

REGISTRO OFICIAL[®]

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

SENTENCIAS:

2405-23-EP/26 En el Caso No. 2405-23-EP Se acepta parcialmente la acción extraordinaria de protección No. 2405-23-EP	2
364-24-EP/26 En el Caso No. 364-24-EP Se desestima la acción extraordinaria de protección No. 364-24-EP	17
55-23-IN/26 En el Caso No. 55-23-IN Se acepta la acción pública de inconstitucionalidad de la causa No. 55-23-IN	35



Sentencia 2405-23-EP/26
Juez ponente: Alí Lozada Prado

Quito, D.M., 05 de marzo de 2026

CASO 2405-23-EP

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

SENTENCIA 2405-23-EP/26

Resumen: La Corte Constitucional acepta la acción extraordinaria de protección al verificar que la Unidad Judicial Norte 1 Penal con sede en el cantón Guayaquil vulneró el derecho a la defensa al declarar el desistimiento tácito de una acción de protección sin que se hayan cumplido las condiciones para que tenga lugar dicho desistimiento.

1. Antecedentes

1. El 06 de julio de 2023, María Lorena Jaramillo Hidalgo presentó una demanda de acción de protección conjunta con medida cautelar en contra de la Dirección Provincial del Guayas del Consejo de la Judicatura (“**Dirección Provincial**”). En esta, impugnó la acción de personal 07512-DP09-2023-YR de 04 de julio de 2023, que dispuso su traslado de jueza de la Unidad Judicial Penal Norte 2 de Guayaquil a la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia Norte de Guayaquil,¹ ambas de la provincia del Guayas, por considerar que este traslado vulneró sus derechos a la seguridad jurídica, a la defensa, a la tutela judicial efectiva y los principios de progresividad y no regresividad. Como medida cautelar, solicitó la suspensión provisional del acto impugnado.
2. El 06 de julio de 2023, la Unidad Judicial Norte 1 Penal con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas (“**Unidad Judicial**”), convocó a las partes procesales a audiencia para el 12 de julio de 2023. En el desarrollo de la audiencia, el abogado defensor de la demandante, Stevens Solórzano Naranjo, solicitó la práctica de prueba. La Unidad Judicial suspendió la audiencia y dispuso que la Dirección Provincial, en el término de cinco días, entregue la documentación solicitada por la demandante.²

¹ Proceso 09285-2023-01464.

² Concretamente, dispuso que la Dirección Provincial entregue “copia certificada íntegra del trámite de DP-09-EXT-2023-04924 así mismo se repitan en copias certificadas las Resoluciones CJ-DG-2023-098 Resolución CJ-DG-2023-099 y Memorándum CJ-DG-2023-1640 y se remita la certificación de la notificación a la accionante del expediente de DP09XT202304924”. Adicionalmente, indicó que “tiene vacaciones programadas desde el día lunes 17 hasta el 28 [...] puedo señalar a partir de mi regreso la respectiva reinstalación de la

3. Luego de varios actos procesales,³ el 28 de julio de 2023, la Unidad Judicial convocó a reinstalación de la audiencia para el 02 de agosto de 2023, a las 14:00.⁴
4. A través de escrito presentado el 02 de agosto de 2023, a las 13:55, la defensa técnica de la demandante solicitó el diferimiento de la reinstalación. Este pedido se fundamentó en que “tiene otra audiencia previamente convocada y con antelación ante el Tribunal Contencioso Administrativo de Guayaquil (sic), dentro de la causa 09802-2023-00901 (sic),⁵ tal como se puede verificar del sistema SATJE”.
5. Del acta de extracto de la audiencia de 02 de agosto de 2023, consta lo siguiente:
 - 5.1. La Unidad Judicial, previamente a instalar la audiencia, concedió la palabra a las partes procesales. La demandante se ratificó en el pedido de diferimiento y la Dirección Provincial se opuso a tal pedido.
 - 5.2. A continuación, el abogado defensor de la demandante se conectó a través de la plataforma Zoom e indicó que está instalado en la audiencia del juicio 09802-2022-00109, que ha pedido un receso para conectarse y solicita el diferimiento de la reinstalación.
 - 5.3. La Unidad Judicial negó el pedido de diferimiento y declaró instalada la audiencia por estar presente el abogado defensor de la demandante.
 - 5.4. El abogado defensor señaló que tiene que desconectarse porque debe estar presente en la audiencia del caso 09802-2022-00109 que fue convocada previamente a la reinstalación y que a las 16:30 tiene otra audiencia. A su vez, la demandante señaló que, si su abogado no va a estar presente, ella tampoco puede estar.

audiencia”. Por último, concedió la medida cautelar a fin de que la demandante asuma el despacho, reinstale sus audiencias que estén pendientes y ponga al día su despacho.

³ El 18 de julio de 2023, la Unidad Judicial convocó a la reinstalación de la audiencia para el 31 de julio de 2023. El 19 de julio de 2023, la Dirección Provincial solicitó se le confiera el término adicional de cinco días para presentar la documentación. El 26 de julio de 2023, la Unidad Judicial aceptó el pedido antes referido y difirió la reinstalación de la audiencia para el 8 de agosto de 2023. El 27 de julio de 2023, la demandante solicitó que se revoque parcialmente la providencia de 26 de julio de 2023 y se ratifique la reinstalación de la audiencia para el 31 de julio de 2023.

⁴ La Unidad Judicial convocó a la reinstalación en una de las salas de audiencia y puso a disposición de los litigantes la posibilidad de conectarse a través de la plataforma *zoom*.

⁵ En escrito de 03 de agosto de 2023, se precisó que el juicio es el 09802-2022-00109.

- 5.5. La Unidad Judicial, “[a]nte la posición asumida por el abogado de la defensa técnica de la legitimada activa, la manifestación de que se va a retirar la legitimada activa de la audiencia una vez que ha sido instalada se la declara a esta audiencia fallida” a costa de la demandante y de su abogado defensor. Además, indicó que se volverá a señalar nuevo día y hora para la reinstalación sin que quepa otro pedido de diferimiento. A continuación, la demandante y su abogado defensor abandonaron la sala.
- 5.6. La Dirección Provincial señaló que lo que correspondía era declarar el desistimiento tácito y no declarar fallida la audiencia.
- 5.7. La Unidad Judicial, en razón de la alegación realizada por la Dirección Provincial, declaró el desistimiento tácito y revocó la medida cautelar.
6. En providencia emitida el 04 de agosto de 2023, la Unidad Judicial redujo a escrito la decisión oral adoptada el 02 de agosto de 2023.
7. El 31 de agosto de 2023, María Lorena Jaramillo Hidalgo (“**accionante**”) presentó acción extraordinaria de protección en contra del auto emitido el 04 de agosto de 2023. El 10 de noviembre de 2023, el correspondiente Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la demanda.

2. Competencia

8. De conformidad con lo establecido en los artículos 94 y 437 de la Constitución, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 191.2.d de la LOGJCC, la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente causa.

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. De la accionante

9. La accionante pretende que la Corte Constitucional acepte la acción extraordinaria de protección y declare la vulneración de los derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva (art. 75), a la seguridad jurídica (art. 82) y al debido proceso en las garantías de no ser privado del derecho a la defensa, contar con el tiempo y medios adecuados para la preparación de la defensa, ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones y a la motivación (art. 76, numeral 7, literales a, b, c, d y l). Además, solicita

que se proceda con la declaratoria jurisdiccional previa en contra de la autoridad que emitió la providencia impugnada y que se imponga una sanción al abogado que intervino en representación de la Dirección Provincial.

10. Como fundamento de sus pretensiones, la accionante expone los siguientes cargos:

10.1. La Unidad Judicial declaró fallida la audiencia, no obstante, revocó su decisión y declaró el desistimiento tácito por un pedido de la Dirección Provincial, luego de que ella abandonó la sala y de que su abogado se desconectó. Estima que esta decisión constituye un obstáculo que le impidió obtener un pronunciamiento sobre la vulneración de sus derechos. Por ello, considera que se vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva.

10.2. Se vulneró el derecho a la defensa en las garantías previstas en el artículo 76, numeral 7, literales a, b, c y d porque (i) se impidió que su abogado cuente con un tiempo para preparar la defensa, (ii) no se le hizo conocer la documentación que presentó la Dirección Provincial, (iii) el desistimiento tácito es regresivo de sus derechos y la deja en indefensión, (iv) no cabía declarar el desistimiento tácito ya que sí estuvo presente en la audiencia y (v) al haberse declarado la audiencia como fallida, las partes podían retirarse de la misma y alega que, por ende, no podía cambiarse la decisión y declarar el desistimiento tácito.

10.3. Se vulneró la garantía de motivación debido a que (i) no se realizó un mínimo examen para determinar si el abandono de la audiencia es razón suficiente para declarar el desistimiento tácito, (ii) no se atendió su pedido de diferimiento, (iii) no se justificó la circunstancia jurídica para declarar el desistimiento tácito, pues, ella sí compareció físicamente a la audiencia y tampoco se argumentó que su presencia era indispensable para emitir una decisión de fondo (más todavía al tratarse de una reinstalación) y (iv) el juez justificó el cambio de decisión por un *lapsus calami*. Precisa que esta alegación no puede implicar violaciones de derechos fundamentales y no puede referirse a cuestiones de puro Derecho. Alegó que el recurso al *lapsus calami* afectó el principio de ejecutoriedad e inmutabilidad de las decisiones judiciales.

10.4. Se vulneró el derecho a la seguridad jurídica porque (i) conforme al procedimiento que regula las garantías jurisdiccionales, no se prevé que la parte demandada pueda impugnar la declaración de audiencia fallida, por ende, tal decisión no podía

cambiarse por un desistimiento tácito (ii) se habría inobservado los precedentes de las sentencias 029-14-SEP-CC, 075-17-SEP-CC y 11-15-IS/20.

3.2. Unidad Judicial

11. Kleber Raymundi López Valencia, juez de la Unidad Judicial, en lo principal, alegó lo siguiente:

11.1. El escrito de pedido de diferimiento de la reinstalación sí fue atendido. Señala que negó dicho pedido con base en los principios de oralidad, concentración, celeridad, dispositivo, inmediatez y concentración.

11.2. Debido a la presión y los incidentes creados por las partes y por un lapsus declaró fallida la audiencia. Indica que no correspondía tal declaratoria porque la audiencia ya estaba instalada y por ello revocó de forma oral su decisión.

11.3. Al abandonar la audiencia sin justa causa, se demostró que no había un interés material en el asunto litigioso. Precisó que el abandono de forma abrupta equivale al desistimiento. Añadió que se configuraron las dos condiciones para declarar el desistimiento tácito. Específicamente, señaló que “se configuró tanto el requisito de ausencia sin justificación alguna como el requisito de estricta necesidad del accionante para fundamentar la vulneración” (sic).

11.4. No procede la declaratoria jurisdiccional previa porque no se ha generado daño alguno a la accionante, ya que ella sigue gozando de estabilidad laboral, y porque se garantizó la tutela judicial efectiva.

4. Planteamiento del problema jurídico⁶

12. En relación con los cargos mencionados en los párrafos 10.1 y 10.2 numeral (iv y v) *supra*, esta Corte verifica que estos apuntan a cuestionar que no procedía la declaratoria de desistimiento porque previamente se declaró como fallida la reinstalación y porque el retiro de la accionante y de su abogado se debió, precisamente, al hecho de que la audiencia finalizó con la declaración de fallida. Por lo tanto, con la finalidad de evitar una

⁶ En una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante. Es decir, de las acusaciones que dirige al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho constitucional. CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16.

reiteración argumentativa, esta Corte atiende estos cargos a partir de la posible vulneración del derecho a la defensa conforme a la formulación del siguiente problema jurídico: **¿Vulneró, la Unidad Judicial, el derecho a la defensa porque (i) tras haber declarado como fallida la reinstalación de la audiencia y (ii) tras el retiro de la sala de audiencias de la demandante y de su abogado defensor, revocó la declaración de fallida y declaró el desistimiento tácito de la acción de protección?**

13. Los cargos (i), (ii) y (iii), sintetizados en el párrafo 10.2 *supra*, acusan una vulneración del derecho a la defensa por distintas situaciones. Sin embargo, no se observa una argumentación jurídica suficiente que apunten a justificar dicha aseveración. De igual forma, los cargos (i) y (ii) mencionados en el párrafo 10.3 *supra* acusan la vulneración a la garantía de motivación, pero no se acompaña una argumentación jurídica que justifique la insuficiencia motivacional. En relación con el cargo mencionado en el párrafo 10.4 *supra*, se observa que la accionante, por un lado, simplemente expresa su inconformidad respecto a la actuación de la legitimada pasiva y, por otra parte, alega un incumplimiento de precedentes sin precisar la regla de precedente infringida. En la sentencia 1943-15-EP/21, esta Corte señaló que cuando la vulneración de un derecho constitucional se refiere al incumplimiento de un precedente, para ser considerada como un cargo claro, debe contener la identificación de la regla de precedente y la exposición de por qué la regla de precedente es aplicable al caso.⁷ Por lo dicho, se concluye que los cargos analizados no contienen un argumento completo,⁸ y ni haciendo un esfuerzo razonable, es posible formular problema jurídico alguno sobre estos cargos.
14. En relación con los cargos mencionados en el párrafo 10.3 numeral (iii) y (iv), estos apuntan a cuestionar que el auto de desistimiento no contendría una motivación suficiente porque no justificaría los presupuestos para que proceda tal declaratoria. Esta Corte procederá a atender dichos cargos, solo en el caso que la respuesta al primer problema jurídico previo sea negativa. Pues, de determinarse que la declaratoria de desistimiento vulneró el derecho a la defensa, resulta inoficioso analizar la suficiencia motivacional de la decisión.

5. Resolución del problema jurídico

5.1. Problema jurídico: **¿Vulneró, la Unidad Judicial, el derecho a la defensa porque (i) tras haber declarado como fallida la reinstalación de la audiencia y (ii) tras el**

⁷ CCE, sentencia 1943-15-EP/21, 13 de enero de 2021, párr. 42.

⁸ De conformidad con lo establecido en la sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 18.

retiro de la sala de audiencias de la demandante y de su abogado defensor, revocó la declaración de fallida y declaró el desistimiento tácito de la acción de protección?

15. El derecho al debido proceso en la garantía de defensa consiste en la posibilidad de que las partes procesales tengan la oportunidad de presentar las situaciones de hecho y de derecho que, a su juicio, respalden sus pretensiones. De manera que, a su vez, se garanticen los principios de igualdad y de contradicción. La garantía de defensa impone a las autoridades judiciales el deber de no excluir a los sujetos procesales indebidamente del proceso.⁹ El pleno ejercicio del derecho a la defensa es indispensable durante la tramitación del procedimiento, porque de ello dependerá, en última instancia, el resultado del mismo.¹⁰
16. El derecho a la defensa implica, entre otras cuestiones, que los sujetos procesales participen —por cuenta propia y/o a través de un profesional del derecho— de manera efectiva y diligente en las distintas etapas de los procedimientos judiciales a fin de hacer valer sus intereses procesales conforme a los mecanismos previstos en el ordenamiento jurídico. Las autoridades judiciales vulneran el derecho a la defensa cuando excluyen a las partes procesales del procedimiento de manera injustificada. Tales exclusiones, en algunos casos, impiden que se emita un pronunciamiento de fondo sobre la cuestión litigiosa.
17. Tras la revisión del expediente y conforme a lo mencionado en los párrafos 3 a 6 *supra*, se observa que la Unidad Judicial declaró instalada la reinstalación de la audiencia y posteriormente declaró como fallida la misma.¹¹ Incluso, se observa que, tras la declaración de fallida, la autoridad judicial indicó que iba a señalar nuevo día y hora para la reinstalación. Concretamente, consta que la Unidad Judicial expresó lo siguiente:

Ante la posición asumida por el abogado de la defensa técnica de la legitimada activa, la manifestación de que se va a retirar la legitimada activa de la audiencia una vez que ha sido instalada se la declara esta **audiencia fallida** a costa del AB. STEVENS SOLORZANO y de la AB. MARÍA LORENA JARAMILLO HIDALGO oficiando el consejo de la judicatura

⁹ CCE, sentencia 2044-20-EP/24, 11 de julio de 2024, párr. 16.

¹⁰ CCE, sentencia 785-17-EP/22, 01 de junio de 2022, párr. 24.

¹¹ Esta decisión la adoptó en razón que la demandante y su abogado defensor —ante la negativa de que se difiera la reinstalación— expresaron que iban a abandonar la sala de audiencias (como de hecho lo hicieron tras la declaración de fallida) porque el mencionado abogado estaba instalado en otra audiencia de juicio (que fue convocada de manera previa a la convocatoria de reinstalación) y dentro de la cual solicitó un receso para conectarse y pedir el diferimiento.

con los fines pertinentes, **se volverá a convocar un nuevo día y hora pertinente y sin que en ningún momento exista otro petitorio de diferimiento** (énfasis añadido).

18. Una audiencia se declara como fallida cuando esta, por alguna circunstancia —por ejemplo, inasistencia de la defensa técnica, inasistencia de testigos, concurrencia de diligencias de las autoridades judiciales, entre otras—, no puede llevarse a cabo. Cuando esto acontece, es decir, cuando no se cumplen las condiciones indispensables para que la audiencia se desarrolle, las autoridades judiciales señalan nueva fecha para que se lleve a efecto la misma, sin perjuicio de sancionar a las personas responsables por la no realización de la audiencia.
19. Ahora bien, esta Corte constata que, posteriormente a la decisión de declarar fallida la reinstalación de la audiencia, y luego de que la demandante y su abogado defensor se retiraron de la sala, la autoridad judicial, a pedido de la parte demandada, revocó tal decisión y declaró el desistimiento tácito. Esta declaración de desistimiento tácito se materializó en el auto de 04 de agosto de 2023. Conforme al artículo 15.1 de la LOGJCC, el desistimiento tácito procede “cuando la persona afectada no compareciere a la audiencia sin justa causa y su presencia fuere indispensable para demostrar el daño”.
20. En el presente caso, las condiciones para que opere el desistimiento tácito no se cumplieron. En primer lugar, porque la ausencia debe darse cuando tiene lugar el inicio de la audiencia. En el caso que se examina, esto no ocurrió porque la audiencia inició el 12 de julio de 2023 con la presencia de la parte demandante y su abogado defensor. En segundo lugar, porque la “ausencia” que valoró la autoridad judicial ocurrió luego de que terminó el acto de reinstalación de la audiencia con la declaración de audiencia fallida, tras no aceptar la justificación —fundamentada y razonable— que presentó la defensa de la accionante. En definitiva, el retiro de la sala de audiencias de la parte demandante y de su defensor técnico no podía ser valorado a efectos de declararse el desistimiento tácito. Retiro que, adicionalmente, resulta lógico y justificado, pues, si la audiencia no iba a realizarse porque se declaró como fallida, nada obliga a que las partes procesales continuaran en la sala. Por último, un detalle no menor es que el retiro obedeció a la propia decisión de la autoridad judicial de declarar fallida la audiencia y de anunciar que va a señalar nuevo día y hora para la reinstalación. Es decir, la parte accionante adecuó su conducta a una decisión judicial válida.
21. Sobre la base de las razones antes señaladas, esta Corte concluye que las condiciones para que opere el desistimiento tácito no se dieron en el presente caso. La autoridad judicial, al revocar la decisión de audiencia fallida y declarar el desistimiento tácito —incluso de

espaldas a la parte demandante—, excluyó de manera arbitraria a la legitimada activa del proceso de acción de protección. De este modo, la indebida aplicación del desistimiento tácito no constituye únicamente un error procesal, sino una decisión que privó a la accionante del acceso a una decisión sobre el fondo de sus pretensiones, configurando una exclusión procesal incompatible con el derecho a la defensa.

22. Por esto, y de acuerdo a lo señalado en el párrafo 14 *supra*, no es necesario formular problemas jurídicos adicionales.
23. Respecto a la solicitud de la accionante de que se emita la declaratoria jurisdiccional previa y que se sancione al abogado de la Dirección Provincial, esta Corte no encuentra elementos para iniciar el procedimiento de declaratoria jurisdiccional previa en contra del juez que declaró el desistimiento tácito, así como tampoco se observa que la conducta del abogado defensor de la parte demandada en la acción de protección amerite una investigación o sanción por parte del Consejo de la Judicatura. La Corte recuerda que no toda violación de derechos declarada en una acción extraordinaria de protección (como en este caso es la violación del derecho a la defensa) configura una de las infracciones disciplinarias gravísimas previstas en el artículo 109.7 del Código Orgánico de la Función Judicial.

6. Reparación integral

24. Una vez que se ha determinado la vulneración del derecho a la defensa, corresponde a esta Corte, conforme a lo establecido en los artículos 6 numerales 1 y 18 de la LOGJCC, reparar integralmente el daño causado. Para tal efecto, este Organismo considera que el caso debe ser reenviado a la Unidad Judicial Norte 1 Penal con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas, a fin de que continúe con la sustanciación de la acción de protección desde la convocatoria a la reinstalación de la audiencia.

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. **Aceptar** parcialmente la acción extraordinaria de protección **2405-23-EP**.

2. **Declarar** la vulneración del derecho a la defensa en el auto de 04 de agosto de 2023 emitido por la Unidad Judicial Norte 1 Penal con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas.
3. Como medidas de reparación integral, se ordena:
 - 3.1. **Dejar sin efecto** el auto de 04 de agosto de 2023 emitido por la Unidad Judicial Norte 1 Penal con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas, y la decisión oral de desistimiento tácito adoptada el 02 de agosto de 2023.
 - 3.2. **Disponer** la devolución del expediente la Unidad Judicial Norte 1 Penal con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas, a fin de que continúe con la sustanciación de la acción de protección 09285-2023-01464 desde la convocatoria a la reinstalación de la audiencia.
4. Notifíquese, publíquese, devuélvase 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 nueve votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Raúl Llasag Fernández, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy (voto concurrente) y José Luis Terán Suárez, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 05 de marzo de 2026.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL

Voto concurrente**Jueza:** Claudia Salgado Levy**SENTENCIA 2405-23-EP/26****VOTO CONCURRENTE****Jueza constitucional Claudia Salgado Levy**

1. Con fundamento en el artículo 92 de la LOGJCC, formulo mi voto concurrente respecto de la sentencia 2405-23-EP/26 (“**sentencia**”), aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 05 de marzo de 2026, en la que se aceptó la acción extraordinaria de protección presentada por María Lorena Jaramillo Hidalgo (“**accionante**”) en contra del auto de 04 de agosto de 2023, que declaró el desistimiento tácito de su acción de protección, dictado por la Unidad Judicial Norte 1 Penal con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas (“**Unidad Judicial**”).
2. En el caso concreto, se declaró la vulneración del derecho a la defensa de la accionante por parte de la Unidad Judicial al verificar que se declaró el desistimiento tácito de la acción, señalando que tanto la accionante como su abogado defensor se habían ausentado de la audiencia porque la autoridad judicial había declarado la reinstalación de la diligencia como fallida.
3. Si bien comparto que la acción de protección era procedente, discrepo con el análisis de la sentencia en dos aspectos sustanciales: (i) considero que la sucesión de los hechos del caso en concreto fue distinta a cómo se narra en la sentencia, lo que afecta la premisa fáctica del análisis de fondo; y, (ii) por lo tanto, el derecho vulnerado por la Unidad Judicial no fue el derecho a la defensa, sino al debido proceso en la garantía de la motivación (art. 76.7.1 de la Constitución), al adolecer de incongruencia frente al derecho por no abordar las cuestiones exigidas por el ordenamiento jurídico para declarar un desistimiento tácito.
4. Con relación al primer punto (i), la sentencia afirma que “la ‘ausencia’ que valoró la autoridad judicial ocurrió luego de que terminó el acto de reinstalación de la audiencia con la declaración de audiencia fallida, tras no aceptar la justificación —fundamentada y razonable— que presentó la defensa de la accionante” y que “La autoridad judicial, [revocó] la decisión de audiencia fallida y [declaró] el desistimiento tácito —incluso de espaldas a la parte demandante”.
5. Sin embargo, de la revisión del expediente, específicamente del acta de la audiencia del 02 de agosto de 2023,¹ en la que se describe cómo sucedieron los hechos durante la diligencia en la que se había configurado el desistimiento tácito, se desprenden los

¹ Unidad Judicial Norte 1 Penal con sede en el cantón Guayaquil, provincia de Guayas, proceso 09285 2023-01464, extracto de audiencia de 03 de agosto del 2023. Recuperado el 13 de marzo de 2026. <https://procesosjudiciales.funcionjudicial.gob.ec/actuaciones>

siguientes hechos relevantes:

- 5.1. Tanto la accionante como su defensor técnico estuvieron presentes en la audiencia, la primera de forma presencial y el segundo de forma telemática.
 - 5.2. La autoridad judicial negó el pedido de diferimiento del defensor por cuanto el mismo no estaba legalmente justificado, además le llamó la atención porque el escrito fue presentado minutos antes de la diligencia, pese a haberse notificado con el tiempo suficiente.
 - 5.3. Se informó al juez que otra audiencia —justificación de abogado para solicitar el diferimiento— ya había concluido a la hora convocada para la reinstalación, por lo que ya no había conflicto de diligencias y podía estar presente para continuar con la defensa de la accionante.
 - 5.4. La autoridad judicial consideró que no existía causa legal ni material que impida la realización de la audiencia por lo que la instaló.
 - 5.5. Ante estos hechos, el abogado defensor señaló que no se preparó para la diligencia, que tenía una tercera audiencia horas después, exigió la aplicación del principio de igualdad de armas y solicitó que se acepte el diferimiento; además, señaló que se iba a desconectar de la diligencia, sin embargo, permaneció conectado.
 - 5.6. La accionante manifestó que si su abogado no iba a estar en la diligencia ella abandonaría la sala, y procedió a hacerlo.
 - 5.7. Con este escenario, el juez anunció que correspondería declarar la reinstalación de la audiencia como fallida y convocar nuevo día y hora para la realización de la diligencia.
 - 5.8. El abogado del Consejo de la Judicatura (“CJ”) solicitó que se declare el desistimiento tácito.
 - 5.9. Ante el pedido del CJ, el juez abrió el debate para tratar el pedido de desistimiento tácito, concediendo la palabra al CJ para su argumentación y dando derecho a réplica al abogado de la accionante —seguía conectado— quien en lugar de dar una contestación al pedido procedió a desconectarse de la audiencia.
 - 5.10. Considerando estos hechos, el juez declaró el desistimiento tácito.
6. Por lo tanto, según mi criterio, corresponde a la verdad procesal afirmar que el defensor de la accionante aún estuvo presente en la diligencia y tuvo la oportunidad de oponerse

al desistimiento tácito, sin embargo, se desconectó de la diligencia con expresiones que la autoridad judicial consideró ofensivas y que provocaron que se remita un oficio al Consejo de la Judicatura para el análisis de la conducta del abogado. Por lo tanto, la decisión de desistimiento tácito no impidió el ejercicio de la defensa; la autoridad judicial permitió el debate en el cual la defensa de la accionante pudo oponerse con los argumentos fácticos y jurídicos.

7. En este sentido, dada la sucesión de los hechos extraídos del acta, considero que no existió vulneración del derecho a la defensa. Lo que lleva a mi segundo punto de discrepancia. La decisión de desistimiento tácito debe cumplir los requisitos previstos en el artículo 15 numeral 1 de la LOGJCC, que ordena que este procede “cuando la persona afectada no compareciere a la audiencia sin justa causa y su presencia fuere indispensable para demostrar el daño”.
8. En la decisión de desistimiento tácito —reducida a escrito— no se realiza un análisis de fondo sobre el cumplimiento de los requisitos previstos en la ley, sino que se limita a reproducir lo expresado por el juez en la audiencia. En particular, se verifica que la decisión no expone las razones que permiten al juez calificar la inasistencia de la accionante y de su defensor como “sin justa causa”. Tampoco desarrolla el segundo requisito exigido por la norma, esto es, por qué la presencia de la accionante resultaba indispensable para demostrar el daño, de tal manera que su ausencia impidiera al juzgador emitir una decisión de fondo.
9. Por lo tanto, al no abordar las cuestiones que la ley exige para la declaratoria del desistimiento tácito, el auto impugnado incurre en una motivación aparente por incongruencia frente al derecho; y, en consecuencia, una violación al derecho al debido proceso de la accionante.
10. En este sentido, coincido con la conclusión de la sentencia sobre la procedencia de la acción extraordinaria de protección, pero discrepo en los puntos analizados anteriormente.

CLAUDIA
HELENA
SALGADO
LEVY

Firmado
digitalmente por
CLAUDIA HELENA
SALGADO LEVY
Fecha: 2026.03.25
20:12:21 -05'00'

Claudia Salgado Levy
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que, el voto concurrente de la jueza constitucional Claudia Salgado Levy, anunciado en la sentencia de la causa 2405-23-EP, fue presentado mediante correo electrónico el 18 de marzo de 2026, a las 22:47; y procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL



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

240523EP-8cfca



Caso 2405-23-EP

RAZÓN.- Siento por tal que, el texto de la sentencia y el voto concurrente que anteceden fueron suscritos el día miércoles veinticinco de marzo de dos mil veintiséis, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL



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



Sentencia 364-24-EP/26
Juez ponente: Richard Ortiz Ortiz

Quito, D.M., 05 de marzo de 2026

CASO 364-24-EP

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

SENTENCIA 364-24-EP/26

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada por Diana Patricia Cambisaca Urgilés en contra de la sentencia emitida por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia. Se concluye que la decisión impugnada no vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes (art. 76.1 CRE), por cuanto la autoridad judicial no atribuyó la carga de la prueba a la accionante en el marco de un proceso por acoso laboral.

1. Antecedentes procesales

1. El 06 de septiembre de 2019, Diana Patricia Cambisaca Urgilés (“**actora**”) presentó una demanda para el pago de indemnización laboral por despido intempestivo en contra de la Compañía de Economía Mixta Austrogas (“**compañía Austrogas**”). En su demanda, la actora alegó que la relación laboral terminó mediante visto bueno 283703 en contra de su empleador por acoso laboral.¹
2. El 24 de diciembre de 2019, la compañía Austrogas presentó una demanda de impugnación de visto bueno 283703.² El 13 de enero de 2020, la compañía Austrogas solicitó la acumulación de su demanda al proceso 01371-2019-00395.
3. El 14 de febrero de 2020, la Unidad Judicial de Trabajo con sede en el cantón Cuenca, provincia de Azuay (“**Unidad Judicial**”), dispuso la acumulación de la causa 01371-2019-00524 al proceso referido en el párrafo 2 *supra*.
4. El 14 de abril de 2022, la Unidad Judicial, por una parte, aceptó la demanda de

¹ Proceso 01371-2019-00395. La actora indicó que, el 16 de agosto de 2019, la inspectora del trabajo concedió el visto bueno, por cuanto concluyó que existió acoso laboral. Agregó que “el empleador no pudo desvirtuar los hechos alegados cuando al existir acoso laboral existe una carga atenuada de la prueba, incluso analiza la inversión probatoria y carga atenuada que opera”. En esa línea, pretendió: i) el pago de bonificación por desahucio; ii) el pago de indemnización por despido intempestivo; iii) el pago de indemnización por acoso laboral; iv) el pago de la décimo tercera remuneración; y, v) el pago de vacaciones.

² Proceso 01371-2019-00524. En su demanda, la compañía Austrogas señaló que la inspectora de trabajo incurrió en “contradicciones y afirmaciones sin fundamentos”. Adicionalmente, indicó que la actora realizó actuaciones “con el único objetivo de configurar una inexistente causal de Visto Bueno”.

indemnización por despido intempestivo presentada por la actora³ y, por otra, rechazó la impugnación del visto bueno. En consecuencia, la Unidad Judicial declaró sin lugar la demanda presentada por la compañía Austrogas.⁴ Frente a esta decisión, la compañía Austrogas interpuso recurso de aclaración.⁵

5. El 03 de mayo de 2022, la Unidad Judicial negó el recurso interpuesto. Inconforme con la decisión, la compañía Austrogas interpuso recurso de apelación.
6. El 27 de octubre de 2022, la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Azuay (“**Corte Provincial**”) desechó el recurso de apelación y, en consecuencia, confirmó la sentencia subida en grado.⁶ De igual forma, desechó la impugnación de visto bueno y declaró sin lugar la demanda presentada por la compañía Austrogas. En contra de esta decisión, la compañía Austrogas interpuso recurso de aclaración.⁷
7. El 15 de noviembre de 2022, la Corte Provincial negó el recurso de aclaración. La compañía Austrogas interpuso recurso de casación.
8. El 03 de marzo de 2023, la conjueza de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia admitió el recurso de casación por las causales dos⁸ y cuatro⁹ del

³ En lo principal, la Unidad Judicial razonó que el legislador “no ha regulado un tiempo en semanas o meses para el acoso laboral, sino que la conducta o el comportamiento reiterado debe ser valorado atendiendo las circunstancias del caso en concreto y la gravedad de la conducta”. Por ello, tras una valoración de los medios de prueba, determinó que la actora “estaba siendo expuesta a una situación de marginación, pues no es aceptable que en la modernidad y teniendo en cuenta la naturaleza de la empresa demandada, una persona deba elaborar oficios de forma manual”. Finalmente, dispuso el pago de las pretensiones solicitadas por la actora en el líbello de su demanda.

⁴ La Unidad Judicial determinó que la compañía Austrogas no logró desvirtuar las pruebas presentadas por la actora y, tras la valoración del acervo probatorio, concluyó que “no existe justificativo válido para aceptar la impugnación a la resolución de visto bueno”. En consecuencia, rechazó las pretensiones de la compañía Austrogas y confirmó la resolución emitida por la inspectora del Trabajo.

⁵ La compañía Austrogas solicitó aclaración respecto de: i) los períodos sobre los cuáles se ordenó el pago de vacaciones; y, ii) si el rol de pagos de agosto de 2021 fue valorado por la Unidad Judicial.

⁶ La Corte Provincial razonó que “a más de su afectación como empleada, se suma el hecho de que se trata de una persona en periodo de lactancia, vulnerable que requería mayor atención, y no ser sujeto de varios eventos que le han llevado a un trastorno psicológico de su salud mental”. También, argumentó que la resolución de visto bueno “ha sido dictada en forma motivada atendiendo a la realidad de los hechos”. Finalmente, señaló que el diagnóstico de “Hipogalactia [disminución de producción de leche materna]” de la actora fue “el resultado de un Acoso laboral”.

⁷ En su escrito, la compañía Austrogas arguyó que se indiquen las razones “para no pronunciarse de forma motivada sobre la petición de costas procesales”.

⁸ Art. 268 COGEP. – “2. Cuando la sentencia o auto no contenga los requisitos exigidos por la ley o en su parte dispositiva se adopten decisiones contradictorias o incompatibles, así como, cuando no cumplan el requisito de motivación”.

⁹ *Ibid.*, “4. Cuando se haya incurrido en aplicación indebida, falta de aplicación o errónea interpretación de los preceptos jurídicos aplicables a la valoración de la prueba, siempre que hayan conducido a una equivocada aplicación o a la no aplicación de normas de derecho sustantivo en la sentencia o auto”.

artículo 268 del Código Orgánico General de Procesos (“**COGEP**”).

9. El 30 de enero de 2024, la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia (“**Sala de lo Laboral**”) casó la sentencia de segunda instancia, en consecuencia, aceptó la demanda de impugnación de visto bueno planteada por la compañía Austrogas.¹⁰ Además, declaró improcedente el pago de la indemnización por despido intempestivo, bonificación por desahucio e indemnización del artículo 195.3 del Código de Trabajo.¹¹
10. El 16 de febrero de 2024, Diana Patricia Cambisaca Urgilés (“**accionante**”) presentó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 30 de enero de 2024.
11. El 27 de marzo de 2024, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción extraordinaria de protección y solicitó a la judicatura accionada que presente el respectivo informe de descargo.¹² La sustanciación del caso le correspondió al juez constitucional Richard Ortiz Ortiz.
12. El 26 de abril de 2024, la Sala de lo Laboral remitió su informe de descargo.
13. El 01 de diciembre de 2025, el juez constitucional Richard Ortiz Ortiz avocó conocimiento de la causa 364-24-EP y solicitó a la Sala de lo Laboral un informe de descargo actualizado.
14. El 08 de diciembre de 2025, la Sala de lo Laboral presentó su informe de descargo actualizado.

2. Competencia

15. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección, de conformidad con los artículos 94 y 437 de la

¹⁰ En lo principal, la Sala de lo Laboral determinó que “no se advierte que la parte empleadora haya ejecutado actos intimidatorios por acción u omisión en contra de Diana Cambisaca, que puedan hacer presumir a este Tribunal, que existió acoso por parte del empleador o sus representantes”. En esa línea, razonó que no se verificó la concurrencia de sujeto activo “y comportamientos que atenten contra la dignidad humana, realizado de forma frecuente, el lugar y momento y el menoscabo”, ya que, “las afirmaciones hechas en la petición de visto bueno no han sido corroboradas a través de un medio probatorio suficiente que otorgue certeza a este Tribunal”.

¹¹ Art. 195.3 Código de Trabajo. – “Efectos. Declarada la ineficacia, se entenderá que la relación laboral no se ha interrumpido por el hecho que la ha motivado y se ordenará el pago de las remuneraciones pendientes con el diez por ciento (10%) de recargo”.

¹² La Sala de Admisión estuvo conformada por la entonces jueza constitucional Carmen Corral Ponce, la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo y el juez constitucional Richard Ortiz Ortiz.

Constitución de la República del Ecuador (“CRE”) y 191 número 2 letra d, de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).

3. Alegaciones de los sujetos procesales

3.1. De la accionante

16. La accionante alega que la decisión impugnada vulneró el derecho a la seguridad jurídica (art. 82 CRE). Al respecto, señala:

16.1. La importancia que tiene el derecho a la seguridad jurídica dentro de un Estado de Derecho. Por ello, razona que la Constitución impone la obligación de las autoridades públicas de aplicar “normas jurídicas, previas, claras y públicas por parte de las autoridades competentes”.¹³ Además, destaca que “las autoridades estatales no pueden actuar arbitrariamente, sino únicamente dentro de las estrictas reglas procedimentales y de contenido sustancial definidas por la Ley”.¹⁴ En esta línea, la accionante sostiene que la decisión impugnada vulneró su derecho por cuanto la autoridad judicial “no respetó la preexistencia de normas y de los mecanismos judiciales establecidos”.¹⁵

16.2. A su criterio, la Sala de lo Laboral le impuso un deber jurídico que no tenía, al inobservar “el inciso final del artículo 173 del Código de Trabajo en relación con el artículo 169 del Código Orgánico General de Procesos”.¹⁶ En específico, sostiene que el Código de Trabajo establece que, en los procesos por acoso laboral, la carga de la prueba le corresponde al empleador, mas no al trabajador. Por ello, razona que:

[A]l momento de solicitar el visto bueno al trabajador le basta presentar indicios de haber sido víctima de acoso laboral; y, le corresponde al empleador justificar su conducta, y las causas aducidas para la terminación de la relación laboral, así como la investigación y calificación de la falta o infracción cometida por el empleador le es atribuible al Inspector de Trabajo que conoce el trámite, y es quien debe valorar todas y cada una de las circunstancias en las que se produjo el hecho, para concluir que la conducta de [sic] empleador se adecua [sic] al acoso laboral, luego discernir sobre la gravedad y los efectos que puedan surgir de ello.¹⁷

16.3. Por lo expuesto, la accionante sostiene que la decisión impugnada invirtió la carga de la prueba en lo relacionado con el acoso laboral. En su opinión, la Sala

¹³ SACC, demanda de acción extraordinaria de protección, foja 6.

¹⁴ *Ibid.*, foja 7.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ *Ibid.*, foja 11.

¹⁷ *Ibid.*, fojas 8 y 9.

de lo Laboral concluyó que la parte actora no justificó que “el empleador en el desarrollo de la relación laboral incurrió en actos de acoso laboral”.¹⁸ Por ello, la accionante concluye que la Sala de lo Laboral “ignoro [sic] el deber de respetar y hacer respetar el ordenamiento legal diseñado para cada procedimiento”.¹⁹

17. Finalmente, la accionante solicita que este Organismo acepte su demanda y, como medidas de reparación integral, se deje sin efecto la sentencia impugnada y se ordene la conformación de un nuevo tribunal de la Sala de lo Laboral “a fin de que se resuelva en sentencia el recurso de casación interpuesto”.²⁰

3.2. De la Sala de lo Laboral²¹

18. La Sala de lo Laboral, en su informe de 26 de abril de 2024, argumenta que la accionante omitió referirse al contenido integral de la decisión impugnada, ya que únicamente se limitó a citar el párrafo 156 de la sentencia, sin considerar su integralidad.²² Por ello, señala que se examinó “cada uno de los elementos probatorios aportados por las partes, concluyendo que la empresa demandada demostró la inexistencia de acoso laboral”.²³ De forma seguida, reseña todas las actuaciones procesales del proceso de origen, así como los elementos probatorios presentados por la compañía Austrogas, que no fueron cuestionados por la actora.
19. Adicionalmente, cita la sentencia 986-19-JP/21 para referir los elementos para la configuración del acoso laboral y “determinó que no se evidenciaron en el caso los elementos del acoso laboral que atenten la dignidad de la persona”.²⁴ También razona que, “la supuesta víctima de acoso laboral debe necesariamente proveer de los elementos mínimos”,²⁵ lo que no ocurrió en el presente caso. Por ello, argumenta que la compañía Austrogas “demostró con razones objetivas y medios de prueba suficientes la procedencia de la impugnación de visto bueno”.²⁶ En adición, puntualiza:

Nótese que, en el fallo impugnado justo el párrafo que destaca la accionante, este Tribunal ha empleado el vocablo “*tampoco*”, que según la Real Academia de la Lengua Española significa “*Adverbio con que se niega una cosa después de haberse negado otra*”; con el fin de identificar precisamente que, en lo principal, se niega la existencia del acoso laboral en virtud de la prueba presentada por la Compañía de Economía Mixta AUSTROGAS, la

¹⁸ *Ibid.*, foja 10.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ *Ibid.*, foja 12.

²¹ El informe fue remitido por las juezas María Consuelo Heredia Yerovi y Katherine Muñoz Subía, y el juez Alejandro Arteaga García.

²² Ver párr. 40 *infra*.

²³ Informe de 26 de abril de 2024, foja 5.

²⁴ *Ibid.*, foja 8.

²⁵ *Ibid.*

²⁶ *Ibid.*

que demostró con razones objetivas y medios de prueba suficientes la procedencia de la impugnación de visto bueno; y, que tampoco se encontró que la supuesta víctima de acoso laboral haya evidenciado los elementos que establece la Corte Constitucional.²⁷

20. Por lo expuesto, la Sala de lo Laboral concluye que se precisó “con absoluta claridad, las razones jurídicas y constitucionales que llevaron a concluir, a los suscritos jueces, que era procedente el recurso de casación, sustentados en normas jurídicas, previas, claras, públicas, vigentes y aplicables al caso concreto”.²⁸
21. En su informe de descargo actualizado, la Sala de lo Laboral se ratificó en lo esgrimido en el primer informe.²⁹

4. Planteamiento de los problemas jurídicos

22. Esta Corte ha establecido que los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante. Es decir, nacen de las acusaciones que estas dirigen al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo a un derecho fundamental.³⁰ Además, la Corte señaló que un argumento mínimamente completo, al menos, debe reunir tres elementos: tesis, base fáctica y justificación jurídica.³¹
23. En relación con los cargos referidos en los párrafos 16.1.1, 16.1.2 y 16.1.3 *supra*, este Organismo constata que la accionante alega que se vulneró la seguridad jurídica porque la Sala de lo Laboral le impuso la obligación de probar que la compañía Austrogas incurrió en actos de acoso laboral, lo que inobservó la carga de la prueba establecida para este tipo de procesos en la legislación laboral. Por lo expuesto, este Organismo considera que el núcleo argumentativo se ajusta a la presunta vulneración de la garantía del cumplimiento de normas y derechos de las partes (art. 76.1 CRE),³² en cuanto a la inversión de la carga probatoria en procesos de acoso laboral. Por lo que, en aplicación del principio *iura novit curia*³³ (art. 4.13 LOGJCC)³⁴ considera adecuado formular el siguiente problema jurídico: **¿La Sala de lo Laboral vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos**

²⁷ *Ibid.*

²⁸ *Ibid.*, foja 9.

²⁹ La Sala de lo Laboral determinó que “dado que las circunstancias de la causa no han variado, el juez y las juezas que conformamos este Tribunal de Casación nos ratificamos en los argumentos expuestos”.

³⁰ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16.

³¹ *Ibid.*, párr. 18.

³² CCE, sentencias 1317-23-EP/25, 16 de enero de 2025, párr. 19, 735-20-EP/24, 06 de junio de 2024, párr. 20, 2846-18-EP/24, 04 de abril de 2024, párr. 31 y 251-20-EP/24, 23 de mayo de 2024, párr. 20.

³³ CCE, sentencia 574-21-EP/25, 23 de enero de 2025, párr. 24 y 491-20-EP/24, 05 de septiembre de 2024, párr. 14.

³⁴ LOGJCC: “Art. 4.- Principios procesales. – La justicia constitucional se sustenta en los siguientes principios procesales: [...] 13. *Iura novit curia*: La jueza o juez podrá aplicar una norma distinta a la invocada por los participantes en un proceso constitucional”.

de las partes (art. 76.1 CRE) por inobservar la inversión de la carga de la prueba en el marco de un proceso por acoso laboral?

5. Resolución del problema jurídico

5.1. ¿La Sala de lo Laboral vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes (art. 76.1 CRE) por inobservar la inversión de la carga de la prueba en el marco de un proceso por acoso laboral?

24. El artículo 76.1 de la Constitución reconoce el derecho del debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes, el cual establece:

En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: 1. Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y derechos de las partes.

25. Conforme la jurisprudencia de la Corte, se caracterizó a la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes como una garantía impropia, y estableció que las garantías impropias no configuran por sí solas supuestos de violación del derecho al debido proceso (entendido como principio), sino que contienen una remisión a las reglas de trámite previstas en la legislación procesal. Las garantías impropias tienen una característica en común, ya que su vulneración presenta dos requisitos: (i) la violación de alguna regla de trámite y (ii) el consecuente socavamiento del principio del debido proceso,³⁵ entendido este como el valor constitucional de que los intereses de una persona sean juzgados a través de un procedimiento que asegure, tanto como sea posible, un resultado conforme a Derecho.
26. En el presente caso, la accionante alegó que la Sala de lo Laboral no garantizó la inversión de la carga de la prueba en el marco de un proceso por acoso laboral, lo que transgredió el contenido del artículo 173 del Código de Trabajo en relación con el artículo 169 del COGEP.
27. Ahora bien, a fin de determinar la vulneración o no del derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes, esta Corte analizará si la decisión impugnada: (i) vulneró alguna regla de trámite al inobservar la inversión de la carga de la prueba en procesos de acoso laboral; y, (ii) si la transgresión de dicha regla de trámite afectó o no el derecho al debido proceso en cuanto a principio.

³⁵ CCE, sentencia 1986-22-EP/25, 26 de junio de 2025, párr. 32, 546-12-EP/20, 8 de julio de 2020, párr. 23 y 740-12-EP/20, 07 de octubre de 2020, párr. 27.

28. Respecto a (i), a fin de verificar si el artículo 173 del Código de Trabajo en relación con el artículo 169 del COGEP son normas que contienen una regla de trámite sobre la inversión de la carga de la prueba en procesos de acoso laboral, este Organismo se remitirá a las normas generales sobre la carga de la prueba reconocidas en el COGEP y, posteriormente, verificará si el Código de Trabajo reconoce la inversión de la carga de la prueba.

29. En esa línea, este Organismo observa que el artículo 169 del COGEP prescribe:

Art. 169.- Carga de la prueba.- Es obligación de la parte actora probar los hechos que ha propuesto afirmativamente en la demanda y que ha negado la parte demandada en su contestación.

La parte demandada no está obligada a producir pruebas si su contestación ha sido simple o absolutamente negativa; pero sí deberá hacerlo si su contestación contiene afirmaciones explícitas o implícitas sobre el hecho, el derecho o la calidad de la cosa litigada.

[...] En materia de familia, la prueba de los ingresos de la o del obligado por alimentos recaerá en la o el demandado, conforme con lo dispuesto en la ley sobre el cálculo de la pensión alimenticia mínima.

En materia ambiental, la carga de la prueba sobre la inexistencia de daño potencial o real recaerá sobre el gestor de la actividad o la o el demandado.

También serán admisibles otros casos de inversión de la carga de la prueba, de conformidad con la ley (énfasis añadido).³⁶

30. En atención a la disposición normativa referida, esta Corte observa que el artículo 169 del COGEP regula la carga de la prueba dentro de un proceso judicial. Como regla general, establece que corresponde a la parte actora acreditar los hechos afirmados en la demanda y que hayan sido negados por la contraparte. No obstante, la norma prevé excepciones a la regla general, lo que se conoce como **inversión de la carga de la prueba**, particularmente en materia de familia y ambiental. Sin perjuicio de ello, el COGEP no se limita a estos dos escenarios, sino que reconoce otros supuestos de inversión de la carga de la prueba, siempre que se encuentren **previstos en la ley**. En consecuencia, se evidencia que la inversión de la carga de la prueba no opera de manera automática ni discrecional, sino que reviste un carácter excepcional y se encuentra sujeta a una habilitación legal.

31. Por su parte, el inciso final del artículo 173 del Código de Trabajo³⁷ enlista las causas para que el trabajador o trabajadora pueda dar por terminado el contrato laboral. Esta norma establece:

³⁶ Código Orgánico General de Procesos, Registro Oficial suplemento, artículo 169.

³⁷ Código de Trabajo, Art. 173. – “Causas para que el trabajador pueda dar por terminado el contrato. - El trabajador podrá dar por terminado el contrato de trabajo, y previo visto bueno, en los casos siguientes [...] 4. En casos de sufrir violencia y **acoso laboral**, cometido o permitido por el empleador o empleadora o sus representantes legales” (énfasis añadido).

Art. 173.- [...] Cuando el trabajador o trabajadora presente **indicios** fundados de haber sufrido violencia y acoso laboral corresponderá al empleador o empleadora presentar una **justificación objetiva y razonable**, suficientemente probada, de las medidas adoptadas y de su proporcionalidad (énfasis añadido).

32. De la norma citada, se observa que el Código de Trabajo introduce una regla especial en materia probatoria para los casos de acoso laboral. En específico, esta norma contiene una **regla de trámite** de la que se desprende un supuesto de hecho y una consecuencia que se detalla a continuación:

32.1. Supuesto de hecho: Cuando el trabajador o trabajadora presente indicios fundados de haber sufrido acoso laboral; entonces,

32.2. Consecuencia: Corresponderá al empleador o empleadora aportar justificaciones objetivas y razonables de las medidas adoptadas y de su proporcionalidad.

33. Por lo expuesto, esta Corte comprueba que el artículo 173 del Código de Trabajo, en relación con el artículo 169 del COGEP, sí reconoce la inversión de la carga de la prueba en procesos de acoso laboral.

34. Ahora bien, en el caso *in examine*, este Organismo observa que la compañía Austrogas presentó una demanda de impugnación de visto bueno, al no estar de acuerdo con la resolución emitida por el Inspector del Trabajo, mediante la cual se determinó que, en su calidad de empleador, incurrió en actos de acoso laboral en contra la accionante. De la revisión de la demanda de impugnación de visto bueno, se constata que la compañía Austrogas aportó medios probatorios orientados a **justificar su actuación**, entre los que constan: (a) permisos médicos durante cinco días a la accionante;³⁸ (b) informe técnico respecto del presunto impedimento de ingreso al lugar de trabajo de la accionante;³⁹ (c) constancia del contrato de servicios ocasionales de Martha Lomas (compañera de trabajo de la accionante);⁴⁰ y, (d) política de seguridad respecto del mantenimiento del correo institucional, sistema quípuX y configuración de los datos del reloj biométrico.⁴¹

³⁸ En específico, la compañía Austrogas señaló que durante el período de tiempo que la accionante alegó que se habría configurado el acoso laboral, esta recibió cinco días de permiso médico.

³⁹ En el referido informe, la compañía Austrogas indicó que el referido informe relató el conflicto de la accionante con la analista de remuneraciones. En particular, refirió que la accionante “presentó una actitud déspota en contra de sus compañeros”. Posterior a este conflicto, presentó el reporte del reloj biométrico donde se evidenció que la accionante marcó con regularidad.

⁴⁰ En particular, la compañía Austrogas refirió que la señora Martha Lomas fue desvinculada por la terminación de su contrato de servicios ocasionales, mas no por su vínculo personal con la accionante.

⁴¹ La compañía Austrogas refirió que “no se trató de un mantenimiento focalizado exclusivamente para una servidora o colaboradora, sino a todos los equipos” (énfasis omitido). Dicho de otro modo, la compañía Austrogas señaló que la falta de acceso al correo institucional y el impedimento de acceso al sistema quípuX

35. Por su parte, esta Magistratura observa que, en la contestación de la demanda, la accionante expuso diversos **indicios** orientados a demostrar la presunta configuración de acoso laboral,⁴² entre los que señaló: (a) el impedimento de ingreso a su lugar de trabajo; (b) el despido de una compañera laboral luego de haber almorzado con ella, como consecuencia de dicho contacto; (c) la negativa de acceso a su computadora y al sistema institucional; y (d) la eliminación de sus datos del reloj biométrico. En consecuencia, correspondía a la compañía Austrogas justificar objetiva y razonablemente la inexistencia de acoso laboral frente a los indicios presentados por la accionante, conforme el artículo 173 del Código de Trabajo.
36. En ese sentido, de la revisión de la decisión impugnada, esta Corte observa que la Sala de lo Laboral valoró las justificaciones presentadas por la compañía Austrogas en la demanda de impugnación de visto bueno, cuyo propósito principal era desvirtuar las alegaciones de acoso laboral formuladas en su contra. En específico, la Sala Laboral señaló:

La desvinculación de la señora Martha Lomas fue porque la naturaleza del contrato de servicios ocasionales no genera estabilidad, más no [sic] una presunta represalia como lo sostiene la parte actora. El testimonio de Ximena Catalina Machado de la Vega, dice que se trata de un testigo referencial. Ningún jefe jerárquico le prohibió a dicha testigo mantener relaciones sociales con sus compañeros de trabajo. El computador fue retirado por motivos de una planificación para el mantenimiento e implementación de las políticas de seguridad anunciadas desde el 1 de julio de 2019 y no por actos de acoso. El correo institucional no fue bloqueado ya que se procedió a un reseteo general de todas las claves de los correos institucionales de Austrogas con el objetivo de que los mismos puedan ser aperturados exclusivamente desde las instalaciones de la compañía, el sistema quipux no fue restringido y en lo relativo a la configuración de los datos del reloj biométrico, no puede ser realizado por la actitud hostil de la accionante, efectuando Diana Cambisaca su marcación con normalidad desde el 5 de julio de 2019.⁴³

37. Por otro lado, al momento de valorar los medios de prueba, la Sala de lo Laboral se remitió a los medios probatorios aportados en el proceso. En particular: (i) el informe técnico sobre el presunto impedimento de ingreso de la accionante a su puesto de trabajo (párr. 136 de la decisión impugnada); (ii) la salida de su compañera de trabajo por la finalización de su contrato de servicios ocasionales (párr. 149 de la decisión impugnada); (iii) el informe de auditoría respecto del mantenimiento de las computadoras y el sistema quípux institucional (párrs. 135, 137 y 138 de la decisión impugnada); y, (iv) la prueba documental sobre el registro de marcaciones de ingreso y salida de los meses de julio y agosto (párr. 133 de la decisión impugnada).

obedecieron a una política de seguridad encaminada al mantenimiento todos los equipos dispuesta con anterioridad.

⁴² Estos indicios fueron presentados en el decurso del proceso de visto bueno ante la Inspectoría de Trabajo, que concluyó que se configuró acoso laboral.

⁴³ Decisión impugnada, foja 54 vuelta.

38. De igual forma, tras el análisis de los medios probatorios, la Sala de lo Laboral razonó:

En el caso in examine, una vez que se han **valorado los medios de prueba aportados por las partes procesales en su conjunto**, no se advierte que la parte empleadora haya ejecutado actos intimidatorios por acción u omisión en contra de Diana Cambisaca, que puedan hacer presumir a este Tribunal, que existió acoso por parte del empleador o sus representantes. Tanto más, que no se evidencia que hayan efectuado acciones de humillación como lo ha aludido desde un inició [sic] Diana Cambisaca en el trámite de visto bueno y que a su criterio le ocasionó quebrantos en su salud y periodo de lactancia (énfasis añadido).⁴⁴

39. En esa línea, esta Corte verifica que la Sala de lo Laboral mencionó que “no ha quedado plenamente demostrado el supuesto acoso laboral”. En otras palabras, la Sala de lo Laboral razonó que los indicios aportados por la accionante no fueron demostrados. Lo anterior, porque:

[N]o se ha podido advertir la concurrencia de los siguiente elementos: sujeto activo y comportamientos que atenten contra la dignidad humana, realizado de forma frecuente, el lugar y momento y el menoscabo, maltrato, humillación o bien que amenace su situación laboral, ya que las afirmaciones hechas en la petición de visto bueno no han sido corroboradas a través de un medio probatorio suficiente que otorgue certeza a este Tribunal, ni tampoco que el diagnóstico de hipogalactia que padece la accionante haya sido consecuencia de actuaciones del empleador por acoso laboral como lo ha sostenido, sino que surge por diferentes causas.⁴⁵

40. Por último, este Organismo nota que la Sala de lo Laboral argumentó:

En este contexto, conforme se ha expuesto a lo largo de esta sentencia, no se han demostrado en el presente caso la ocurrencia de situaciones de acoso laboral, por lo tanto, la decisión tomada en la Resolución de Visto Bueno producto de la investigación efectuada por la autoridad administrativa del trabajo, no ha sido dictada atendiendo a la realidad de los hechos, careciendo de motivación; y, una vez que ha sido considerada como mero informe de acuerdo a la ley y por tanto, aceptada la impugnación del mismo efectuada por la CEM AUSTROGAS, siendo que, Diana Cambisaca tampoco ha logrado justificar que el empleador en el desarrollo de la relación ajustó su conducta a la prevista en el artículo 173 numeral 4 del Código del Trabajo, en consecuencia, no le corresponde percibir las indemnizaciones a las que hace referencia el artículo 191 del Código del Trabajo, en concordancia con la determinada en el artículo 195.3 inciso segundo ibídem.⁴⁶

41. Por lo expuesto, de la lectura integral de la decisión impugnada, esta Corte observa que la autoridad judicial accionada se limitó a analizar las pruebas presentadas por Austrogas a fin de verificar si, en efecto, constituyen justificaciones objetivas y razonables sobre la presunta existencia de acoso laboral alegada por la accionante. En particular, la Sala Laboral consideró que: (a) la terminación de la relación laboral de

⁴⁴ *Ibid.*, foja 63 vuelta.

⁴⁵ *Ibid.*, foja 63 vuelta y 64.

⁴⁶ *Ibid.*, foja 64.

la ex compañera de trabajo de la accionante obedeció a la naturaleza temporal del contrato de servicios ocasionales y no a una represalia; (b) el testimonio aportado tenía carácter referencial; (c) no existieron prohibiciones jerárquicas de interacción en el entorno laboral; (d) el retiro del equipo informático y el reseteo de claves institucionales respondieron a procesos generales de mantenimiento previamente planificados; (e) el sistema quipux no fue restringido; y, (f) las dificultades en el registro biométrico no fueron imputables al empleador.

42. Asimismo, esta Magistratura advierte que la Sala de lo Laboral fundamentó su decisión en la valoración conjunta de los medios incorporados por el empleador en el proceso –informes técnicos, auditorias, documentos contractuales y registros de marcación–. Con ello concluyó, que la compañía Austrogas presentó justificaciones objetivas, razonables y suficientemente probadas para desvirtuar los indicios alegados. Por lo que, determinó que la resolución administrativa de visto bueno carecía de sustento fáctico y, en consecuencia, aceptó la impugnación de visto bueno y negó el pago de las indemnizaciones reclamadas.
43. En virtud de lo expuesto, se evidencia que la Sala Laboral no inobservó la regla relativa a la inversión de la carga de prueba en los procesos de acoso laboral. En efecto, si bien la accionante aportó indicios sobre la presunta existencia de acoso laboral [**supuesto de hecho**], la Sala examinó que las justificaciones y pruebas presentadas por el empleador fueron objetivas y razonables para desvirtuar los indicios alegados. Este ejercicio jurisdiccional le permitió concluir que estas resultaban objetivas y razonables para desvirtuar los hechos alegados como constitutivos de acoso laboral [**consecuencia**]. Por tanto, este Organismo no observa que se haya vulnerado la regla de trámite establecida en el artículo 173 del Código de Trabajo.
44. En tal sentido, dado que la Sala de lo Laboral no vulneró **i)** la regla de trámite prevista en el artículo 173 del Código de Trabajo, tampoco **ii)** se afectó el derecho al debido proceso en cuanto a principio. Por tanto, la Sala de lo Laboral no vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de las normas y los derechos de las partes (art. 76.1 CRE) de la accionante.
45. Finalmente, se puntualiza que, en el marco de una acción extraordinaria de protección, a esta Corte no le corresponde examinar “las conclusiones jurídicas a las que debían arribar los jueces en función del acervo probatorio actuado por las partes”,⁴⁷ ya que aquello es competencia de las autoridades judiciales de instancia, en los términos previstos en esta sentencia. Por el contrario, al resolver un cargo sobre las reglas de la carga de la prueba, a través de la garantía de cumplimiento de normas y derechos de

⁴⁷ CCE, sentencia 1317-23-EP/25, 16 de enero de 2025, párr. 37.

las partes (art. 76.1 CRE), esta Magistratura se limita a determinar si la autoridad judicial observó la regla de trámite pertinente,⁴⁸ sin que aquello signifique un pronunciamiento sobre la corrección o incorrección de la valoración probatoria.

6. Decisión

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

1. **Desestimar** la acción extraordinaria de protección **364-24-EP**.
2. **Disponer** la devolución del expediente a la judicatura de origen.
3. Notifíquese 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 ocho votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Jorge Benavides Ordóñez, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Raúl Llasag Fernández, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez; y, un voto salvado de la jueza Alejandra Cárdenas Reyes, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 05 de marzo de 2026.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL

⁴⁸ *Ibid.*

Voto salvado**Jueza:** Alejandra Cárdenas Reyes**SENTENCIA 364-24-EP/26****VOTO SALVADO****Jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes**

1. Con el fundamento en el artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, con respeto a la decisión de mayoría, presento mi voto salvado respecto de la sentencia 364-24-EP/26, emitida en la sesión ordinaria del Pleno de la Corte Constitucional, de 05 de marzo de 2026.
2. En dicha decisión, la mayoría del Pleno desestimó una demanda de acción extraordinaria de protección presentada por Diana Patricia Cambisaca Urgilés (“**accionante**”) en contra de una sentencia emitida por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia (“**Sala Nacional**”) en el marco de un proceso laboral sobre pago de indemnización por despido intempestivo e impugnación de visto bueno por acoso laboral.¹
3. En su análisis constitucional, la Corte formuló y resolvió un problema jurídico respecto a determinar si la Sala Nacional vulneró la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes por inobservar la inversión de la carga de la prueba en el marco del proceso por acoso laboral ya referido.
4. Luego de concluir que el artículo 173 del Código de Trabajo contiene una regla que invierte la carga de la prueba en procesos de acoso laboral, el voto de mayoría:
 - 4.1. “Observa”, los indicios que la accionante presentó en el proceso. Así, se recuenta que la accionante alegó: “(a) el impedimento de ingreso a su lugar de trabajo; (b) el despido de una compañera laboral luego de haber almorzado con ella, como consecuencia de dicho contacto; (c) la negativa de acceso a su computadora y al sistema institucional; y (d) la eliminación de sus datos del reloj biométrico”.
 - 4.2. Señala que la Sala Nacional:
 - 4.2.1. Tras el análisis de los medios probatorios, razonó que:

[U]na vez que se han **valorado los medios de prueba aportados por las partes procesales en su conjunto**, no se advierte que la parte empleadora haya ejecutado actos intimidatorios por acción u omisión en contra de Diana Cambisaca, que puedan hacer presumir a este Tribunal, que existió acoso por

¹ Para los antecedentes del caso, ver párrafos 1-9 del voto de mayoría.

parte del empleador o sus representantes. Tanto más, que no se evidencia que hayan efectuado acciones de humillación como lo ha aludido desde un inició [sic] Diana Cambisaca en el trámite de visto bueno y que a su criterio le ocasionó quebrantos en su salud y periodo de lactancia (énfasis añadido).

4.2.2. Consideró que los indicios aportados por la accionante no fueron demostrados porque, en criterio de la Sala Nacional:

[L]as afirmaciones hechas en la petición de visto bueno no han sido corroboradas a través de un medio probatorio suficiente que otorgue certeza a este Tribunal, ni tampoco que el diagnóstico de hipogalactia que padece la accionante haya sido consecuencia de actuaciones del empleador por acoso laboral como lo ha sostenido, sino que surge por diferentes causas.

4.2.3. Que concluyó que:

Diana Cambisaca tampoco ha logrado justificar que el empleador en el desarrollo de la relación ajustó su conducta a la prevista en el artículo 173 numeral 4 del Código del Trabajo, en consecuencia, no le corresponde percibir las indemnizaciones a las que hace referencia el artículo 191 del Código del Trabajo, en concordancia con la determinada en el artículo 195.3 inciso segundo ibídem.

5. Con estos extractos de la sentencia impugnada, el voto de mayoría concluye que la Sala Nacional: i) se limitó a analizar las pruebas presentadas, las mismas que habrían sido valoradas en su conjunto; ii) considero que la compañía demandada presentó justificaciones objetivas, razonables y suficientemente probadas para desvirtuar los indicios presentados por la demanda; y, iii) por tanto, no vulneró la regla de trámite (la inversión de la carga de la prueba en procesos de acoso laboral).
6. Mi disidencia frente a este razonamiento se sustenta en dos partes: a) un aparente examen de fondo sobre la sentencia impugnada; y b) que el lenguaje utilizado por la Sala Nacional sugiere que se exigió una acreditación plena del acoso.
7. En primer lugar, entonces, considero que, para desestimar la demanda, el voto de mayoría realiza un esfuerzo argumentativo *significativo* destinado a justificar que la decisión de la Sala Nacional no vulneró la regla de trámite relativa a la inversión de la carga de la prueba. Sin embargo, para llegar a esa conclusión, la sentencia no se limita a verificar si la autoridad judicial aplicó formalmente dicha regla, sino que revisa el contenido del razonamiento judicial y las conclusiones probatorias alcanzadas por la Sala Nacional. En mi criterio, este ejercicio se aproxima a un examen de fondo sobre la corrección del razonamiento judicial impugnado.
8. Es cierto que el voto de mayoría afirma, en su párrafo final, que a esta Corte

únicamente le corresponde verificar si la autoridad judicial observó la regla de trámite pertinente, “sin que aquello signifique un pronunciamiento sobre la corrección o incorrección de la valoración probatoria”. No obstante, al analizar los párrafos precedentes de la sentencia, se advierte que la Corte sí examina el razonamiento probatorio desarrollado por la Sala Nacional y termina avalándolo. En efecto, el voto de mayoría sostiene que la decisión judicial se fundamentó en una valoración conjunta de los medios probatorios aportados por el empleador y que estos constituyeron “justificaciones objetivas, razonables y suficientemente probadas” para desvirtuar los indicios alegados. De esta manera, la sentencia no se limita a constatar la existencia de una regla procesal aplicada, sino que valida la forma en que la judicatura evaluó las pruebas y justificó su conclusión.

9. Dicho de otro modo, para concluir que la autoridad judicial no vulneró la regla de trámite, el voto de mayoría examina -y avala de forma indirecta- el razonamiento probatorio desarrollado por la Sala Nacional. Este enfoque resulta problemático por dos razones. Primero, porque bajo el argumento de no pronunciarse sobre el fondo del asunto, la sentencia termina aceptando implícitamente la valoración probatoria realizada por la judicatura. Y segundo, porque al concentrarse en justificar el razonamiento judicial, la Corte deja de examinar el aspecto central del cargo planteado en la acción extraordinaria de protección: si el estándar probatorio exigido por la Sala Nacional fue compatible con la regla de inversión de la carga de la prueba prevista para los casos de acoso laboral.
10. En cuanto a la primera problemática identificada, considero que, en el presente caso, la verificación de una regla de trámite respecto a la inversión de la carga de la prueba pueda de hecho implicar que la Corte se acerque bastante a un examen de fondo. Mi disidencia no es, automáticamente, sobre ese asunto. Mi cuestionamiento consiste en que, en el presente caso, dicho examen se realiza en perjuicio de los derechos de una mujer que denuncia acoso laboral y, además, para dar por correcto el razonamiento de la Sala Nacional.
11. Así, por ejemplo, el voto de mayoría no toma en cuenta, al examinar la inversión de la carga de la prueba, que la accionante alegó padecer *hipogalactia* como consecuencia del acoso laboral. Una muestra de cómo la sentencia de mayoría acepta implícitamente el razonamiento de la Sala Nacional se evidencia cuando se descarta dicha condición porque el certificado médico no la diagnostica “por acoso laboral”, cuando dicho documento difícilmente podría afirmar aquello. Lo que sí certifica es que la condición se presenta como consecuencia de episodios de estrés y depresión aguda. Si la Sala Nacional hubiera aplicado la inversión de la carga de la prueba, correspondía entonces que el empleador demostrara que dichas condiciones de estrés y depresión no guardaban relación alguna con el entorno o las condiciones de trabajo, aspecto que no

encuentro, de ninguna manera, en la sentencia impugnada.

12. En cuanto a la segunda problemática identificada *supra*, un examen incluso superficial de la sentencia impugnada bastaba para advertir que, en realidad, sí existió una inobservancia de la regla de inversión de la carga de la prueba. En efecto, la Sala Nacional utiliza expresiones que reflejan que exigió a la accionante una acreditación plena de los hechos alegados. Así, observo que dicha autoridad judicial señala:

no se advierte que la parte empleadora haya ejecutado actos intimidatorios por acción u omisión en contra de Diana Cambisaca, que puedan hacer presumir a este Tribunal, que existió acoso por parte del empleador o sus representantes. Tanto más, que no se evidencia que hayan efectuado acciones de humillación como lo ha aludido desde un inicio (sic) Diana Cambisaca en el trámite de visto bueno y que a su criterio le ocasionó quebrantos en su salud y periodo de lactancia. [...]

las afirmaciones hechas en la petición de visto bueno no han sido corroboradas a través de un medio probatorio suficiente que otorgue certeza a este Tribunal. [...]

no se han demostrado en el presente caso la ocurrencia de situaciones de acoso laboral, por lo tanto, la decisión tomada en la Resolución de Visto Bueno producto de la investigación efectuada por la autoridad administrativa del trabajo, no ha sido dictada atendiendo a la realidad de los hechos, careciendo de motivación.

13. Por las razones indicadas, considero que la Corte debió aceptar la demanda pues, en mi criterio, identifico con claridad la inobservancia a la regla de trámite de inversión de la carga de la prueba. Dicha conclusión se pudo arribar, ya sea a través de un examen sobre la valoración probatoria que realizó la Sala Nacional; o ya sea de una revisión más formal de la sentencia impugnada.

XIMENA
ALEJANDRA
CARDENAS
REYES

Firmado digitalmente
por XIMENA
ALEJANDRA
CARDENAS REYES
Fecha: 2026.03.23
16:54:04 -05'00'

Alejandra Cárdenas Reyes
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que, el voto salvado de la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, anunciado en la sentencia de la causa 364-24-EP, fue presentado mediante correo electrónico el 19 de marzo de 2026, a las 20:57; y procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.



Firmado electrónicamente por:

**CRISTIAN RAUL
CAIZA
ASITIMBAY**

Firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL

36424EP-8cbef



Caso 364-24-EP

Razón: Siento por tal que, el texto de la sentencia fue suscrito el día lunes veintitrés de marzo de dos mil veintiséis por el presidente de la Corte Constitucional, Jhoel Escudero Soliz; y, el voto salvado de la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes el día lunes veintitrés de marzo de dos mil veintiséis, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL



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



CORTE
CONSTITUCIONAL
DEL ECUADOR

Sentencia 55-23-IN/26
Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

Quito, D.M., 05 de marzo de 2026

CASO 55-23-IN

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

SENTENCIA 55-23-IN/26

Resumen: La Corte Constitucional acepta la acción pública de inconstitucionalidad en contra de los artículos 1, 5.38 y 5.39 de la Ordenanza Reformatoria que Regula el Cobro de la Tasa Sobre el Uso y Ocupación de Suelo Urbano y Rural del cantón Arenillas (“**Ordenanza Impugnada**”). Determina que dicha Ordenanza vulnera el artículo 226 de la Constitución, en concordancia con los artículos 263 numeral 4 y 399 de la Constitución, al regular asuntos de contaminación ambiental pese a que el gobierno municipal carece de autorización para ejercer dicha competencia.

Aunque la Ordenanza Impugnada fue derogada por la Ordenanza Sustitutiva a la Ordenanza Reformatoria (“**Ordenanza Sustitutiva**”), al verificarse que esta última reproduce casi íntegramente el texto impugnado, la Corte extiende su análisis en virtud del principio de unidad normativa. En consecuencia, declara también la inconstitucionalidad de la Ordenanza Sustitutiva.

1. Antecedentes procesales

1. El 10 de julio de 2023, Andrés Armando Cervantes Valarezo y José Gabriel Apolo Santos (“**accionantes**”) presentaron una acción pública de inconstitucionalidad en contra de los artículos 1, 5.38 y 5.39 de la Ordenanza Reformatoria que Regula el Cobro de la Tasa Sobre el Uso y Ocupación de Suelo Urbano y Rural del cantón Arenillas, publicada en el Registro Oficial 475 de 15 de septiembre de 2022 (“**Ordenanza Impugnada**”).¹ La Ordenanza Impugnada fue emitida por el Concejo del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Arenillas, provincia de El Oro (“**GAD Municipal de Arenillas**”).
2. El mismo 10 de julio de 2023, se efectuó el sorteo para la sustanciación de la causa. La competencia recayó en la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo.
3. El 14 de diciembre de 2023, el Primer Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la presente acción.² En el mismo auto, negó el pedido

¹ La Ordenanza Impugnada reformó a la Ordenanza que Regula el Cobro de la Tasa Sobre el Uso y Ocupación de Suelo Urbano y Rural del cantón Arenillas (“**Ordenanza Original**”), publicada en el Registro Oficial 678 de 09 de abril de 2012, y emitida por el Concejo Municipal del cantón Arenillas.

² El Tribunal estuvo conformado por la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo y los jueces constitucionales Jhoel Escudero Soliz y Richard Ortiz Ortiz.

de suspensión provisional de las normas impugnadas y dispuso que las entidades demandadas se pronuncien con ocasión de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la Ordenanza Impugnada.

4. Con auto de 11 de abril de 2025, la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo avocó conocimiento de la causa y requirió nuevamente a las autoridades demandadas que remitan la documentación señalada en el auto de admisión.
5. Con auto de 27 de noviembre de 2025, la jueza ponente requirió al Ministerio de Ambiente y Energía; al Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca; y, al Gobierno Provincial de El Oro remitir un informe respecto de la demanda que motiva esta causa.³ Las entidades remitieron sus informes los días 10 de diciembre de 2025, 04 de diciembre de 2025 y 05 de diciembre de 2025, respectivamente.

2. Competencia

6. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción pública de inconstitucionalidad de conformidad con lo previsto por el artículo 436 numeral 2 de la Constitución, en concordancia con los artículos 75 numeral 1 literal d) y 98 de la LOGJCC.

3. Normas impugnadas

7. La presente acción de inconstitucionalidad fue planteada en contra de los siguientes artículos de la Ordenanza Impugnada:

Art. 1.- OBJETIVO: La presente ordenanza se propone para regular el cobro de una tasa sobre el impacto ambiental que causa el uso y ocupación del suelo, por concepto del desarrollo de actividades comerciales y productivas que presenten índices contaminantes, ya sea al recursos agua, suelo o aire dentro de la circunscripción geográfica del Cantón Arenillas, provincia de El Oro, así como la comercialización de todo tipo de productos que presenten índices contaminantes, basándose en el principio precautelatorio, en función de que quien contamina debe pagar por el costo que significa asumir la prevención control y monitoreo de estas actividades, como único fin de cuidar la salud de sus habitantes y la conservación de los ecosistemas. (sic) [...]

Art. 5.- VALORES: Para el cobro de la TASA SOBRE EL IMPACTO AMBIENTAL QUE OCASIONA EL USO Y OCUPACIÓN DEL SUELO se concederá previo el pago de los siguientes valores en la Tesorería Municipal: [...]

5.38 Construcción y/u operación de granjas acuícolas de agua salada (camaroneras): Pagarán una tasa anual por hectárea equivalente al 20% del salario de remuneración

³ Con auto de 02 de diciembre de 2025, aceptó el pedido de prórroga solicitado por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca para la entrega del informe requerido.

mensual básica unificada, además cumplirá con lo estipulado en el Art. 4. Requisitos, según sea el caso.

5.39 Construcción y/u operación de granjas acuícolas de agua dulce (camaroneras): Pagarán una tasa anual por hectárea equivalente al 40% del salario de remuneración mensual básica unificada, además cumplirá con lo estipulado en el Art. 4. Requisitos, según sea el caso. (sic)

4. Fundamentos de la acción de inconstitucionalidad

4.1. Fundamentos de la acción y pretensión

- 8.** Los accionantes sostienen que los artículos 1, 5.38 y 5.39 de la Ordenanza Impugnada son contrarios, por el fondo, a los principios de competencia y coordinación de las instituciones públicas, así como también a los principios de equidad, proporcionalidad, razonabilidad, no confiscatoriedad, y a los derechos a la seguridad jurídica y a la igualdad y no discriminación.
- 9.** Los accionantes argumentan que la Ordenanza Impugnada contraviene los artículos 226, 227 y 425 de la Constitución debido a que el GAD Municipal de Arenillas no tenía competencia para emitirla. Hacen referencia al artículo 263.4 de la Constitución y explican que los gobiernos provinciales tendrán, entre otras, la competencia exclusiva sobre el “control ambiental”. Afirman que esta competencia puede ser delegada de conformidad con el artículo 136 del Código Orgánico de Organización Territorial (“COOTAD”) a los gobiernos autónomos descentralizados municipales, para lo cual deben calificarse ante el Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica (“MAATE”). No obstante, señalan que jamás se emitió una resolución o un acuerdo ministerial que delegue la competencia de control ambiental al GAD Municipal de Arenillas. En consecuencia, por estimar que la Ordenanza Impugnada impone una tasa “con motivo del control sobre la contaminación y conservación de ecosistemas”, sin delegación, afirman que el GAD Municipal de Arenillas viola los principios constitucionales de competencia, legalidad y coordinación.
- 10.** A su vez, los accionantes sostienen que la Ordenanza Impugnada, bajo el pretexto de gravar el uso y ocupación del suelo, establece una tasa vinculada al control y manejo del impacto ambiental, pese a que el “control ambiental ex ante, mediante la obtención de registro o licencia ambiental, y el pago de la respectiva tasa se lo realiza ante la autoridad ambiental competente”. Por lo que, la norma establece un cobro adicional por un servicio —la revisión documental— que ya es prestado por el MAATE lo que, a su juicio, configura una duplicidad de gravámenes y vulnera el principio constitucional de coordinación y el derecho a la seguridad jurídica.
- 11.** Los accionantes alegan que los numerales 5.38 y 5.39 de la Ordenanza Impugnada

inobservan los principios de recuperación y provocación de costos, así como el principio de equivalencia, desarrollado por la Corte Constitucional en la sentencia 65-17-IN/21. Argumentan que las tasas no deben constituir una fuente de utilidad para el Estado, sino que deben tener como único propósito recuperar el costo en que incurre la administración para prestar un determinado servicio a los administrados. Señalan que la cuantificación de la tasa aplicable a las camaroneras carece de justificación técnica o económica, ya que no se explica por qué las camaroneras de agua salada deben pagar el 20% de un salario básico unificado por hectárea, mientras que las de agua dulce deben pagar el 40%.

12. Explican que no solo no existe una justificación para el valor fijado, sino que además la correlación entre el servicio estatal prestado y el monto de la tasa parecería irrazonable. A su juicio, conforme al artículo 1 de la Ordenanza Impugnada, la tasa estaría destinada a cubrir “el costo que significa asumir la prevención (sic) control y monitoreo de estas actividades”. No obstante, los accionantes sostienen que dicha labor se reduce, en la práctica, a una revisión documental de los requisitos establecidos en los artículos 3 y 4 de la Ordenanza. Por poner un ejemplo para graficar el argumento, sostienen que esta tasa cobraría \$18.000,00 por una revisión documental relativa a 100 hectáreas de una plantación camaronera en agua dulce.⁴ Señala que esta falta de equivalencia, en vista de que nada justificaría la tarifa de la tasa, convierte al gravamen en un impuesto no vinculado con un determinado accionar estatal.
13. Los accionantes afirman que la Ordenanza Impugnada vulnera el principio de equidad tributaria, contenido en el artículo 300 de la Constitución. Sostienen que, en lo que concierne a las tasas, este principio “no está encaminado a imponer al contribuyente una carga proporcional a su posibilidad de contribuir, sino una carga proporcional al accionar estatal del que se beneficia”. Sostienen que el principio se vulnera porque los valores gravados para las camaroneras con agua dulce y salada no han sido cuantificados sobre la base del costo de la actividad estatal y no se indica el motivo de la diferencia en ambos casos.
14. Los accionantes también consideran que la Ordenanza Impugnada transgrede el principio de proporcionalidad. A su decir, este principio aplicado a las tasas consiste en que debe haber una proporcionalidad entre la actividad estatal de la cual el sujeto pasivo se beneficia, y el gravamen pecuniario en el que este último debe incurrir. Afirman que no hay ningún indicio de que el costo incurrido por el Estado sea proporcional con la tarifa de la tasa para la actividad camaronera.
15. Alegan, a su vez, que la tasa impugnada contraría el principio de razonabilidad.

⁴ Cabe señalar que el cálculo fue realizado sobre la base de un salario básico unificado del año 2023.

Reconocen que no es un principio que consta expresamente en la Constitución, pero mantienen que este Organismo ya se ha pronunciado en el sentido de que este principio es “transversal al análisis del principio de equidad por derivar de este”. Sostienen que no es razonable que las camaroneras de agua dulce tengan que pagar el 40% de un salario básico unificado por hectárea de plantación y que las de agua salada el 20%. Parece irrazonable que el tributo sea el doble en el uno y otro caso, además de que esos valores no tendrían sustento técnico económico. Añaden que esto se hace más patente considerando que, antes de esta reforma, la tasa que el GAD Municipal de Arenillas cobraba por la misma actividad (revisión de documentación) era de \$15.00 por hectárea de plantación de camaronera, con independencia de que sea de agua dulce o salada.⁵

16. Alegan también que el artículo 5 de la Ordenanza Impugnada, en sus numerales 38 y 39, transgrede el principio de no confiscatoriedad, que estaría implícitamente consagrado en el artículo 323 de la Constitución y reconocido en la sentencia 65-17-IN/21. En ese sentido, si es que el valor de la tasa supera al costo en el que el Estado incurre para prestar el servicio, todo ese excedente sería un valor que el Estado estaría confiscando ilegítimamente a los contribuyentes.
17. Los accionantes manifiestan que el artículo 5, en sus numerales 38 y 39, transgrede también el derecho a la igualdad y no discriminación, toda vez que existiría una evidente discriminación en el tratamiento que reciben las camaroneras de agua dulce y de agua salada. Al respecto, realizan un test de igualdad para sostener que la diferencia impositiva en el tratamiento de las camaroneras de agua dulce y de agua salada resulta injustificada y por tanto discriminatoria.⁶
18. Como pretensión, solicitan que se suspendan provisionalmente los artículos impugnados,⁷ se priorice cronológicamente el caso y se declare la inconstitucionalidad por el fondo de los artículos impugnados.

4.2. Argumentos del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Arenillas, provincia de El Oro

19. El GAD Municipal de Arenillas, a través de su alcaldesa y procurador síndico, informa que la Ordenanza Impugnada ya no se encuentra vigente y fue derogada por la “Ordenanza Sustitutiva a la Ordenanza Reformatoria que Regula el Cobro de la Tasa

⁵ Exponen que este incremento es irrazonable, pues se estaría cobrando seis veces el mismo valor por la revisión de documentos en el caso de camaroneras de agua salada, mientras que se estaría multiplicando por doce el valor en caso de camaroneras de agua dulce.

⁶ Se apoya en la sentencia 7-11-IA/19 de la Corte Constitucional.

⁷ En el auto de admisión de 14 de diciembre de 2023, el Tribunal de la Sala de Admisión negó el pedido de suspensión provisional del contenido de la normativa impugnada.

sobre el Uso y Ocupación de Suelo Urbano y Rural en el Cantón Arenillas, provincia de El Oro”, publicada en el Registro Oficial 1531 del 10 de abril de 2024. Asimismo, manifiesta que “el Gad Municipal del cantón Arenillas no cuenta con la autorización o delegación por parte del Gobierno Provincial de El Oro, para el ejercicio de la gestión ambiental, de conformidad con el artículo 263.4 de la Constitución”.

20. Adicionalmente, el GAD remite el informe del director de Gestión Ambiental Riesgos y Orden Público en el cual consta: “era obligación de las autoridades competentes del periodo 2019-2023, el contar en su momento, o solicitar de manera oportuna la respectiva delegación de competencia al GAD Provincial de El Oro” y “la aprobación de licencias, regularizaciones ambientales y planes de manejo corresponde a la autoridad ambiental competente, que en la provincia de El Oro es el GAD Provincial”.

4.3. Informe del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de El Oro

21. El prefecto y el procurador síndico del GAD Provincial de El Oro remitieron el memorando GADPEO-DGA-1878-2025-M suscrito por el director de Gestión Ambiental de la entidad. En el memorando recibido consta que los GAD municipales “poseen la acreditación de Autoridad Ambiental de Aplicación responsable exclusivamente en lo que se refiere a la explotación de materiales áridos y pétreos y [el GAD Municipal de Arenillas tiene] la autorización de utiliza[ción] del sello del Sistema Único de Manejo Ambiental SUMA”. Asimismo, establece que el GAD Provincial de El Oro está acreditado como Autoridad Ambiental de Aplicación Responsable y “no se ha transferido competencias en materia de gestión ambiental al GADM del cantón Arenillas”.

4.4. Informe del Ministerio de Ambiente y Energía

22. El director de Patrocinio Legal y Coactivas del Ministerio de Ambiente y Energía remitió el informe de la directora jurídica de Ambiente y Agua a través del cual explica que los GAD provinciales tienen atribuida la gestión ambiental provincial como una competencia exclusiva, conforme a la Constitución y al COOTAD. Por ende, “son responsables de gobernar, dirigir, ordenar, disponer, y organizar la gestión ambiental”. Por su parte, los GAD municipales “poseen la competencia para regular, autorizar y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos ubicados en los lechos de ríos, lagos, playas de mar y canteras” y, para otorgar licencias ambientales, podrán calificarse como autoridades ambientales de aplicación responsable en su cantón. De no calificarse, “esta facultad le corresponderá al gobierno provincial”.
23. En cuanto al GAD provincial de El Oro, señala que mediante resolución 037 de 27 de abril de 2018, se renovó su acreditación como Autoridad Ambiental de Aplicación

Responsable. Asimismo, mediante resolución 497 de 03 de junio de 2015, se otorgó al GAD Municipal del cantón Arenillas la acreditación como Autoridad Ambiental de Aplicación Responsable que lo faculta para realizar procesos de “regularización, control y seguimiento de los proyectos obras o actividades, en lo referente a la explotación de materiales áridos y pétreos en su circunscripción”.

24. Con este contexto, explica que “los artículos 1 y 3 de la Ordenanza Reformatoria impone al administrado la obligación de regularizar ambientalmente el Uso y Ocupación de Suelo Urbano y Rural con el objetivo de realizar el cobro de la tasa; sin embargo, [...] el uso y ocupación del suelo no constituye una actividad productiva”. Sobre esto, sostiene que “la Autoridad Ambiental Nacional es la competente para elaborar y actualizar el catálogo de actividades, proyectos, obras o acciones que deban regularizarse en el país, tomando en cuenta la magnitud del impacto o del riesgo ambiental que puedan generar”.
25. En consecuencia, señala que “el GAD municipal de Arenillas ha creado una ordenanza que se contrapone al ordenamiento jurídico vigente [...] [y] excede las facultades legales y constitucionales del GAD Municipal, específicamente en lo referente a la imposición de obligaciones propias del proceso de regularización ambiental al administrado”. Reitera que el GAD Municipal de Arenillas “posee competencia ambiental exclusivamente respecto de la explotación de materiales áridos y pétreos, [pero] dicha competencia no le habilita a imponer procesos de regularización ambiental que excedan sus competencias”. Además, identifica “ilegalidades” en la normativa impugnada.⁸
26. Concluye que “la ordenanza vulnera los principios de competencia, legalidad, jerarquía normativa y coordinación previstos en los artículos 226 y 425 de la Constitución, al establecer obligaciones ambientales que no se encuentran dentro del ámbito competencial del GAD Municipal y al incorporar requisitos no contemplados

⁸ Al respecto, manifiesta: “Se establece que el administrado debe presentar un ‘Estudio de Impacto Ambiental Ex Post’ con el fin de regularizar su situación ambiental. Sin embargo, es oportuno destacar que, tras la promulgación del Reglamento al Código Orgánico del Ambiente, dicha figura dejó de estar contemplada en la normativa vigente, por lo que no puede ser exigida ni aplicada. Actualmente, la figura denominada ‘Estudio de Impacto Ambiental Ex Post’ no se ajusta al marco jurídico ambiental, pues la normativa actual exige que todo proyecto, obra o actividad cuente previamente con una autorización administrativa ambiental y en caso de ausencia de dicha autorización automáticamente se constituye una infracción, conforme lo disponen el artículo 316 numeral 1, el artículo 317 numeral 13 y el artículo 318 numeral 12 del Código Orgánico del Ambiente. Se ordena que el administrado debe presentar un ‘Acta de Compromiso Ambiental 3%’ con el fin de regularizar su situación ambiental, sin embargo, dicha figura no se encuentra normada en la normativa vigente. Por último, se establece que el administrado debe presentar una ‘licencia ambiental’ y el ‘Plan de Manejo Ambiental’ con el fin de regularizar su situación ambiental, sin embargo, dicho articulado no resulta congruente por cuanto el plan de manejo ambiental es parte de la licencia ambiental conforme lo determina el artículo 181 del Código Orgánico del Ambiente y de los artículos 432 y 433 del Reglamento al Código Orgánico del Ambiente”.

en la legislación ambiental vigente”.

4.5. Argumentos del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca

27. El coordinador general de Asesoría Jurídica del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca y delegado del ministro de Agricultura, Ganadería y Pesca, remitió los memorandos MAGP-STRTA-2025-2263-M, suscrito por la subsecretaria de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales,⁹ y MAGPSBA-2025-0212-M, suscrito por la subsecretaria de Acuicultura,¹⁰ en los cuales se hace referencia a las funciones de cada subsecretaría.

4.6. Argumentos de la Procuraduría General del Estado

28. Si bien se dispuso a la Procuraduría General del Estado que manifieste su posición con respecto a la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las normas impugnadas, este Organismo no ha recibido una respuesta.

5. Cuestión previa

29. Previo a formular los problemas jurídicos, este Organismo estima necesario hacer algunos pronunciamientos con respecto a la vigencia de la norma impugnada, sus efectos en el tiempo y el actual régimen impositivo de la tasa impugnada.
30. La norma impugnada es la Ordenanza Reformatoria que Regula el Cobro de la Tasa Sobre el Uso y Ocupación de Suelo Urbano y Rural del cantón Arenillas, publicada en el Registro Oficial 475 de 15 de septiembre de 2022. Este cuerpo normativo reformó la Ordenanza Original, llamada Ordenanza que Regula el Cobro de la Tasa Sobre el Uso y Ocupación de Suelo Urbano y Rural del cantón Arenillas, que fue publicada el 09 de abril de 2012 en el Registro Oficial 678.
31. El 10 de abril de 2024, en el Registro Oficial 1531, el Concejo Municipal del cantón Arenillas publicó la Ordenanza Sustitutiva a la Ordenanza Reformatoria que Regula el Cobro de la Tasa Sobre el Uso y Ocupación de Suelo Urbano y Rural en el cantón Arenillas, provincia de El Oro (“**Ordenanza Sustitutiva**”). Esta Ordenanza derogó expresamente la Ordenanza Impugnada: “Se deroga expresamente la Ordenanza

⁹ En este memorando la Subsecretaría menciona: “la creación, determinación, administración y cobro de tasas municipales - incluidas las de impacto ambiental - corresponde a las competencias exclusivas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados. En consecuencia, esta Subsecretaría no interviene en la elaboración, fijación o evaluación de tasas”.

¹⁰ En este memorando la Subsecretaría determina que “regula el ejercicio de la actividad acuícola en todas sus fases productivas y actividades conexas, mas no regula, las tasas sobre el impacto ambiental que ocasiona el uso y ocupación del suelo. A su vez, no regula la construcción de granjas acuícolas”.

Impugnada que regula el cobro de la tasa sobre el uso y ocupación del suelo urbano y rural en el cantón Arenillas, provincia de El Oro”.¹¹

32. En consecuencia, la Ordenanza Impugnada se encuentra derogada a partir del 10 de abril de 2024, toda vez que la Disposición Final de la Ordenanza Sustitutiva dispone que esta entrará en vigencia a partir de su publicación en el Registro Oficial, sin que se divise una variación de la regla general en cuanto a la entrada en vigencia de las normas jurídicas.¹²
33. Sin embargo, eso no significa que la acción pública de inconstitucionalidad pierda automáticamente su objeto, pues existen supuestos en los que corresponde analizar la constitucionalidad de normas derogadas. Así, la LOGJCC en el artículo 76, numerales 8 y 9, establece que la Corte Constitucional puede realizar control de constitucionalidad de normas derogadas y declarar su inconstitucionalidad, en los siguientes casos: **(i)** cuando, se presuma unidad normativa, o **(ii)** cuando las disposiciones tengan la potencialidad de producir efectos contrarios a la Constitución, es decir produzcan efectos ultractivos.
34. En cuanto a la unidad normativa, este Organismo no deja de notar que, conforme se desprende de la misma exposición de motivos de la Ordenanza Sustitutiva, esta ha realizado un “reajuste y modulación del valor de la tasa de uso y ocupación del suelo urbano y rural en el cantón Arenillas”. Es así que, la Ordenanza Sustitutiva es casi idéntico tenor a la Ordenanza Impugnada y varía exclusivamente en las tarifas establecidas para ciertas actividades productivas.
35. El artículo 1, impugnado por los accionantes, permaneció textualmente idéntico en la Ordenanza Sustitutiva. El artículo 5, también impugnado, permaneció inalterado en su primera parte. En lo que se refiere a los numerales 38 y 39 (referentes a las camaroneras de agua salada y dulce, respectivamente), su contenido ahora se encuentra en los numerales 52 y 53, con un texto idéntico con excepción de la tarifa establecida para cada uno de los casos. A continuación, se presenta un resumen de las únicas alteraciones del artículo 5, en cuanto a camaroneras de agua salada y dulce, en la Ordenanza Impugnada:

¹¹ Como se desprende de su exposición de motivos, la Ordenanza Impugnada generó una serie de “reclamos ciudadanos [...] respecto al valor de la tasa”. El Concejo Municipal expone que esta Ordenanza Sustitutiva tiene por finalidad “subcategorizar las actividades reguladas por la presente ordenanza”, para lo cual “se está realizando un reajuste y modulación del valor de la tasa de uso y ocupación del suelo urbano y rural en el cantón Arenillas, y de esta manera solventar las preocupaciones de los ciudadanos”.

¹² No se configuró un supuesto de vigencia anticipada o diferida.

Tabla 1

	Ordenanza Impugnada	Ordenanza Sustitutiva
Camaroneras de agua salada	5.38. Construcción y/u operación de granjas acuícolas de agua salada (camaroneras): Pagarán una tasa anual por hectárea equivalente al 20% del salario de remuneración mensual básica unificada, además cumplirá con lo estipulado en el Art. 4. Requisitos, según sea el caso.	5.52. Construcción y/u operación de granjas acuícolas de agua salada (camaroneras): Pagarán una tasa anual por hectárea equivalente al 15% del salario de remuneración mensual básica unificada, además cumplirá con lo estipulado en el Art. 4. Requisitos, según sea el caso.
Camaroneras de agua dulce	5.39. Construcción y/u operación de granjas acuícolas de agua dulce (camaroneras): Pagarán una tasa anual por hectárea equivalente al 40% del salario de remuneración mensual básica unificada, además cumplirá con lo estipulado en el Art. 4. Requisitos, según sea el caso.”	5.53. Construcción y/u operación de granjas acuícolas de agua dulce (camaroneras): Pagarán una tasa anual por hectárea equivalente al 25% del salario de remuneración mensual básica unificada, además cumplirá con lo estipulado en el Art. 4. Requisitos, según sea el caso.”

Tabla elaborada por la Corte Constitucional del Ecuador.

36. De lo anterior, en virtud del principio de unidad normativa,¹³ al reproducirse en la Ordenanza Sustitutiva el texto del artículo 1 y el contenido casi idéntico de los numerales del artículo 5 impugnados y, al subsistir los argumentos por los cuales se alegó la inconstitucionalidad, esta Corte se pronunciará sobre las normas actualmente vigentes, al configurarse lo establecido en el literal a) del numeral 9 del artículo 76 de la LOGJCC. La Corte Constitucional ha manifestado que el principio de unidad normativa, tiene como fin “que el fallo que se dicte no vaya a ser inocuo”,¹⁴ haciendo que el análisis de constitucionalidad conserve su eficacia y relevancia práctica respecto del ordenamiento vigente.

¹³ LOGJCC: “Art. 76.- Principios y reglas generales. - El control abstracto de constitucionalidad se regirá por los principios generales del control constitucional previstos por la Constitución y las normas constitucionales, la jurisprudencia y la doctrina. En particular, se regirá por los siguientes principios:

[...] 9. Configuración de la unidad normativa.- Se presume la existencia de unidad normativa en los siguientes casos:

a) Cuando la disposición acusada o su contenido se encuentran reproducidos en otros textos normativos no demandados;
 b) Cuando no es posible producir un fallo sobre una disposición jurídica expresamente demandada, sin pronunciarse también sobre otra con la cual guarda una conexión estrecha y esencial; y,
 c) Cuando la norma impugnada es consecuencia o causa directa de otras normas no impugnadas”.

¹⁴ CCE, sentencia 29-15-SIN-CC, caso 11-15-IN, 29 de julio de 2015, pp. 7-8. La Corte hizo lo propio en la sentencia 14-18-IN/24, 24 de enero de 2024, párr. 23. En este caso, la Corte analizó la norma reformativa en virtud del principio de unidad normativa toda vez que fue reproducida de manera idéntica, salvo los valores establecidos para el control sanitario.

37. Ahora, en cuanto a la Ordenanza Impugnada, pese a estar derogada, esta Corte verifica, como en decisiones anteriores,¹⁵ que este tipo de normas tienen efectos ultractivos, toda vez que la administración tributaria central o seccional conserva su facultad determinadora y recaudadora incluso si es que un tributo fue derogado.¹⁶ Así, si bien la norma ya no está vigente, es posible que siga teniendo efectos para casos en los que el hecho generador haya tenido lugar durante la vigencia de la norma y es con ese fundamento que la autoridad tributaria puede ejercer su facultad recaudadora en contra de los contribuyentes con sustento en un tributo derogado. En consecuencia, pese a su derogatoria expresa, este Organismo también analizará la constitucionalidad de la Ordenanza Impugnada, tal y como la Corte lo ha hecho en sentencias anteriores.¹⁷
38. Por lo expuesto, la Corte procederá a plantear los problemas jurídicos aplicables a ambas ordenanzas. En caso de que el análisis requiera distinguir la tarifa de la tasa puntual de las camaroneras de agua dulce y salada para cada una de las ordenanzas, la Corte lo explicitará.

6. Planteamiento de los problemas jurídicos

39. Respecto de los párrafos 9 y 10 *ut supra*, los accionantes consideran que el GAD Municipal de Arenillas no tiene competencia para emitir una ordenanza que impone una tasa “con motivo del control sobre la contaminación y conservación de ecosistemas” al no tener una delegación para ello, lo cual vulnera los principios constitucionales de competencia, legalidad y coordinación. Además, los accionantes refieren que la autoridad municipal no tiene competencia en la materia dado que la revisión documental que fundamenta el cobro de la tasa, ya fue realizada por la autoridad ambiental nacional para la obtención del registro o licencia ambiental. Para dar respuesta al cargo, este Organismo plantea el siguiente problema jurídico: **¿El artículo 1 de la Ordenanza Impugnada y de la Ordenanza Sustitutiva contraviene el artículo 226 de la Constitución, en concordancia con los artículos 263 numeral 4 y 399 de la Constitución, al regular asuntos de contaminación ambiental sin que el GAD Municipal de Arenillas tenga competencia para ello?**
40. Como se puede observar en los párrafos 11-16 *ut supra*, un argumento central de los accionantes consiste en alegar que el valor de la tasa no guarda una relación razonable con el accionar estatal utilizado como fundamento para el gravamen. Por ese motivo, consideran que se vulneraron los principios de equidad, de provocación y recuperación

¹⁵ CCE, sentencia 2-21-IN/24, 28 de febrero de 2024, párr. 24.

¹⁶ El artículo 76.8 de la LOGJCC establece que sí se podrá demandar y declarar la inconstitucionalidad de normas derogadas cuando “tengan la potencialidad de producir efectos jurídicos contrarios a la Constitución”.

¹⁷ Por anotar algunos ejemplos: CCE, sentencia 2-21-IN/24, 28 de febrero de 2024, párr. 24 y sentencia 111-20-IN/23, 13 de diciembre de 2023, párrs. 12.1 y 12.2.

de costos, de equivalencia, de proporcionalidad, de razonabilidad, y de no confiscatoriedad. Todos estos cargos comparten el hecho de que el GAD Municipal de Arenillas estaría cobrando valores que exceden razonablemente el costo de la prestación estatal, que consistiría nada más que en una revisión documental.

41. Al respecto, por la similitud y estrecha relación de los cargos mencionados, este Organismo estima adecuado reconducir todas estas alegaciones al principio de equidad tributaria del artículo 300 de la Constitución pues, en lo que se refiere a tasas, este principio implica que se debe imponer al contribuyente una carga proporcional al accionar estatal del que se beneficia. El análisis se realizará de la mano del resto de principios invocados, toda vez que estos últimos derivan del primero. Por lo que, en línea con la jurisprudencia de esta Corte, se plantea el siguiente problema jurídico:¹⁸
- ¿El artículo 5 numerales 38 y 39 de la Ordenanza Impugnada y el artículo 5 numerales 52 y 53 de la Ordenanza Sustitutiva, transgreden el principio de equidad tributaria del artículo 300 de la Constitución debido a que gravarían valores que no guardan una proporción razonable con el costo en que incurre el Estado para prestar el servicio correspondiente?**

7. Resolución del problema jurídico

- 7.1. **¿El artículo 1 de la Ordenanza Impugnada y de la Ordenanza Sustitutiva contraviene el artículo 226 de la Constitución, en concordancia con los artículos 263 numeral 4 y 399 de la Constitución, al regular asuntos de contaminación ambiental sin que el GAD Municipal de Arenillas tenga competencia para ello?**

7.1.1. Marco constitucional y legal sobre la distribución de competencias

42. El artículo 1 de la Constitución establece que Ecuador “[s]e organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada”. Esta descentralización conlleva a que la misma Constitución establezca competencias de diversa índole para distintos actores del sector público. Esto, con el fin de que cada uno de ellos realice únicamente aquello que le es encomendado ya sea constitucional o legalmente, de conformidad con el artículo 226 de la Constitución:

Art. 226.- Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución.

¹⁸ CCE, sentencia 65-17-IN/21, 19 de mayo de 2021, párrs. 34 y 48.

43. La Constitución establece que, en el sector público en general, solo se puede actuar de conformidad con las competencias y facultades atribuidas en la Constitución y en la ley. Ahora bien, la Constitución no exime a los diversos actores del sector público del deber de coordinación, con el fin de que el sector público no deje de ser un sistema ordenado que persiga fines comunes, sin que se convierta en un conjunto de unidades más pequeñas desconectadas y aisladas entre sí.
44. Siguiendo esa línea, la Constitución establece ciertas competencias para los distintos niveles de gobierno. El Título V de la Constitución (denominado “Organización Territorial del Estado”), en su Capítulo Cuarto (denominado “Régimen de competencias”), distribuye competencias entre distintos niveles de gobierno: central, regional, provincial y municipal.¹⁹
45. Para efectos de verificar si la Ordenanza Impugnada fue emitida dentro de las competencias establecidas para el GAD Municipal de Arenillas, este Organismo estima necesario hacer las siguientes puntualizaciones.
46. De conformidad con el artículo 264 de la Constitución, los gobiernos autónomos descentralizados municipales sí tienen la competencia exclusiva para, a través de ordenanzas, crear, modificar o suprimir tasas. El artículo 57.c del COOTAD también dispone que al concejo municipal le corresponde “[c]rear, modificar, exonerar o extinguir tasas [...] por los servicios que presta”. En ese sentido, los gobiernos autónomos descentralizados municipales, como el GAD Municipal de Arenillas, sí tienen potestad tributaria,²⁰ pero limitada a la creación, modificación, exoneración o supresión de tasas o contribuciones especiales de mejoras, con exclusión de los impuestos.²¹
47. Ahora bien, como señalaron los accionantes, la falta de competencia no radicaría en que el GAD Municipal de Arenillas carezca de facultad para establecer tasas en general, sino en que no puede hacerlo con ocasión de actividades vinculadas a la gestión de la contaminación ambiental sin estar autorizado. Entonces, esta Corte procederá a analizar, en primer lugar, si la Ordenanza Impugnada —cuyo contenido es casi idéntico al de la Ordenanza Sustitutiva— regula efectivamente aspectos relacionados al control de la contaminación ambiental y, en segundo lugar, si el GAD

¹⁹ Las competencias exclusivas de cada uno de aquellos niveles pueden ser encontradas en los artículos 261, 262, 263 y 264, respectivamente, de la Constitución.

²⁰ De conformidad con la jurisprudencia de esta Corte, la potestad tributaria debe ser entendida como la potestad de crear, modificar, exonerar o suprimir tributos. No debe confundirse con la potestad impositiva o de imposición, que consiste en la potestad de hacer afectiva la aplicación (el cobro) de estos tributos. CCE, sentencia 101-20-IN/23, 27 de septiembre de 2023, pie de pág. 6.

²¹ CCE, sentencia 101-20-IN/23, 27 de septiembre de 2023, párr. 24. En cuanto a los impuestos, de conformidad con el artículo 57.a del COOTAD, podría simplemente limitarse a “[r]egular, mediante ordenanza, la aplicación de tributos previstos en la ley a su favor”.

Municipal contaba con competencia para emitir la normativa impugnada a través de la cual se creó una tasa que grava el impacto ambiental derivado del uso y ocupación del suelo, según se afirma, con la finalidad de cubrir los costos asociados a la prevención, control y monitoreo de una serie de actividades enlistadas en el artículo 5 de la Ordenanza Impugnada.

7.1.2. Naturaleza de las Ordenanzas Impugnada y Sustitutiva y competencia de los GAD municipales para ejercer actividades para prevenir, controlar, reparar y sancionar la contaminación ambiental

48. El título de la Ordenanza Impugnada es el siguiente: Ordenanza Reformatoria que Regula el Cobro de la Tasa Sobre el Uso y Ocupación de Suelo Urbano y Rural del cantón Arenillas. El título sugiere que la Ordenanza Impugnada tendrá que ver con una tasa que se cobra por concepto del uso y la ocupación del suelo urbano y rural. Sin embargo, tal y como la Corte ya lo ha hecho en casos anteriores,²² es preciso analizar la naturaleza material de la Ordenanza Impugnada que es igual a la de la Ordenanza Sustitutiva:

48.1. En los considerandos de la Ordenanza Impugnada, se hace referencia a varios artículos de la Constitución y de distintas normas de inferior jerarquía, con el objeto de justificar la potestad normativa que tiene el GAD Municipal de Arenillas, en lo relativo al uso y ocupación del suelo, pero también en lo relativo a la gestión ambiental. Entre otros, se cita el artículo 4 del COOTAD para sostener que las municipalidades tienen, entre sus fines, el de promover el desarrollo medio ambiental dentro de su jurisdicción.

48.2. El artículo 1 de la Ordenanza Impugnada se titula “Objetivos”. Establece que esta Ordenanza “se propone para regular el cobro de una tasa sobre el impacto ambiental que causa el uso y ocupación del suelo”. Basándose en el principio precautorio y en el principio de que quien contamina paga, manifiesta que esta tasa se debe pagar “por el costo que significa asumir la prevención control y monitoreo” (sic) de las actividades que son enlistadas en el artículo 5.

48.3. El artículo 2, titulado “Fines”, señala que la Ordenanza tiene como fin “reconocer el derecho de la población a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado mediante el uso de tecnologías ambientalmente limpias, y de energías alternativas no contaminantes y de bajo impacto, así como también el respeto de los derechos de la naturaleza”.

²² Por ejemplo, ver CCE, sentencia 14-18-IN/24, 24 de enero de 2024, párr. 38.

48.4. El artículo 3, titulado “Del procedimiento”, señala:

Como actividad económica que implica un riesgo de contaminación ambiental, constituye materia imponible de la Tasa [...] y deberá regularizarse ambientalmente mediante las siguientes categorías: 1. Certificado ambiental, y/o; 2. Registro Ambiental, y/o; 3. Licencia Ambiental, y/o; Estudio de Impacto Ambiental Ex_post, Plan de Manejo Ambiental y/o guía de buenas prácticas ambientales. Acta de Compromiso Ambiental \$ 10,00 dólares americanos; (sic)

48.5. El artículo 4 establece los requisitos “para el proceso de certificación ambiental municipal que le permita la obtención del permiso de uso y ocupación del suelo”, y enlista una serie de documentos que deben ser entregados para el efecto.

48.6. El artículo 5, titulado “Valores”, tiene varios numerales en los que especifica cómo cuantificar la tasa para cada tipo de actividad productiva. Dentro de los numerales 38 y 39, se encuentra la forma de cuantificar la tasa propia de las granjas acuícolas.

48.7. El artículo 6, titulado “Destino de fondos”, establece cuál será el destino de los fondos que se recauden sobre la base de esta tasa.²³

48.8. A continuación, la Ordenanza Impugnada deroga expresamente la Ordenanza Original, y prescribe que entrará en vigencia a partir de su publicación en el Registro Oficial.

49. De lo anterior, se evidencia que la Ordenanza Impugnada establece procedimientos de regularización ambiental²⁴ y el cobro de una tasa por impacto ambiental, específicamente por riesgos de contaminación de diferentes actividades productivas, como la acuícola. En vista de que la normativa de la Ordenanza Sustitutiva es de idéntico tenor —con excepción de la tarifa de la tasa—, lo mismo resulta aplicable para esta.

50. Cabe precisar, en primer lugar, que la materia ambiental tiene un régimen propio de descentralización, dependiendo del nivel de gobierno del que se trate.²⁵ Así, de acuerdo

²³ Conforme al artículo 6: “Los ingresos que se recauden por este concepto, serán destinados para ser utilizados en actividades de prevención y control de la contaminación ambiental, también para el desarrollo de campañas de educación ambiental. Las tasas se deberán ajustar a índice inflacionario anual, y se cobrarán anualmente a través de la Tesorería Municipal”.

²⁴ COAM, artículo 172: “La regularización ambiental tiene como objeto la autorización de la ejecución de los proyectos, obras y actividades públicas, privadas y mixtas, en función de las características particulares de estos y de la magnitud de sus impactos o riesgos ambientales”.

²⁵ Asimismo, el artículo 136 del COOTAD establece: “el ejercicio de la tutela estatal sobre el ambiente y la corresponsabilidad de la ciudadanía en su preservación, se articulará a través de un sistema nacional descentralizado de gestión ambiental, que tendrá a su cargo la defensoría del ambiente y la naturaleza a

al artículo 399 de la Constitución, “[e]l ejercicio integral de la tutela estatal sobre el ambiente y la corresponsabilidad de la ciudadanía en su preservación, se articulará a través de un sistema nacional descentralizado de gestión ambiental, que tendrá a su cargo la defensoría del ambiente y la naturaleza”.

51. En el marco del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental, el artículo 25 del COAM establece que “los Gobiernos Autónomos Descentralizados en todos sus niveles, ejercerán las competencias en materia ambiental **asignadas de conformidad con la Constitución y la ley**” (énfasis añadido). Esto, en concordancia con el mandato constitucional del artículo 226 conforme al cual las autoridades públicas solo pueden ejercer las competencias determinadas constitucional o legalmente.
52. Así, los distintos niveles de gobierno tendrán facultades en materia ambiental que podrán ejecutar directamente²⁶ y otras para las cuales requerirán de una autorización de la autoridad ambiental por el nivel técnico que implica su ejecución y la necesidad de asegurar una disponibilidad de recursos suficiente para su cumplimiento efectivo. Sin perjuicio de las atribuciones que tengan las distintas autoridades, incluso si un organismo o entidad del Estado no tuviera competencias ambientales, será responsable de observar los principios²⁷ y disposiciones de la Constitución y el COAM, al ser deberes del Estado el respeto de los derechos de la naturaleza; el uso sostenible de recursos; la protección del patrimonio natural nacional, los ecosistemas, la biodiversidad y el patrimonio genético; y, la prevención y reparación integral de los daños y pasivos ambientales y sociales.²⁸
53. En lo relativo al cargo planteado por los accionantes, el artículo 27 del COAM, establece que los GAD municipales tienen como facultad en materia ambiental la de “[g]enerar normas y procedimientos para prevenir, evitar, reparar, controlar y sancionar la contaminación y daños ambientales, **una vez que [...] se haya acreditado ante el Sistema Único de Manejo Ambiental**” (énfasis añadido).²⁹ Asimismo, el

través de la gestión concurrente y subsidiaria de las competencias de este sector, con sujeción a las políticas, regulaciones técnicas y control de la autoridad ambiental nacional, de conformidad con lo dispuesto en la ley”.

²⁶ Por ejemplo, ver artículo 27 numeral 1 del COAM en cuanto a “dictar la política pública ambiental local”, en observancia de las políticas provincial y nacional.

²⁷ El artículo 395 de la Constitución reconoce distintos principios ambientales. Del artículo 9 del COAM se desprenden los siguientes principios ambientales: responsabilidad integral; mejor tecnología disponible y mejores prácticas ambientales; desarrollo sostenible; el que contamina paga; in dubio pro natura; acceso a la información, participación y justicia en materia ambiental; precaución; prevención; reparación integral y subsidiariedad.

²⁸ COAM, artículo 7.

²⁹ De acuerdo al artículo 27 del COAM, los GAD municipales ejercen competencias respecto del recurso forestal y vida silvestre; forestación y reforestación con fines de conservación; formación de viveros, huertos semilleros, acopio, conservación y suministro de semillas certificadas; incendios forestales; plagas y enfermedades que afectan a bosques y vegetación natural; residuos y desechos no peligrosos y sanitarios;

artículo 165 del COAM prescribe que en cuanto a la “evaluación de impactos, control y seguimiento de la contaminación, así como de la reparación integral de los daños ambientales deberán ser ejercidas por los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales, Metropolitanos y Municipales, **a través de la acreditación otorgada por la Autoridad Ambiental Nacional**, conforme a lo establecido en este Código” (énfasis añadido).

54. Estas normas condicionan el ejercicio de competencias ambientales concretas — vinculadas con la contaminación— a una acreditación que implica el cumplimiento de requisitos técnicos y administrativos determinados por el MAATE —ahora Ministerio de Ambiente y Energía—. ³⁰ Es decir, para dictar normativa o ejercer actividades de calidad ambiental vinculadas a la prevención o control de la contaminación ambiental, es necesario que un GAD municipal cuente con una autorización expresa otorgada por la Autoridad Ambiental Nacional. En ausencia de esta acreditación, los GAD municipales carecen de competencia material para crear normas o procedimientos para prevenir, evitar, reparar, controlar y/o sancionar la contaminación, así como para realizar una evaluación de impactos, control y/o seguimiento de la contaminación.
55. Ahora, cabe mencionar que el artículo 264 numerales 2 y 4 de la Constitución señala que los GAD municipales tienen competencia exclusiva para “ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón” y “prestar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental y aquellos que establezca la ley”, respectivamente. Sobre este último, el artículo 137 del COOTAD desarrolla lo prescrito por la Constitución, al afirmar que “[l]as competencias de prestación de servicios públicos de alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, y actividades de saneamiento ambiental, en todas sus fases, las ejecutarán los gobiernos autónomos descentralizados municipales con sus respectivas normativas”. Estas funciones, centradas en brindar un servicio público operativo, incluyen, por ejemplo, acciones de limpieza, fumigación y remoción de desechos.
56. En este contexto, respecto de servicios públicos efectivamente prestados que impliquen un costo verificable derivado de una actividad administrativa, el artículo 566 del COOTAD establece que los GAD municipales podrán aplicar tasas retributivas

residuos y/o desechos sólidos; fauna urbana; contaminación y daños ambientales —previa acreditación—; plántulas; cambio climático; conservación ambiental e hídrica; e, Infraestructura Verde y Arbolado Urbano.

³⁰ En cuanto a la acreditación en el Sistema Único de Manejo Ambiental, los requisitos mínimos para la acreditación contenidos en el artículo 170 del COAM son: “1. La disponibilidad y manejo de recursos económicos, institucionales, técnicos, informáticos, tecnológicos y humanos propios, que permitan llevar a cabo los procesos para prevenir, evitar y controlar la contaminación, así como reparar integralmente los daños ambientales; 2. La disponibilidad de personal capacitado sobre la normativa ambiental vigente, así como sobre los procesos de regularización ambiental; y, 3. El manejo y uso obligatorio del Sistema Único de Información Ambiental y demás herramientas informáticas y tecnológicas”.

a fin de financiar la prestación del servicio.³¹

- 57.** No obstante, como se determinó previamente, de la revisión de las ordenanzas examinadas, el GAD Municipal de Arenillas creó una tasa para gravar “el impacto ambiental que causa el uso y ocupación del suelo” y estableció que toda “actividad económica que implica un riesgo de contaminación ambiental, constituye materia imponible de la Tasa [...] y deberá regularizarse ambientalmente” con un certificado, licencia o registro ambiental, entre otros. Por tanto, la normativa impugnada no se limita a reglar la gestión del uso y ocupación del suelo ni a gravar el costo de la prestación de un servicio público a través del tributo instaurado. En su lugar, las ordenanzas apuntan a regular el impacto ambiental de distintas actividades productivas en su ámbito territorial, con un enfoque en la gestión de riesgos de contaminación ambiental. Como se determinó previamente, para ejercer estas competencias el GAD Municipal de Arenillas requiere de la correspondiente autorización de la Autoridad Ambiental Nacional.
- 58.** En el presente caso, no consta en el expediente, en los textos de la Ordenanza Impugnada o la Ordenanza Sustitutiva, ninguna mención a una autorización expresa o formal que habilite al GAD Municipal de Arenillas a ejercer las competencias técnicas en materia de prevención, control y monitoreo de la contaminación ambiental. Por el contrario, el propio GAD Municipal de Arenillas, el GAD Provincial de El Oro y el Ministerio de Ambiente y Energía han manifestado dentro del proceso que dicha acreditación no existe, que no hay una delegación para el ejercicio de facultades de gestión ambiental y que el GAD municipal actualmente únicamente posee competencia ambiental sobre la explotación de materiales áridos y pétreos.
- 59.** En esa línea, esta Corte encuentra que el GAD Municipal de Arenillas se arrogó competencias constitucionales de otro nivel de gobierno con la emisión de las ordenanzas examinadas y desconoció el sistema nacional descentralizado de gestión ambiental, reconocido en el artículo 399 de la Constitución. Esto, dado que el artículo 263 numeral 4 de la Constitución otorga la competencia exclusiva sobre la “gestión ambiental provincial” a los GAD provinciales, y al no haberse transferido o autorizado

³¹ COOTAD, art. 566: “Objeto y determinación de las tasas.- Las municipalidades y distritos metropolitanos podrán aplicar las tasas retributivas de servicios públicos que se establecen en este Código. Podrán también aplicarse tasas sobre otros servicios públicos municipales o metropolitanos siempre que su monto guarde relación con el costo de producción de dichos servicios. A tal efecto, se entenderá por costo de producción el que resulte de aplicar reglas contables de general aceptación, debiendo desecharse la inclusión de gastos generales de la administración municipal o metropolitana que no tengan relación directa y evidente con la prestación del servicio. Sin embargo, el monto de las tasas podrá ser inferior al costo, cuando se trate de servicios esenciales destinados a satisfacer necesidades colectivas de gran importancia para la comunidad, cuya utilización no debe limitarse por razones económicas y en la medida y siempre que la diferencia entre el costo y la tasa pueda cubrirse con los ingresos generales de la municipalidad o distrito metropolitano. El monto de las tasas autorizadas por este Código se fijará por ordenanza”.

competencias en materia de gestión ambiental para la regularización ni la prevención, control o seguimiento del impacto o contaminación ambiental al GAD Municipal de Arenillas, quien ostenta competencias en ese ámbito, por estipulación constitucional, es el GAD provincial de El Oro con su respectiva acreditación.³²

60. En consecuencia, el GAD Municipal de Arenillas carece de competencia material para expedir normativa o procedimientos para prevenir, evitar, reparar, controlar y/o sancionar la contaminación, así como para realizar una evaluación de impactos, control y/o seguimiento de la contaminación; por lo que, con la expedición de las ordenanzas examinadas, se atribuyó competencias que no le han sido asignadas por la Constitución ni la ley.
61. En razón de lo expuesto, este Organismo encuentra que, tanto la Ordenanza Impugnada como la Ordenanza Sustitutiva, contravienen el artículo 226 de la Constitución, en concordancia con los artículos 263 numeral 4 y 339 de la Constitución.
62. Toda vez que el GAD Municipal de Arenillas no tiene competencia para ejercer actividades de regularización, prevención, control o seguimiento del impacto o contaminación ambiental, el análisis sobre la compatibilidad de la tasa contenida en las ordenanzas examinadas con el principio de equidad tributaria, no resulta pertinente, por lo que, no se dará respuesta al segundo problema jurídico planteado.

8. Efectos de la sentencia

63. El artículo 95 de la LOGJCC prescribe que “[l]as sentencias que se dicten en ejercicio del control abstracto de constitucionalidad surten efectos de cosa juzgada y producen efectos generales hacia el futuro”. De manera excepcional, permite que se difieran o retrotraigan los efectos de las sentencias cuando ello sea indispensable para preservar la fuerza normativa y superioridad jerárquica de las normas constitucionales, garantizar la plena vigencia de los derechos constitucionales, y siempre que no se comprometan la seguridad jurídica ni el interés general. En virtud de ello, este Organismo tiene la facultad de modificar, cuando las circunstancias lo ameriten, el

³² A través de la resolución ministerial 037 de 27 de abril de 2018, el ministro de Ambiente resolvió: “Otorgar al Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de El Oro la acreditación como Autoridad Ambiental de Aplicación Responsable, y; la autorización para la utilización del sello del Sistema Único de Manejo Ambiental SUMA; y [...] En virtud de la acreditación otorgada, según lo establecido por la Constitución de la República del Ecuador, El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización y el Texto Unificado de Legislación Secundaria del Ministerio del Ambiente, el Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de El Oro en su calidad de Autoridad Ambiental de Aplicación responsable (AAAr), está facultado para llevar los procesos relacionados con la prevención, control y seguimiento de la contaminación ambiental, manejo de denuncias y sanciones en su circunscripción, con las limitaciones previstas en la normativa aplicable [...]”. Esto, sin perjuicio de las competencias que, en la materia, ostente el gobierno central a través de la autoridad ambiental nacional.

alcance temporal de sus decisiones.

64. En el problema jurídico resuelto, la Corte Constitucional concluyó que el artículo 1 tanto de la Ordenanza Impugnada como de la Ordenanza Sustitutiva contravienen el artículo 226 de la Constitución, en concordancia con los artículos 263 numeral 4 y 339 de la Constitución, dado que el GAD Municipal de Arenillas carece de competencia material para la creación de normativa o procedimientos para prevenir, evitar, reparar, controlar y/o sancionar la contaminación, así como para realizar una evaluación de impactos, control y/o seguimiento de la contaminación, como se determinó particularmente en los párrafos 57-61 *ut supra*. Ahora bien, dado que las ordenanzas enteras giran en torno al artículo 1 —que regula su objeto—, ningún otro artículo tiene sentido si este es expulsado del ordenamiento jurídico. En consecuencia, esta declaratoria de inconstitucionalidad aplica para ambas ordenanzas en su totalidad.³³
65. En cuanto a los efectos en el tiempo, conforme a las razones que fueron consideradas para proseguir con el análisis de una norma derogada, la inconstitucionalidad declarada surtirá efectos a futuro y respecto de procesos administrativos de determinación o cobro o procesos judiciales, fundados en la Ordenanza Impugnada o en la Ordenanza Sustitutiva, que estén en curso.

9. Decisión

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

1. **Aceptar** la acción pública de inconstitucionalidad de la causa **55-23-IN**.
2. **Declarar** la inconstitucionalidad de la Ordenanza Reformatoria que Regula el Cobro de la Tasa Sobre el Uso y Ocupación de Suelo Urbano y Rural del cantón Arenillas, provincia de El Oro, publicada en el Registro Oficial 475 de 15 de septiembre de 2022, con efectos a futuro y respecto de procesos administrativos de determinación o cobro o procesos judiciales en curso.
3. **Declarar** la inconstitucionalidad de la Ordenanza Sustitutiva a la Ordenanza Reformatoria que Regula el Cobro de la Tasa Sobre el Uso y Ocupación de Suelo Urbano y Rural en el cantón Arenillas, provincia de El Oro, publicada en el Registro Oficial 1531 de 10 de abril de 2024, con efectos a futuro y respecto de procesos administrativos de determinación o cobro o procesos judiciales en curso.

³³ La Corte ha aplicado un razonamiento análogo en la sentencia 14-18-IN/24, 24 de enero de 2024, párr. 49. Si es que el tributo fue creado con un vicio de inconstitucionalidad, es inviable que subsistan las normas que disciplinan su cobro, valores, requisitos, etc.

4. 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 nueve votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Raúl Llasag Fernández, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy (voto concurrente) y José Luis Terán Suárez, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 05 de marzo de 2026.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Cristian Caiza Asitimbay

SECRETARIO GENERAL

Voto concurrente
Jueza: Claudia Salgado Levy

SENTENCIA 55-23-IN/26

VOTO CONCURRENTENTE

Jueza constitucional Claudia Salgado Levy

1. Con fundamento en el artículo 92 de la LOGJCC, formulo mi voto concurrente respecto de la sentencia 55-23-IN/26 (“**sentencia**”) aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 05 de marzo de 2026, relativa a la inconstitucionalidad de los artículos 1, 5.38 y 5.39 de la Ordenanza Reformatoria que Regula el Cobro de la Tasa Sobre el Uso y Ocupación de Suelo Urbano y Rural del cantón Arenillas (“**Ordenanza Impugnada**”), derogada por la Ordenanza Sustitutiva a la Ordenanza Reformatoria (“**Ordenanza Sustitutiva**”).
2. Si bien coincido con la postura de la sentencia en cuanto a la incompetencia del GAD Municipal de Arenillas para expedir normativa o procedimientos (por no contar con la acreditación AAAR) para prevenir, evitar, reparar, controlar y/o sancionar la contaminación, así como para realizar una evaluación de impactos, control y/o seguimiento de la contaminación, respetuosamente estimo que el análisis relativo a las competencias ambientales de los GAD municipales requería de un estudio más profundo en la sentencia.
3. Conforme el párrafo 59 de la sentencia, el “GAD Municipal de Arenillas se arrogó competencias constitucionales de otro nivel de gobierno [...] dado que el artículo 263 numeral 4 de la Constitución otorga la competencia exclusiva sobre la ‘gestión ambiental provincial’ a los GAD provinciales [...] en materia de gestión ambiental para la regularización ni la prevención, control o seguimiento del impacto o contaminación ambiental”.
4. Aunque es clara la disposición constitucional relativa a la competencia de los GAD provinciales sobre la gestión ambiental provincial, el régimen normativo de las competencias de los GAD municipales, recogido en el artículo 246 de la CRE, exigía, a mi criterio, un análisis más profundo, previo a afirmarse que un GAD municipal, como el de Arenillas, “no tiene competencia para ejercer la actividad de prevención, control o monitoreo ambiental”, fundamentada en el artículo 263 de la CRE.
5. El artículo 264 de la CRE establece:

Los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley:

1. Planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional,

provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural.

2. Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón.
3. Planificar, construir y mantener la vialidad urbana.
4. Prestar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental y aquellos que establezca la ley.
5. Crear, modificar o suprimir mediante ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de mejoras.
6. Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte público dentro de su territorio cantonal.
7. Planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de salud y educación, así como los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo, de acuerdo con la ley.
8. Preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón y construir los espacios públicos para estos fines.
9. Formar y administrar los catastros inmobiliarios urbanos y rurales.
10. Delimitar, regular, autorizar y controlar el uso de las playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas, sin perjuicio de las limitaciones que establezca la ley.
11. Preservar y garantizar el acceso efectivo de las personas al uso de las playas de mar, riberas de ríos, lagos y lagunas.
12. Regular, autorizar y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos, que se encuentren en los lechos de los ríos, lagos, playas de mar y canteras.
13. Gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios.
14. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.

En el ámbito de sus competencias y territorio, y en uso de sus facultades, expedirán ordenanzas cantonales.

6. De este abanico de competencias municipales, se destacan competencias como las recogidas en los numerales 2, 4, 8 y 10, que podrían tener un componente ambiental, y por lo mismo, estar en posible contradicción con la afirmación categórica de que el GAD Municipal de Arenillas no cuenta con la competencia para ejercer la actividad de prevención, control o monitoreo ambiental.
7. Así, la sentencia desarrolla extensamente por qué el GAD Municipal de Arenillas carecía de competencia en razón de su falta de acreditación ante la Autoridad

Ambiental Nacional, criterio que suscribo. No obstante, el análisis sobre la arrogación de competencias constitucionales de otro nivel de gobierno se restringe a un solo párrafo, pese a que, a mi entender, tal análisis requería de un pronunciamiento más completo sobre cómo ocurrió tal arrogación.

8. Del reconocimiento constitucional del Ecuador como un Estado organizado y gobernado de manera descentralizada se deriva la existencia de distintos niveles de gobiernos autónomos descentralizados, cada uno con su propio régimen de competencias, establecido en los artículos 260 y 269 de la CRE. En ese sentido, cuando se presenta ante este Organismo una alegación relativa a la invasión de una competencia de un nivel de gobierno descentralizado, por otro nivel de gobierno descentralizado, resulta indispensable que, a efecto de concluir que efectivamente existió tal invasión de competencias, se realice un cotejamiento entre la acción supuestamente “invasora” y las competencias constitucionales propias del GAD “invasor”. Este ejercicio permite identificar si se trata de un caso de arrogación de una competencia exclusiva de un nivel de gobierno, por parte de otro nivel de gobierno, o si se trata de una competencia relativa a una materia sobre la que pueden concurrir competencias de distintos niveles de gobierno, en cuyo caso deben observarse principios como el de coordinación entre entidades públicas.
9. Por las razones expuestas, a través de este voto concurrente expreso mi criterio de que la afirmación según la cual un GAD municipal ha invadido las competencias de un GAD provincial debe también estar precedida de un análisis claro y preciso sobre las competencias constitucionalmente establecidas de uno y otro nivel de gobierno, lo cual, respetuosamente, considero que no consta en la sentencia.

CLAUDIA
HELENA
SALGADO
O LEVY

Firmado digitalmente por
CLAUDIA HELENA
SALGADO LEVY
Fecha: 2026.03.25
20:10:07 -05'00'

Claudia Salgado Levy
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que, el voto concurrente de la jueza constitucional Claudia Salgado Levy, anunciado en la sentencia de la causa 55-23-IN, fue presentado mediante correo electrónico el 18 de marzo de 2026, a las 22:47; y procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Cristian Caiza Asitimbay



Firmado electrónicamente por:

**CRISTIAN RAUL
CAIZA
ASITIMBAY**

SECRETARIO GENERAL

5523IN-8cfc0



Caso 55-23-IN

RAZÓN.- Siento por tal que, el texto de la sentencia y el voto concurrente que anteceden fueron suscritos el día miércoles veinticinco de marzo de dos mil veintiséis, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL



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



Mgs. Jaqueline Vargas Camacho
DIRECTORA (E)

Quito:
Calle Mañosca 201 y Av. 10 de Agosto
Atención ciudadana
Telf.: 3941-800
Ext.: 3134

www.registroficial.gob.ec

MG/PC

El Pleno de la Corte Constitucional mediante Resolución Administrativa No. 010-AD-CC-2019, resolvió la gratuidad de la publicación virtual del Registro Oficial y sus productos, así como la eliminación de su publicación en sustrato papel, como un derecho de acceso gratuito de la información a la ciudadanía ecuatoriana.

"Al servicio del país desde el 1º de julio de 1895"

El Registro Oficial no se responsabiliza por los errores ortográficos, gramaticales, de fondo y/o de forma que contengan los documentos publicados, dichos documentos remitidos por las diferentes instituciones para su publicación, son transcritos fielmente a sus originales, los mismos que se encuentran archivados y son nuestro respaldo.