

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

CASO 34-18-IN

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

SENTENCIA 34-18-IN/26

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

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

1. Antecedentes procesales

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

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

2. Competencia

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

3. Disposición cuya inconstitucionalidad se demanda

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

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

1.- Área de acción – Higiene [...]

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

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

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

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

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

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

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

4. Fundamentos de la acción de inconstitucionalidad

4.1. Fundamentos de la acción y pretensión

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

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

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

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

4.2. Argumentos del GAD Municipal de Ambato

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

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

- 14.** Manifiesta que la Ordenanza de funciones de la Policía Municipal en el ordenamiento de la ciudad fue discutida y aprobada por el Concejo Municipal de Ambato en sesiones del 13 de junio y 11 de julio de 2006, y que se encuentra vigente.
- 15.** Señala que existe un instructivo para verificar la presunta infracción administrativa in sitio durante la ejecución del proceso de control del uso del espacio público, en el que se regulan las actuaciones de los agentes de control para proceder con el retiro de bienes y el inicio del procedimiento sancionador. Al respecto, señala que:

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

- 16.** Finalmente, sostiene que:

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

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

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

4.3. Argumentos de la Procuraduría General del Estado.

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

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

- 18.** Asimismo, señaló que

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

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

5. Formulación del problema jurídico

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

6. Análisis constitucional

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

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

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

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

35. Así también, este Organismo ha señalado que:

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

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

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

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

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

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

i. Sobre la primera interpretación

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

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

ii. Sobre la segunda interpretación

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

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

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

46. En la sentencia 37-18-IN/26, este Organismo contempló la constitucionalidad del retiro de productos comercializados sin autorización en el espacio público, bajo ciertas condiciones. Allí se señaló expresamente que “si bien se mantiene la atribución de retener los bienes de los comerciantes informales, su aplicación en el caso concreto se realiza con tolerancia jurídica”.¹²
47. Este principio implica que, “asumiendo que el rigor de la medida se atempera en la mayoría de casos, ajustando la norma a su contexto real de aplicación y empleándola como una medida de ultima ratio”. En otras palabras, “antes de implementarla, los vendedores informales tienen la oportunidad de regularizar su actividad económica o suspenderla, gracias a la notificación de advertencias, además de que el GAD de Quito otorga la posibilidad de alternativas laborales o espacios de reubicación, minimizando la afectación a la vida digna de los comerciantes autónomos no regularizados”.¹³
48. En aquella decisión, la Corte declaró la constitucionalidad condicionada de una norma municipal que habilita el retiro de bienes perecibles comercializados sin permiso, siempre que esta medida se adopte por parte de los agentes municipales tras una evaluación de su idoneidad, necesidad y proporcionalidad, sujeta a dos condiciones apropiadamente reguladas y organizadas: (i) el reconocimiento de un cierto margen de tolerancia jurídica a los presuntos infractores; aplicándola como una medida de última ratio y privilegiando la prevención antes que la sanción de las infracciones; y (ii) la garantía de la conservación de los bienes perecibles objeto de la presunta infracción, a través de medios materiales efectivos.¹⁴
49. De estas interpretaciones a casos análogos, se tiene que la medida administrativa de retiro de bienes comercializados sin autorización puede comprenderse como un mecanismo de control que no resulta contrario a los preceptos constitucionales cuando se implementa como último recurso y en un sentido preventivo más que meramente sancionatorio, con las garantías que de ello se desprende. Es por ello que, en el presente caso, es opinión de esta Corte que de la norma impugnada podría desprenderse esta interpretación.
50. Primero, la norma impugnada establece que el retiro de los bienes es una medida que debe adoptar el policía municipal si “fuere necesario” para impedir las ventas en espacios públicos o de comerciantes sin autorización. Es decir, conforme la regulación municipal el retiro de bienes no es un mecanismo directo ni automático que debe ser adoptado por el agente, sino que requiere de una valoración de necesidad de la medida. Se deja claro que el decomiso tiene una naturaleza administrativa y no sancionatoria

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

¹³ Ibid.

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

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

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

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

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

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

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

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

¹⁸ COA, Título III, Procedimiento Administrativo.

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

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

7. Decisión

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

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

2. **Disponer** que la interpretación condicionada fijada en esta sentencia es de obligatorio cumplimiento y produce efectos hacia el futuro a partir de su notificación, sin afectar las situaciones jurídicas consolidadas con anterioridad.
3. **Disponer** que el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Ambato, en ejercicio de su potestad normativa y en el plazo de seis meses contados desde la notificación de esta sentencia, adecúe la “Ordenanza de funciones de la Policía Municipal en el Ordenamiento de la Ciudad” de modo que incorpore expresamente las garantías señaladas en el numeral 2 de esta decisión, en particular las actuaciones previas al retiro, la información que debe entregarse a la persona afectada, los términos para reclamar los bienes computados desde su conocimiento efectivo y los medios materiales para su conservación. El Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Ambato informará a esta Corte Constitucional sobre el cumplimiento de esta medida en el término de diez días contados desde el vencimiento del plazo señalado.
4. **Disponer** que el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Ambato publique esta sentencia en su portal web institucional, a través del banner principal de manera visible e ininterrumpida, así como un hipervínculo que dirija al documento, por el plazo de 6 meses consecutivos. Para ello, el responsable de la unidad de tecnologías de la información del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Ambato, o quien haga sus veces, deberá remitir a esta Corte Constitucional:
 - a. En un plazo de 10 días desde que recibe la notificación de la sentencia, una constancia de que la publicación fue efectivamente realizada en el banner principal.
 - b. Luego, al terminar los 6 meses de publicación, dentro de los 10 días siguientes, un informe técnico con el registro de actividades (historial de log) del sitio web. Ese registro deberá mostrar que la publicación se mantuvo activa y visible sin interrupciones durante todo el periodo exigido.
5. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

Razón: La sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Jorge Benavides Ordóñez, Sandra Cordero Gárate, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez, y un voto salvado de la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 30 de julio de 2026.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL

SENTENCIA 34-18-IN/26

VOTO SALVADO

Jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes

1. Con fundamento en los artículos 92 y 93 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y el artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, respetuosamente presento mi voto salvado respecto de la decisión adoptada por la mayoría en la sentencia 34-18-IN/26, aprobada en la sesión del Pleno de 30 de julio de 2026.
2. La sentencia de mayoría analizó la constitucionalidad del literal b) y de los incisos cuarto y quinto del artículo 6 de la “Ordenanza de funciones de la Policía Municipal en el Ordenamiento de la Ciudad”, que regulan el retiro de bienes comercializados sin autorización en el espacio público. La decisión de mayoría declaró su constitucionalidad condicionada a que la medida: i) sea de ultima ratio y esté precedida de un requerimiento de cumplimiento y de un plazo para regularizar la actividad o retirar voluntariamente los bienes; ii) garantice el derecho a la defensa mediante la entrega inmediata de una constancia escrita; y iii) asegure la conservación de los bienes perecibles. Además, dispuso al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Ambato (“**GAD Municipal de Ambato**”) incorporar expresamente estas garantías en la ordenanza dentro del plazo de seis meses.
3. Discrepo de la decisión de mayoría por tres razones. Primero, porque no considera integralmente la conclusión de la sentencia 35-18-IN/26, que examinó una ordenanza del mismo cantón y estableció que no pueden aplicarse medidas provisionales o sancionatorias mientras no exista un procedimiento normativo para obtener una autorización. Segundo, porque sostiene la constitucionalidad de la disposición con base en un instructivo interno que no forma parte de la norma sometida a control. Tercero, porque, a diferencia de lo resuelto en la sentencia 35-18-IN/26, en este caso se presentan como una interpretación de las disposiciones impugnadas varias garantías que no constan en su texto y que, por esa misma razón, la decisión ordena incorporar posteriormente en la ordenanza.
 - i. **El procedimiento de autorización como presupuesto del retiro de bienes**
4. La sentencia de mayoría expresamente sostiene que la emisión de licencias de comercio pertenece a un escenario distinto del procedimiento de retiro de bienes y que, por tanto, no constituye objeto de esta causa. Sin embargo, considero que esta

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

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

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

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

² *Ibid.*, párrs. 97 - 100.

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

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

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

³ *Ibid.*, párr. 96.

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

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

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

Alejandra Cárdenas Reyes
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: El voto salvado de la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, anunciado en la sentencia de la causa 34-18-IN, fue presentado mediante correo electrónico el 07 de agosto de 2026, a las 17:08; y procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Génesis Cruz Galarza
SECRETARIA GENERAL (S)