

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 provisión 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 explicará.

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

SENTENCIA 55-23-IN/26

VOTO CONCURRENTES

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 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
SECRETARIO GENERAL