia deficiencias fácticas o administrativas que, por sí mismas, no modifican el sentido jurídico del enunciado normativo sometido a examen.

18. A mi criterio, la constitucionalidad de una norma general y abstracta no puede quedar supeditada, como regla, a las falencias coyunturales de su implementación. De admitirse lo contrario, el control de constitucionalidad se vería desnaturalizado, pues dejaría de centrarse en el examen del contenido normativo para convertirse en un control de gestión administrativa, condicionado por factores contingentes tales como la capacidad institucional, la voluntad política o el diseño —o ausencia— de políticas públicas específicas.
19. Lo anterior no implica desconocer que la inexistencia de procedimientos normativos claros, accesibles y no discriminatorios pueda generar, en su aplicación concreta, afectaciones a derechos constitucionales. Implica, más bien, preservar una distinción esencial en el control abstracto de constitucionalidad: una cosa es que la autoridad competente incumpla su deber de desarrollo normativo o administre de manera deficiente un régimen de habilitación previsto en la norma; y otra distinta es sostener que tales déficits de regulación o de gestión administrativa alteran el contenido prescriptivo de la disposición examinada y la convierten, por sí mismos, en inconstitucional.
20. Desde esta premisa, corresponde examinar la disposición impugnada atendiendo exclusivamente a su contenido normativo y a los efectos jurídicos que se desprenden de su formulación, sin confundir los problemas derivados de su falta de desarrollo procedimental o de su aplicación operativa con la constitucionalidad del precepto en abstracto.

Resolución del problema jurídico planteado

21. Tras todo lo expuesto, estimo que el artículo 16 número 1 literal b de la ordenanza impugnada resulta constitucional, en la medida en que no establece una prohibición absoluta del trabajo autónomo, sino un régimen de autorización administrativa del uso del espacio público.
22. Lo anterior, no exonera al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Ambato de su obligación constitucional de *regular de manera clara, razonable y accesible* los procedimientos para la obtención de permisos, ni de garantizar que dichos procedimientos no operen como barreras de exclusión para sectores históricamente vulnerables. Sin embargo, tales exigencias debieron canalizarse mediante una *exhortación* o un llamado institucional, y no a través de una declaración de constitucionalidad condicionada que reconfigura el contenido normativo del precepto.
23. Por estas razones, considero que la decisión de mayoría debió declarar la *constitucionalidad* de la disposición impugnada, sin condicionamientos, y dejando a

salvo el deber de la autoridad municipal de adecuar su marco regulatorio y administrativo a los estándares constitucionales de protección del derecho al trabajo y del derecho a la ciudad.

Raúl Llasag Fernández
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que, el voto salvado del juez constitucional Raúl Llasag Fernández, anunciado en la sentencia de la causa 35-18-IN, fue presentado mediante correo electrónico de 09 de febrero de 2026, a las 12:12; y procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL