Expediente defensorial Nro. CASO-DPE-1701-170102-7-2026-021909
Informe Nro. 001-DPE-DPP-2026-021909-TBl

Defensoría del Pueblo de Ecuador - Delegación Provincial de Pichincha.

Quito, Distrito Metropolitano, 31 de julio de 2026, a las 14h20.

1. REFERENCIA.

1.1. Avoco conocimiento del presente trámite defensorial, en mi calidad de Delegado Provincial de Pichincha subrogante de la Defensoría del Pueblo, mediante Acción de personal No. 1582- 2026 de fecha 22 de julio de 2026.

1.2. Con fecha 20 de marzo de 2026, comparecen a la Delegación Provincial de Pichincha, las señoras **Doris Elizabeth Novoa Pavón** y **Graciela Alba Colcha**, por sus propios derechos y su calidad de concejalas del Gobierno Autónomo Descentralizado Intercultural y Plurinacional del Municipio de Cayambe, para lo cual, presentaron una solicitud ante esta Institución Nacional de Derechos Humanos y de la Naturaleza, manifestando su preocupación respecto de la reforma de la tasa por el servicio de gestión integral de residuos sólidos, implementada por el Gobierno Autónomo Descentralizado Intercultural y Plurinacional del cantón Cayambe y la Empresa Pública Municipal de Agua Potable, Alcantarillado y Aseo de Cayambe – EMAPAAC EP.

En su petición señalaron, que la nueva tarifa habría sido aplicada a las planillas correspondientes al mes de enero de 2026 pese a haber sido aprobada posteriormente, circunstancia que, a su criterio, constituiría una aplicación retroactiva de la normativa. Asimismo, manifestaron que determinados usuarios habrían experimentado incrementos considerablemente superiores respecto de la tarifa anterior, que no existió información suficiente para la ciudadanía y que aquello vulneraría el derecho de los usuarios a recibir servicios públicos de calidad a precios justos, de manera textual indican:

> *(…) Nosotras, Doris Elizabeth Novoa Pavón y Graciela Alba Colcha, en nuestras calidades de ciudadanas y Concejalas del Gobierno Autónomo Descentralizado Intercultural y Plurinacional del Municipio de Cayambe, en ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución de la República del Ecuador y al amparo de lo dispuesto en el artículo 81 de la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor, comparecemos ante su autoridad a fin de presentar la presente queja formal por la presunta vulneración de los derechos de los consumidores y usuarios, derivada de la formulación, aprobación y aplicación de la nueva estructura tarifaria del servicio público domiciliario de gestión integral de residuos sólidos en el cantón Cayambe.*
>
> *I.- NATURALEZA DEL CASO Y RELEVANCIA CONSTITUCIONAL*
>
> *El presente caso reviste especial relevancia constitucional por cuanto involucra una posible afectación colectiva a los usuarios de un servicio público esencial, lo cual activa la competencia de la Defensoría del Pueblo como institución nacional de derechos humanos encargada de la tutela y protección de los derechos de las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos.*

La determinación de tarifas en servicios públicos domiciliarios no constituye únicamente una decisión administrativa o financiera, sino una actuación estatal con incidencia directa en los derechos de los consumidores y usuarios, particularmente en lo relativo al acceso a servicios públicos bajo condiciones de calidad, eficiencia, transparencia, previsibilidad y precios justos.

II. ANTECEDENTES RELEVANTES

1.Con fecha 6 de febrero de 2026, el Concejo Municipal del cantón Cayambe aprobó la Tercera Reforma a la Ordenanza para la Gestión Integral de Residuos Sólidos, mediante la cual se estableció una nueva estructura tarifada aplicable al servicio de barrido, recolección y transporte de residuos sólidos.

2.- No obstante, dicha estructura tarifaria habría sido aplicada en planillas correspondientes al mes de enero de 2026, es decir, a un período anterior a la aprobación de la reforma normativa, generando preocupación ciudadana y cuestionamientos respecto de la legalidad, razonabilidad, transparencia y previsibilidad de los valores cobrados.

3.Con fecha 27 de febrero de 2026, las ciudadanas Rocío Bracero, Elsa Andrango, Ritha Aguirre y Emma Capelo presentaron un oficio manifestando su inconformidad respecto del incremento del valor cobrado en las planillas del servicio de recolección de residuos sólidos correspondientes al mes de enero de 2026

4. En atención a esta petición ciudadana, y en ejercicio de nuestro deber de fiscalización y protección de los derechos de la ciudadanía, procedimos a revisar la documentación relacionada con la aprobación y aplicación de la referida estructura tarifaria, identificándose observaciones relevantes en los informes técnicos, financieros y de comisión que sirvieron de sustento para la decisión pública adoptada, que oportunamente las mencionamos en la comisión correspondiente y en el pleno del concejo municipal.

5. Del análisis efectuado se evidencian posibles vacíos de motivación técnica, ausencia de información clara y verificable sobre la metodología de cálculo de la tarifa, así como elementos que podrían comprometer el derecho de los usuarios a recibir información suficiente y a pagar valores justos y razonables por un servicio público domiciliario.

6.- Adicionalmente, del examen de trece (13) planillas presentadas por usuarios del servicio, se observa un incremento promedio del 323% en el valor facturado en enero de 2026 en comparación con diciembre de 2025, lo cual constituye un indicio relevante de posible afectación a los derechos de los consumidores.

En consecuencia, al existir elementos objetivos que permiten presumir una posible afectación colectiva, acudimos ante la Defensoría del Pueblo a fin de que, en el marco de sus competencias legales y constitucionales, se activen los mecanismos de protección e intervención oportuna correspondientes.

III.- FUNDAMENTO DE LA QUEJA

De los hechos expuestos se desprenden elementos que permiten presumir la vulneración de derechos de los consumidores y usuarios, en particular:

***1.-** Déficit de información adecuada, clara y verificable*

No se habría garantizado a los usuarios el acceso a información suficiente, comprensible, oportuna y verificable respecto de la metodología de cálculo de la nueva tarifa, sus componentes, criterios de segmentación y relación con el costo real del servicio.

***2.-** Falta de transparencia en la determinación tarifada*

La ausencia de parámetros técnicos claramente explicados y verificables impide que los usuarios comprendan el valor cobrado y ejerzan un control mínimo sobre la razonabilidad de las planillas emitidas, lo cual genera una situación de opacidad incompatible con los estándares de protección al consumidor.

***3.-**Posible afectación al derecho a precios justos en servicios públicos domiciliarios*

La estructura tarifada aparentemente se sustenta en proyecciones, estimaciones o escenarios futuros desde hasta el 2030, sin que exista suficiente claridad pública sobre su correlación con los costos reales, actuales y efectivamente demostrables del servicio, lo cual podría derivar en una fijación tarifarla no ajustada al principio de precio justo.

***4.-** Afectación a la previsibilidad y confianza legítima del usuario*

La ciudadanía no habría contado con información previa suficiente, accesible y comprensible que le permitiera conocer el impacto económico de la nueva tarifa antes de su aplicación, impidiendo prever de manera razonable sus obligaciones económicas.

***5.-** Aplicación de cargos con efecto retroactivo en perjuicio del consumidor*

La aplicación de la nueva estructura tarifaría a planillas correspondientes a enero de 2026, cuando la reforma fue aprobada el 6 de febrero de 2026, genera un serio cuestionamiento respecto de la imposición de efectos económicos sobre períodos ya causados, alterando de forma sobreviniente e imprevisible la obligación de pago de los usuarios.

***6.-** Falta de sustento técnico suficiente en la decisión pública*

La aprobación de la estructura tarifaría se habría producido sin contar con información técnica integral, completa y debidamente sustentada, existiendo observaciones no subsanadas y ausencia de elementos objetivos que permitan evaluar de forma adecuada el impacto real de la medida sobre los usuarios.

***7.-** Incremento desproporcionado en los valores facturados*

Del análisis de las planillas presentadas se evidencia que, en al menos trece casos documentados, se ha registrado un incremento promedio del 323% en el valor facturado en enero de 2026 respecto de diciembre de 2025. Este incremento significativo, sin una ***justificación técnica clara, verificable y previamente comunicada a los usuarios, refuerza la*** *presunción de afectación al derecho a recibir servicios públicos en condiciones de equidad, transparencia y a precios justos y razonables.*

IV. DERECHOS PRESUNTAMENTE VULNERADOS

De conformidad con la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor, se consideran presuntamente vulnerados, entre otros, los siguientes derechos:

1.Derecho a recibir información adecuada, veraz, clara, oportuna y completa sobre los servicios ofrecidos, sus condiciones y tarifas, de conformidad con el artículo 4.

2. Derecho a un trato transparente, equitativo y no abusivo en la prestación de servicios, conforme al artículo 4.

3. Derecho a recibir servicios públicos domiciliarios a precios justos, en condiciones de calidad, eficiencia y continuidad, de conformidad con el artículo 32.

4. Derecho a conocer con claridad el valor real de las planillas y a no ser objeto de cobros arbitrarios o no suficientemente justificados, conforme al artículo 40.

Asimismo, la aplicación de valores correspondientes a períodos anteriores a la vigencia de la reforma tarifaria vulneraría los principios de seguridad jurídica, transparencia, previsibilidad y confianza legítima que deben regir toda relación entre la administración pública y los usuarios de servicios públicos.

V. COMPETENCIA DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO

De conformidad con el artículo 81 de la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor, la Defensoría del Pueblo está facultada para conocer, investigar y pronunciarse motivadamente respecto de reclamos relacionados con la vulneración de derechos de los consumidores, especialmente cuando se trate de servicios públicos domiciliarios y de posibles afectaciones colectivas.

En el presente caso, por involucrar presuntos cobros injustificados, falta de información suficiente, ausencia de transparencia tarifaria y una potencial afectación masiva a usuarios del cantón Cayambe, corresponde la intervención defensorial a fin de tutelar los derechos comprometidos.

VI. PETICIÓN

Con fundamento en los hechos y normas expuestas, solicitamos respetuosamente a la Defensoría del Pueblo:

1.- *Admitir la presente queja y disponer la apertura del trámite o investigación defensorial correspondiente.*

2.- *Determinar la existencia de posibles vulneraciones a los derechos de los consumidores y usuarios del servicio público domiciliario de gestión integral de residuos sólidos en el cantón Cayambe.*

3.- *Requerir información al Gobierno Autónomo Descentralizado intercultural y Plurinacional del Municipio de Cayambe y a la EMAPAAC EP, en particular sobre:*

- *la metodología de cálculo de la tarifa para todos los años aprobados mediante ordenanza (2026 hasta 2030);*
- *el sustento técnico, económico y financiero de la estructura tarifaría;*
- *la justificación de los valores aplicados en enero de 2026, facturados y cobrados en febrero del 2026;*
- *los criterios utilizados para determinar la carga tarifarían a los usuarios;*
- *y la base jurídica que habría permitido aplicar dichos valores a períodos anteriores a la aprobación de la reforma.*

4.- *Verificar técnicamente la razonabilidad, proporcionalidad y sustento de los incrementos aplicados en las planillas.*

5.- *Emitir un pronunciamiento motivado respecto de los hechos denunciados y de la eventual vulneración de derechos de los consumidores y usuarios.*

6.- *Recomendar, de ser procedente, la adopción de medidas correctivas orientadas a garantizar:*

- *transparencia en la determinación de tarifas;*
- *acceso a información clara, suficiente y verificable para los usuarios;*
- *respeto al principio de precios justos en servicios públicos;*
- *y la no repetición de prácticas que puedan afectar derechos colectivos de los consumidores.*

7.- *Otorgar atención prioritaria al presente caso, por tratarse de una posible afectación colectiva respecto de un servicio público esencial. (…)"*

II OBJETO: INFORME MOTIVADO DE INVESTIGACIÓN DEFENSORIAL.

2.1. La Constitución de la República en su artículo 215 numeral 1 establece:

> **Art. 215.-** La Defensoría del Pueblo tendrá como funciones la protección y tutela de los derechos de los habitantes del Ecuador y la defensa de los derechos de las ecuatorianas y ecuatorianos que estén fuera del país. Serán sus atribuciones, además de las establecidas en la ley, las siguientes:
>
> 1. El patrocinio, de oficio o a petición de parte, de las acciones de protección, hábeas corpus, acceso a la información pública, hábeas data, incumplimiento,

acción ciudadana y los reclamos por mala calidad o indebida prestación de los servicios públicos o privados. […]

2.2. La Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo en su artículo 6 literal a), prescribe:

> **Art. 6.- Competencias. -** Para poder cumplir con sus fines la Defensoría del Pueblo tendrá las siguientes competencias:
>
> (…) f) Realizar investigaciones defensoriales para verificar posibles vulneraciones de los derechos humanos o de la naturaleza que podrán realizarse por medio de visitas in situ;

De la investigación defensorial.

2.3. El Reglamento de Trámites y Procedimientos de Casos de Competencia de la Defensoría del Pueblo (Resolución Nro. 047-DPE-CGAJ-2022), en su artículo 31 establece en su parte pertinente:

> **Artículo 31.- De la investigación defensorial. –** Es un trámite que tiene por finalidad recabar información para la determinación de la existencia de presuntas vulneraciones de derechos humanos o de la naturaleza, siempre que los trámites de acciones urgentes y gestión oficiosa no sean idóneos.
>
> **(…**) En cualquier momento de la investigación defensorial, si se llegare a determinar de manera objetiva una presunta vulneración de un derecho humano colectivo o de la naturaleza, la investigación defensorial dará lugar a la acción que corresponda o la interposición de garantías jurisdiccionales a través del cambio de estrategia correspondiente. (…)

De los derechos de las personas usuarias y consumidoras.

2.4. La Constitución de la República en su artículo 52, garantiza:

> **Art. 52.-** Las personas tienen derecho a disponer de bienes y servicios de óptima calidad y a elegirlos con libertad, así como a una información precisa y no engañosa sobre su contenido y características.
>
> La ley establecerá los mecanismos de control de calidad y los procedimientos de defensa de las consumidoras y consumidores; y las sanciones por vulneración de estos derechos, la reparación e indemnización por deficiencias, daños o mala calidad de bienes y servicios, y por la interrupción de los servicios públicos que no fuera ocasionada por caso fortuito o fuerza mayor.

Instrumentos internacionales para la protección del consumidor

2.5. El 22 de diciembre de 2015, la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó la resolución 70/186 con las directrices para la protección del consumidor. Si bien no son jurídicamente vinculantes, se recomienda que los Estados Miembros apliquen la presente resolución y las directrices, las mismas que han sido diseñadas para que los gobiernos elaboraran y aplicaran políticas públicas en: Políticas nacionales para la protección del

consumidor; Seguridad física; Promoción y protección de los intereses económicos de los consumidores; Normas para la seguridad y calidad de los servicios y bienes de consumo; Sistemas de distribución de servicios y bienes de consumo esenciales;(...)

Del contenido de la **resolución 70/186** de las Naciones Unidas se encuentran:

> **11.** Los principios que establecen los parámetros de unas buenas prácticas comerciales en las actividades comerciales en línea y fuera de línea con los consumidores son los siguientes:
>
> **a)** Trato justo y equitativo. Las empresas deben tratar de manera justa y honesta a los consumidores en todas las etapas de su relación, como parte esencial de la cultura empresarial. Las empresas deben
>
> evitar prácticas que perjudiquen a los consumidores, en particular a los consumidores en situación vulnerable y de desventaja;
>
> **b)** Conducta comercial. Las empresas no deben someter a los consumidores a prácticas ilegales, poco éticas, discriminatorias o engañosas, como las tácticas de comercialización abusivas, el cobro abusivo de deudas u otra conducta inadecuada que pueda entrañar riesgos innecesarios o perjudicar a los consumidores. Las empresas y sus agentes autorizados deben tener debidamente en cuenta los intereses de los consumidores y la responsabilidad de respetar el objetivo de la protección del consumidor;
>
> **c)** Divulgación y transparencia. Las empresas deben facilitar información completa, exacta y no capciosa sobre los bienes y servicios, términos, condiciones, cargos aplicables y costo final para que los consumidores puedan tomar decisiones bien fundadas. Las empresas deben velar por que se pueda acceder fácilmente a esa información, especialmente a los términos y condiciones claves, con independencia del medio tecnológico empleado;
>
> **d)** Educación y sensibilización. Las empresas deben elaborar, según proceda, programas y mecanismos para ayudar a los consumidores a adquirir los conocimientos y competencias necesarios para comprender los riesgos, incluidos los riesgos financieros, tomar decisiones bien fundadas y acceder a servicios competentes y profesionales de asesoramiento y asistencia, prestados preferiblemente por terceros independientes, cuando sea necesario; (...)
>
> **f)** Controversias y reclamaciones de los consumidores. Las empresas deben poner a disposición de los consumidores mecanismos de reclamación que les permitan resolver controversias de manera rápida, justa, transparente, poco costosa, accesible y efectiva sin cargas ni costos innecesarios. Las empresas deben considerar la posibilidad de adoptar las normas nacionales e internacionales relativas a procedimientos internos de reclamación, servicios alternativos de solución de controversias y códigos sobre satisfacción de los clientes. (...)"

Jurisprudencia Constitucional

2.6. Sentencia No. 46-18-IN/23 de la Corte Constitucional del Ecuador

La Corte Constitucional, mediante Sentencia No. 46-18-IN/23, emitida el 06 de septiembre de 2023, al analizar la naturaleza jurídica de las tasas, estableció que estas constituyen tributos de carácter retributivo, cuyo hecho generador se configura con la prestación efectiva de un servicio público individualizado o con la realización de una actividad administrativa que beneficia de manera directa al administrado. En tal sentido, la Corte precisó que la exigibilidad de una tasa encuentra su fundamento en la efectiva prestación del servicio y que su cuantía debe guardar relación con el costo de este, descartando que pueda constituirse en un mecanismo de recaudación ajeno a dicha finalidad.

En los párrafos 56 al 58 de la referida sentencia, la Corte Constitucional desarrolló el carácter retributivo de las tasas, señalando que estas se diferencian de otros tributos precisamente porque existe una relación directa entre el pago exigido y el servicio efectivamente prestado por la administración pública.

En consecuencia, para efectos del presente trámite defensorial, este criterio jurisprudencial constituye un parámetro de análisis para verificar si la actuación del Gobierno Autónomo Descentralizado Intercultural y Plurinacional del Municipio de Cayambe y de la Empresa Pública Municipal de Agua Potable, Alcantarillado y Aseo de Cayambe – EMAPAAC EP observó los principios constitucionales de legalidad, seguridad jurídica, razonabilidad y proporcionalidad en la determinación y aplicación de la tasa por el servicio de gestión integral de residuos sólidos.

No obstante, esta Delegación Provincial precisa que la citada sentencia no constituye, por sí sola, un pronunciamiento sobre la legalidad o constitucionalidad de la ordenanza objeto del presente trámite, ni convalida automáticamente la actuación administrativa desarrollada por la entidad requerida; por el contrario, su contenido sirve como criterio interpretativo para valorar si, en el caso concreto, la tasa aplicada guardó correspondencia con un servicio efectivamente prestado, si su determinación respondió a criterios técnicos y legales suficientes y si durante su aplicación se respetaron los derechos constitucionales de las personas usuarias y consumidoras.

2.7. La Ley Orgánica de Defensa del Consumidor, señala:

> **Art. 4.- Derechos del Consumidor.** - Son derechos fundamentales del consumidor, a más de los establecidos en la Constitución Política de la República, tratados o convenios internacionales, legislación interna, principios generales del derecho y costumbre mercantil, los siguientes:
>
> […] 2. Derecho a que proveedores públicos y privados oferten bienes y servicios competitivos, de óptima calidad, y a elegirlos con libertad;
>
> […] 4. Derecho a la información adecuada, veraz, clara, oportuna y completa sobre los bienes y servicios ofrecidos en el mercado, así como sus precios, características, calidad, condiciones de contratación y demás aspectos relevantes de los mismos, incluyendo los riesgos que pudieren presentar; […]

2.8. Acciones efectuadas dentro de la investigación defensorial.

2.8.1. En ejercicio de las atribuciones conferidas por la Constitución de la República, la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo y la Resolución Nro. 047-DPE-CGAJ-2022, esta Delegación Provincial impulsó las actuaciones necesarias para el esclarecimiento de los hechos puestos en conocimiento de la Institución, garantizando durante toda la sustanciación del trámite los principios de debido proceso, contradicción, imparcialidad, celeridad y tutela administrativa efectiva.

En tal virtud, una vez recibida la petición presentada por las comparecientes, se procedió al análisis de admisibilidad de la misma, verificándose el cumplimiento de los requisitos previstos en la normativa vigente para el inicio del trámite defensorial.

2.8.2. Mediante Providencia de Calificación de fecha 24 de abril de 2026, esta Delegación Provincial calificó la petición a trámite defensorial de Investigación Defensorial, al advertirse la posible afectación de derechos relacionados con la prestación del servicio público domiciliario de gestión integral de residuos sólidos en el cantón Cayambe.

Como parte de las diligencias iniciales, se dispuso:

> *"**4.1. CALIFICAR A TRÁMITE DEFENSORIAL DE IVESTIGACIÓN DEFENSORIAL** la petición propuesta por las señoras Doris Elizabeth Novoa Pavón y Graciela Alba Colcha, en relación con la presunta vulneración de derechos derivados de la fijación de la tarifa del servicio público de gestión integral de residuos sólidos en el cantón Cayambe.*
>
> ***4.2. INFORMAR** al señor Alcalde y representante legal del Gobierno Autónomo Descentralizado Intercultural y Plurinacional del Municipio de Cayambe que la Defensoría del Pueblo del Ecuador se encuentra vigilante del respeto y garantía de los derechos constitucionales, legales y de instrumentos internacionales que protegen a las personas usuarias y consumidoras de servicios públicos.*
>
> ***4.3. REQUERIR** al Gobierno Autónomo Descentralizado Intercultural y Plurinacional del Municipio de Cayambe que, remita un informe detallado que contenga: Sustento técnico, jurídico y financiero de la nueva estructura tarifaria. Procedimiento seguido para su aprobación. Mecanismos de socialización y participación ciudadana implementados. Normativa aplicable utilizada para la fijación de tarifas. Información que deberá ser suministrada en el término de quince (15) días a la dirección electrónica: tatiana.barreiro@dpe.gob.ec y/o en las instalaciones de la Delegación Provincial de Pichincha de la Defensoría del Pueblo de Ecuador, ubicadas en la Av. De la Prensa N54-97 y Jorge Piedra de esta ciudad de Quito, D.M.*
>
> ***4.4. CONVOCAR** a las partes a audiencia defensorial a realizarse el día 25 de mayo de 2026, a las 10h00, en las instalaciones de la Delegación Provincial de Pichincha de la Defensoría del Pueblo. 4.5. Designar a la Abogada Tatiana Barreiro Loor, como servidora responsable del presente trámite defensorial, a quién se le autoriza la realización de cualquier otra diligencia necesaria para su sustanciación. (...)"*

2.8.3. Posteriormente, mediante Providencia de Seguimiento Nro. 002-DPE-DPP-2026-021909-TB, de 21 de mayo de 2026, esta Delegación Provincial dejó sin efecto la fecha inicialmente señalada para la audiencia, al verificarse que coincidía con un día de descanso obligatorio correspondiente al feriado nacional por la conmemoración de la Batalla de Pichincha. En la misma providencia se reiteró el requerimiento de información formulado al Gobierno Autónomo Descentralizado Intercultural y Plurinacional del Municipio de Cayambe, al advertirse además inconsistencias en las notificaciones inicialmente practicadas, disponiéndose la remisión íntegra de las providencias emitidas con la finalidad de garantizar el efectivo conocimiento del trámite y el ejercicio pleno del derecho a la defensa.

2.8.4. Posteriormente, mediante Providencia de Seguimiento Nro. 003-DPE-DPP-2026-021909-TB, de 22 de mayo de 2026, esta Delegación Provincial dispuso una nueva reprogramación de la audiencia defensorial, en atención a la imposibilidad justificada de comparecencia manifestada por las peticionarias, procurando garantizar la participación efectiva de todas las partes dentro del procedimiento. En dicha providencia se reiteró nuevamente el requerimiento de información efectuado al Gobierno Autónomo Descentralizado Intercultural y Plurinacional del Municipio de Cayambe, otorgándose el término correspondiente para el cumplimiento de lo solicitado.

2.8.5. Con fecha 11 de junio de 2026, a las 11h00, se llevó a cabo la audiencia defensorial, diligencia en la que comparecieron el Sr. Eduardo Mesa - Coordinador de Aseo EMAPAAC, Sr. Alexis Vargas - Asesor Jurídico EMAPAAC, Sr. Javier Lema - Abogado externo, del Gobierno Autónomo Descentralizado Intercultural y Plurinacional del Municipio de Cayambe y de la Empresa Pública, EMAPAAC EP, de igual manera las señoras Doris Elizabeth Novoa Pavón **y** Graciela Alba Colcha, en calidad de ciudadanas y concejalas del Gobierno Autónomo Descentralizado Intercultural y Plurinacional del Municipio de Cayambe.

Durante el desarrollo de la audiencia, las comparecientes expusieron los fundamentos fácticos y jurídicos de sus respectivas posiciones, presentando las observaciones que consideraron pertinentes respecto del objeto del presente trámite defensorial.

Como resultado de dicha diligencia, esta Delegación Provincial dispuso**,** la remisión de informes ampliatorios, estudios tarifarios, documentación financiera, actas de socialización, informes jurídicos, memorandos institucionales, certificaciones, bases técnicas, información sobre reclamos ciudadanos, emisión de notas de crédito.

En cumplimiento de las disposiciones emitidas por esta Institución, el Gobierno Autónomo Descentralizado Intercultural y Plurinacional del Municipio de Cayambe y la Empresa Pública Municipal de Agua Potable, Alcantarillado y Aseo de Cayambe – EMAPAAC EP presentaron la documentación requerida mediante escritos ingresados con fechas 12 de junio de 2026, incorporándose al expediente administrativo los respectivos informes técnicos, financieros, jurídicos y administrativos.

2.8.6. En atención al requerimiento de información dispuesto mediante Providencia de Calificación Nro. DPE-DPP-2026-021909-TMBL, de fecha 24 de abril de 2026, el Gobierno Autónomo Descentralizado Intercultural y Plurinacional del Municipio de Cayambe, conjuntamente con la Empresa Pública Municipal de Agua Potable, Alcantarillado y Aseo de Cayambe – EMAPAAC EP, remitió a esta Delegación

Provincial documentación técnica, financiera, administrativa y jurídica relacionada con el proceso de actualización de la tasa correspondiente al servicio público de gestión integral de residuos sólidos en el cantón Cayambe.

Dentro de la documentación remitida consta el informe institucional, mediante el cual, la entidad accionada expone los antecedentes relacionados con la formulación, análisis, aprobación y aplicación del nuevo pliego tarifario correspondiente al período 2026-2030.

En dicho informe, la entidad requerida señala que la actualización tarifaria tuvo como antecedente la necesidad de garantizar la sostenibilidad financiera del servicio público de gestión integral de residuos sólidos, indicando que la estructura tarifaria vigente desde el año 2019 resultaba insuficiente para cubrir los costos reales de operación, mantenimiento e inversión requeridos para la prestación del servicio.

En este sentido, la entidad refiere que, conforme al Informe Nro. EMAPAAC EP-CPAF-EO-2025-070-1, se identificó la existencia de un déficit estructural permanente del servicio de aseo, con un promedio aproximado de USD 200.000 anuales, circunstancia que habría generado la necesidad de implementar una actualización del pliego tarifario para garantizar la continuidad y sostenibilidad del servicio público.

Asimismo, el informe institucional señala que la determinación de la nueva tarifa se sustentó en un estudio técnico financiero contratado en octubre de 2025, elaborado por el ingeniero **Alberto Paolo Lara Rivera**, mediante el cual se estableció una nueva fórmula matemática para el cálculo de la tasa cantonal de residuos sólidos, considerando componentes técnicos relacionados con residuos sólidos y agua potable, así como simulaciones de ingresos, egresos y proyecciones para el período 2026-2030.

La entidad accionada manifestó además que la nueva estructura tarifaria contempla una diferenciación por categorías de usuarios, incluyendo categorías doméstica, especial, comercial, industrial y oficial, señalando que dentro de la misma se incorporaron beneficios específicos, como la categoría especial destinada a personas adultas mayores, con una reducción del cincuenta por ciento respecto de la tarifa doméstica.

Respecto del procedimiento administrativo previo a la aprobación de la reforma tarifaria, el GADIP Municipio de Cayambe informó que se desarrollaron reuniones de análisis con la Comisión de Servicios Públicos del Concejo Municipal, Direcciones municipales, funcionarios de EMAPAAC EP y demás áreas técnicas relacionadas, con el objeto de revisar los informes técnicos, financieros y jurídicos que sustentaban el proyecto de reforma normativa.

De igual manera, la entidad informó que dentro del proceso de construcción de la propuesta tarifaria se realizaron actividades de socialización dirigidas a diferentes sectores del cantón. En este contexto, indicó que el día 10 de diciembre de 2025, en el Teatro Luis Felipe Borja, se efectuó una jornada de socialización respecto de la actualización de la tasa para la gestión integral de residuos sólidos correspondiente al período 2026-2030, evento al cual fueron convocados representantes ciudadanos, Federación de Barrios Urbanos, Juntas de Agua Potable y Saneamiento, Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales Rurales y ciudadanía en general.

Adicionalmente, se informó respecto de reuniones efectuadas durante diciembre de 2025 y enero de 2026 con integrantes de la Comisión de Servicios Públicos del Concejo Municipal, funcionarios del GADIPMC, EMAPAAC EP y áreas técnicas relacionadas, en las cuales se analizaron aspectos vinculados al cálculo de costos administrativos y operativos, la estructura tarifaria propuesta, la necesidad de contar con informes técnicos complementarios y la procedencia jurídica de la aplicación de la tasa.

En cuanto a los mecanismos de atención de reclamos presentados por los usuarios, la entidad informó que implementó un procedimiento administrativo mediante formulario de reclamos tributarios destinado a la recepción, análisis y resolución de solicitudes relacionadas con el cobro de la tasa de gestión integral de residuos sólidos. Conforme lo señalado por EMAPAAC EP, dicho mecanismo permitió revisar casos en los cuales se habría aplicado incorrectamente la tarifa correspondiente al mes de enero de 2026, procediendo a la emisión de notas de crédito cuando correspondía.

Finalmente, la entidad accionada concluyó que la actualización del pliego tarifario 2026-2030 responde a criterios de legalidad, equidad y sostenibilidad financiera, señalando que la nueva estructura busca garantizar la continuidad del servicio público de gestión integral de residuos sólidos y distribuir de manera proporcional las cargas económicas entre las diferentes categorías de usuarios.

La documentación remitida por la entidad requerida fue incorporada al expediente defensorial y será objeto de valoración integral dentro del análisis correspondiente, conjuntamente con los argumentos y documentación presentada por la parte peticionaria, a fin de determinar si existió o no afectación a los derechos constitucionales de las personas usuarias y consumidoras del servicio público materia del presente trámite.

2.8.7. En atención a las observaciones formuladas por la parte peticionaria respecto de la documentación remitida por el Gobierno Autónomo Descentralizado Intercultural y Plurinacional del Municipio de Cayambe y la Empresa Pública Municipal de Agua Potable, Alcantarillado y Aseo de Cayambe – EMAPAAC EP, esta Delegación Provincial, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, y con la finalidad de contar con mayores elementos de convicción para el análisis integral del caso, efectuó requerimientos complementarios de información a la entidad accionada, orientados a esclarecer los aspectos controvertidos dentro del presente trámite defensorial.

En este sentido, se solicitó a la entidad requerida que se pronuncie de manera específica respecto de los siguientes aspectos:

1.- Respecto a las planillas correspondientes a enero de 2026, ¿cuál es la justificación técnica y jurídica para que se haya aplicado la nueva tarifa aprobada mediante la reforma de febrero de 2026? ¿Existe algún informe que concluya expresamente que no hubo aplicación retroactiva?

> *La justificación técnica para la aplicación de la tasa radica en que el servicio público de gestión integral de residuos sólidos fue efectivamente prestado durante todo el mes de enero de 2026. En dicho período se ejecutaron de manera continua y regular las actividades de recolección, barrido diurno y nocturno, transporte y demás*

componentes del servicio de saneamiento, generándose los costos operativos inherentes a su prestación.

Desde el punto de vista jurídico, la naturaleza de la tasa determina que su hecho generador es precisamente la prestación efectiva del servicio público. En este sentido, la Corte Constitucional del Ecuador, en la Sentencia No. 46-18-IN/23, de 6 de septiembre de 2023 (párrs. 56 a 58), ha señalado que las tasas constituyen tributos de carácter retributivo, cuya exigibilidad se encuentra condicionada a la existencia de una actuación estatal específica que genere un beneficio o servicio determinado para el administrado.

En concordancia con dicho criterio jurisprudencial, los artículos 566, 567 y 568 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) establecen que las tasas municipales únicamente pueden exigirse cuando exista un servicio efectivamente prestado o puesto a disposición del usuario y que su cuantía debe guardar relación con el costo de dicho servicio. En consecuencia, la obligación tributaria surge por la prestación efectiva del servicio público de gestión de residuos sólidos y no por la fecha de emisión de la planilla de cobro.

No obstante lo anterior, la Empresa Pública Municipal de Agua Potable, Alcantarillado y Aseo de Cayambe (EMAPAAC EP), al advertir que en determinados casos las planillas correspondientes al servicio prestado durante enero de 2026 fueron emitidas aplicando la tarifa aprobada mediante la reforma de febrero de 2026, implementó el "Instructivo para Reclamos por Cobros Indebidos de la Tasa de Recolección de Residuos Sólidos – Enero 2026", con la finalidad de corregir dichos casos y garantizar la correcta aplicación de la normativa tributaria.

El referido instructivo fue elaborado en cumplimiento del Memorando Nro. EMAPAAC EP-CPAF-2026-0148-M, de 23 de febrero de 2026, mediante el cual la Coordinación de Planificación Administrativa y Financiera solicitó autorización para su implementación, la misma que fue concedida por la máxima autoridad institucional. Dicho procedimiento estableció el mecanismo administrativo para la emisión y registro de notas de crédito derivadas de reclamos tributarios, cuando se verificara que a las planillas correspondientes a enero de 2026 se les hubiese aplicado la tarifa aprobada en febrero de 2026, en lugar de la tarifa vigente durante el período de prestación del servicio, esto es, la tarifa establecida en la Ordenanza de 2019.

En consecuencia, no existe un informe que concluya expresamente que nunca hubo aplicación retroactiva de la tarifa. Por el contrario, la propia implementación del instructivo constituye el reconocimiento institucional de que pudieron presentarse casos puntuales de aplicación incorrecta de la tarifa en la facturación correspondiente a enero de 2026, razón por la cual se estableció un procedimiento específico para su revisión, corrección y restitución mediante la emisión de las respectivas notas de crédito.

Así, la EMAPAAC EP adoptó las medidas administrativas necesarias para corregir cualquier error de facturación y asegurar que la tarifa aplicada corresponda a la

vigente al momento en que se prestó el servicio, observando los principios de legalidad, seguridad jurídica e irretroactividad de las normas tributarias.

2.- En relación con el incremento que las peticionarias señalan (aproximadamente del 323 % en algunos casos), De ser así, ¿a qué obedece ese incremento y por qué considera que no constituye un cobro desproporcionado?

No existe un incremento del porcentaje señalado por las peticionarias. El cálculo presentado por ellas carece de sustento técnico, ya que se limita a aplicar una regla de tres simple entre dos valores, sin considerar la metodología establecida para la determinación de la tarifa.

El valor cuestionado no corresponde a un incremento lineal o arbitrario, sino al resultado de la aplicación de la fórmula polinómica prevista para el cálculo de la tarifa, la cual incorpora diversas variables e índices que reflejan los costos reales asociados a la prestación del servicio. En consecuencia, cualquier comparación basada únicamente en una operación aritmética simple conduce a interpretaciones erróneas y genera conclusiones que no se ajustan a la metodología técnica aplicable.

Por ello, no puede afirmarse que exista un incremento aproximado del 323 % ni, en consecuencia, que se configure un cobro desproporcionado, puesto que el valor facturado deriva de la aplicación de la fórmula legal y técnicamente establecida para la determinación de la tarifa.

3.- ¿Qué mecanismos concretos de participación ciudadana y socialización se realizaron antes de la aprobación de la reforma tarifaria? (Fechas, reuniones, sectores convocados, etc.).

Previo a la aprobación de la reforma a la Ordenanza, la Empresa Pública Municipal de Agua Potable, Alcantarillado y Aseo de Cayambe (EMAPAAC EP) desarrolló un proceso de análisis técnico, socialización y participación con las autoridades competentes y representantes de la ciudadanía, con el propósito de dar a conocer el contenido, la metodología y la necesidad de la actualización de la tasa por la gestión integral de residuos sólidos.

Una vez concluido el estudio técnico del pliego tarifario, sus resultados fueron presentados al Directorio de la EMAPAAC EP, órgano que, luego de dos sesiones de análisis y deliberación técnica, aprobó la propuesta en segunda instancia. Posteriormente, el proyecto fue remitido al Gobierno Autónomo Descentralizado Intercultural y Plurinacional del Municipio de Cayambe para su conocimiento y tratamiento en la Comisión de Servicios Públicos, conforme al procedimiento previsto para la aprobación de la reforma a la ordenanza.

Como parte del proceso de socialización, se mantuvieron diversas reuniones técnicas y mesas de trabajo con las señoras y señores concejales del cantón, en las que se expusieron los fundamentos técnicos, financieros y legales que sustentaban la actualización tarifaria, así como la metodología utilizada para la determinación de

la nueva estructura de la tasa y la necesidad de garantizar la sostenibilidad del servicio público de gestión integral de residuos sólidos.

De manera específica, se realizaron las siguientes actividades de socialización y participación:

- ***Reuniones de trabajo con el Directorio de la EMAPAAC EP**, en las cuales se analizó el estudio tarifario y se debatió técnicamente la propuesta hasta su aprobación en segunda instancia.*
- ***Cinco reuniones técnicas y mesas de trabajo con las señoras y señores concejales del cantón Cayambe**, destinadas a explicar los fundamentos de la reforma tarifaria y atender las observaciones formuladas durante el proceso de análisis.*
- ***Reunión con representantes del Sistema de Participación Ciudadana del cantón Cayambe**, en la que se expuso el contenido de la propuesta y sus implicaciones para la prestación del servicio.*
- ***Reuniones con las Juntas Administradoras de Agua Potable del sector rural**, en las que se desarrollaron mesas técnicas para analizar la aplicación del pliego tarifario en las parroquias rurales, considerando las particularidades de dicho sector.*

Asimismo, el 10 de diciembre de 2025, a las 15h00, en el Teatro Luis Felipe Borja, se llevó a cabo la Socialización de la actualización de la tasa por la gestión de residuos sólidos, evento al que fueron convocados los presidentes de los 44 barrios federados y no federados del cantón, la Presidenta de la Asamblea Local de Participación Ciudadana, los Presidentes de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales Rurales, las Juntas Administradoras de Agua Potable y Saneamiento de Ayora y Juan Montalvo, así como las señoras y señores concejales del cantón. En dicha jornada se expusieron los resultados del estudio técnico, la metodología empleada para la determinación de la tarifa, la estructura de costos del servicio y se atendieron las inquietudes y observaciones formuladas por los asistentes.

En consecuencia, la reforma tarifaria no fue producto de una decisión unilateral, sino que estuvo precedida por un proceso de análisis técnico, deliberación institucional y espacios de socialización con autoridades locales y representantes de la ciudadanía, mediante los cuales se dio a conocer el contenido de la propuesta y se recibieron observaciones antes de su aprobación definitiva.

4. ¿Cuál fue el principal criterio o variable que produjo el incremento de la nueva tarifa?

El principal criterio técnico que produjo la actualización de la tarifa fue la determinación del costo real de la prestación del servicio de gestión integral de residuos sólidos, evidenciado en el estudio tarifario elaborado por la EMAPAAC EP. Dicho estudio concluyó que la tarifa vigente desde 2019 era insuficiente para cubrir los costos de operación, mantenimiento y administración del servicio, generando un déficit financiero sostenido.

Esta situación fue puesta en conocimiento del Concejo Municipal mediante el Informe Nro. EMAPAAC-EP-CPAF-EO-2025-070-I, suscrito por la Coordinación de Planificación Administrativa y Financiera, en el cual se presenta el análisis financiero correspondiente al período 2019–2024. El informe evidencia una brecha entre los ingresos percibidos por concepto de la tasa y los costos reales de prestación del servicio, registrándose un déficit promedio anual cercano a USD 200.000.

El incremento de la tarifa no obedeció a un porcentaje fijado de manera discrecional, sino a la aplicación de la metodología técnica contenida en el pliego tarifario, cuya variable principal corresponde al componente de residuos sólidos (P × U), integrado por:

- *P: costo promedio de recolección, barrido y transporte de residuos sólidos, expresado en dólares por kilogramo generado.*
- *U: factor de generación de residuos, determinado según la categoría del usuario (doméstico, comercial, industrial, especial y público-oficial).*

La combinación de estas variables permite establecer una tarifa que guarda relación con el costo efectivo del servicio y con el nivel de generación de residuos de cada categoría de usuario, garantizando una distribución objetiva y equitativa de los costos.

Adicionalmente, el estudio tarifario incorporó el análisis de diversos factores que incidieron en el incremento del costo del servicio, entre ellos:

- *el incremento de los costos operativos y de mantenimiento acumulados desde la última actualización tarifaria;*
- *el crecimiento poblacional y la consecuente expansión de las rutas de recolección;*
- *el aumento en la cantidad de residuos sólidos generados;*
- *la necesidad de garantizar la continuidad, calidad y cobertura del servicio público; y*
- *la obsolescencia de la flota vehicular destinada a la recolección de residuos, cuyos vehículos han superado o se encuentran próximos a superar su vida útil, incrementando los costos de mantenimiento y afectando la eficiencia operativa.*

En consecuencia, la actualización tarifaria respondió a la necesidad de adecuar la tasa a los costos reales de prestación del servicio, garantizando su sostenibilidad técnica, operativa y financiera, conforme a las competencias y facultades previstas en los artículos 54, 55 y 568 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD). La reforma tarifaria tuvo como fundamento el estudio técnico y la aplicación de la metodología del pliego tarifario, y no la fijación de un incremento porcentual predeterminado.

5.- ¿Cómo concluye el Municipio que la nueva tarifa cumple con el principio de precio justo para los usuarios?

El Municipio de Cayambe concluyó que la nueva tarifa cumple con el principio de precio justo porque su determinación se sustentó en un estudio técnico-financiero que estableció los costos reales de prestación del servicio de gestión integral de residuos sólidos, garantizando que la tasa mantenga una relación directa con el costo efectivo del servicio, sin constituir una fuente de lucro para la administración.

Durante el proceso de aprobación de la reforma tarifaria, el Concejo Municipal conoció el diagnóstico financiero de la EMAPAAC EP, el cual evidenció que la tarifa vigente desde el año 2019 resultaba insuficiente para cubrir los costos de operación, mantenimiento, barrido, recolección, transporte y disposición final de los residuos sólidos. Esta situación generó un déficit promedio anual aproximado de USD 200.000, conforme consta en el Informe Nro. EMAPAAC-EP-CPAF-EO-2025-070-I.

Con base en dicha información técnica, el Concejo Municipal, en ejercicio de sus atribuciones legales, aprobó la nueva estructura tarifaria al considerar que esta permitía recuperar los costos reales de la prestación del servicio y garantizar su continuidad, calidad y sostenibilidad financiera, evitando el progresivo deterioro del servicio público por insuficiencia de recursos.

Asimismo, la nueva tarifa fue diseñada sobre una metodología técnica que incorpora variables objetivas relacionadas con el costo de la prestación del servicio y el nivel de generación de residuos de cada categoría de usuario, estableciendo una estructura tarifaria diferenciada para los sectores residencial, comercial, industrial, especial y público-oficial. Esta metodología busca que cada usuario contribuya de manera proporcional a los costos que genera la prestación del servicio, observando los principios de equidad, proporcionalidad y capacidad contributiva.

En consecuencia, el Municipio concluyó que la tarifa aprobada satisface el principio de precio justo porque no responde a una decisión arbitraria ni persigue fines recaudatorios, sino que constituye la contraprestación por un servicio público efectivamente prestado, cuyo valor fue determinado mediante un estudio técnico que refleja los costos reales de su prestación, conforme a la naturaleza retributiva de las tasas prevista en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) y desarrollada por la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

6. ¿Cuál era el déficit que presentaba el sistema con la tarifa de 2019 y de qué manera la nueva estructura tarifaria garantiza la sostenibilidad financiera del servicio?

Con la estructura tarifaria vigente desde el año 2019, la prestación del servicio de gestión integral de residuos sólidos registró un déficit financiero promedio anual aproximado de USD 200.000, debido a que los ingresos recaudados por concepto de la tasa resultaban insuficientes para cubrir los costos reales de operación, mantenimiento, barrido, recolección, transporte y disposición final de los residuos sólidos.

Con el propósito de corregir esta situación, la nueva estructura tarifaria fue diseñada con base en criterios técnicos que reflejan el costo real de la prestación del servicio y establecen una distribución diferenciada por categorías de usuarios (residencial

urbano, residencial rural, comercial, industrial, especial y público-oficial), considerando el nivel de generación de residuos y las características propias de cada segmento.

Adicionalmente, el pliego tarifario prevé un incremento anual del 10 %, aplicado de manera gradual desde el año 2027 hasta el 2030, con el objeto de absorber el incremento progresivo de los costos operativos, de mantenimiento y de reposición de activos, evitando que la tarifa vuelva a perder correspondencia con el costo real del servicio.

Este mecanismo de actualización gradual permite fortalecer la sostenibilidad financiera de la Coordinación de Aseo de la EMAPAAC EP, al generar los recursos necesarios para:

- *Cubrir los costos de operación y mantenimiento del servicio;*
- *Mantener y renovar oportunamente la flota vehicular y el equipamiento operativo;*
- *Ampliar y mejorar la cobertura de recolección de residuos sólidos conforme al crecimiento poblacional del cantón;*
- *Garantizar la continuidad, eficiencia y calidad del servicio público; y*
- *Reducir el riesgo de que se reproduzcan déficits estructurales que comprometan*

7. ¿el Municipio mantiene su posición de que no existió vulneración alguna a los derechos de los usuarios y consumidores?

El Municipio de Cayambe mantiene su posición de que no existió vulneración a los derechos de los usuarios y consumidores, por cuanto la actualización de la tasa de gestión integral de residuos sólidos se realizó con fundamento en un estudio técnico-financiero, fue aprobada mediante la correspondiente reforma a la ordenanza municipal y se enmarca dentro de las competencias y facultades que el ordenamiento jurídico confiere a los gobiernos autónomos descentralizados para regular y financiar la prestación de los servicios públicos.

La nueva estructura tarifaria fue diseñada con criterios de objetividad, proporcionalidad y equidad, procurando que el valor de la tasa guarde relación con los costos reales de prestación del servicio y con la categoría de cada usuario, conforme a la naturaleza retributiva de este tributo.

Asimismo, el Municipio de Cayambe y la EMAPAAC EP han implementado medidas orientadas a la protección de los grupos de atención prioritaria y a garantizar el acceso equitativo al servicio. Entre ellas se encuentra la aplicación de la tarifa especial, mediante la cual aproximadamente 600 usuarios se benefician de una reducción del 50 % en el valor de la tasa, beneficio dirigido principalmente a personas adultas mayores y personas con discapacidad, de conformidad con la normativa aplicable.

Es importante señalar que estos usuarios no solo acceden a este beneficio respecto de la tasa por la gestión integral de residuos sólidos, sino que también reciben el

descuento correspondiente en el servicio de agua potable, fortaleciendo así las medidas de protección económica para los grupos de atención prioritaria.

Adicionalmente, frente a los casos en que se detectó una aplicación incorrecta de la tarifa correspondiente al mes de enero de 2026, la EMAPAAC EP implementó un procedimiento administrativo para la recepción de reclamos y la emisión de las respectivas notas de crédito cuando correspondía, garantizando la corrección de los errores de facturación y la tutela de los derechos de los usuarios.

En consecuencia, el Municipio considera que no existió una vulneración de los derechos de los usuarios y consumidores, toda vez que la actualización tarifaria respondió a criterios técnicos y legales, incorporó mecanismos de protección para los grupos de atención prioritaria y contempló procedimientos específicos para corregir oportunamente cualquier error que pudiera haberse producido en la aplicación de la tarifa.

2.8.8. Finalmente, una vez practicadas todas las diligencias consideradas necesarias para el esclarecimiento de los hechos, incorporada la documentación remitida por las partes y garantizado el ejercicio del derecho a la contradicción y defensa durante toda la sustanciación del procedimiento, esta Delegación Provincial estima que el expediente cuenta con los elementos suficientes para emitir el presente informe efectuando para el efecto el análisis integral de la prueba aportada y del marco constitucional y legal aplicable al presente caso.

III.- CONCLUSIONES

3.1. Del análisis integral de la documentación remitida por el Gobierno Autónomo Descentralizado Intercultural y Plurinacional del Municipio de Cayambe y la Empresa Pública Municipal de Agua Potable, Alcantarillado y Aseo de Cayambe – EMAPAAC EP, dentro del presente trámite defensorial, esta Delegación Provincial verifica que las entidades accionadas cuentan con competencia constitucional y legal para establecer, regular y actualizar las tasas correspondientes a los servicios públicos de su responsabilidad, conforme las atribuciones reconocidas a los gobiernos autónomos descentralizados.

En este contexto, se reconoce que la actualización del pliego tarifario correspondiente al servicio público de gestión integral de residuos sólidos para el período 2026-2030 tuvo como antecedente la elaboración de estudios técnicos, financieros y jurídicos orientados a justificar la necesidad de modificar la estructura tarifaria vigente desde el año 2019.

De la información remitida se desprende que la administración municipal sustentó la reforma tarifaria en la existencia de un déficit financiero relacionado con la prestación del servicio, así como en la necesidad de garantizar su sostenibilidad económica, operativa y administrativa.

No obstante, el ejercicio de una competencia constitucional y legal por parte de la administración pública no constituye, por sí mismo, una garantía suficiente de respeto y protección de derechos constitucionales, puesto que toda actuación estatal debe observar los principios de proporcionalidad, razonabilidad, seguridad jurídica, transparencia, participación ciudadana y protección reforzada de las personas usuarias y consumidoras.

En tal sentido, esta Delegación Provincial considera necesario analizar no únicamente la existencia formal de una potestad administrativa para modificar la tarifa, sino la forma en la cual dicha potestad fue ejercida y los efectos generados sobre los derechos de las personas usuarias del servicio público.

3.2. Sobre la aplicación de la tarifa correspondiente al mes de enero de 2026

Dentro del presente trámite defensorial constituye un elemento determinante la información proporcionada por la propia Empresa Pública Municipal EMAPAAC EP, mediante la cual reconoce que existieron casos en los cuales las planillas correspondientes al mes de enero de 2026 fueron emitidas aplicando valores correspondientes a la nueva estructura tarifaria aprobada con posterioridad.

Si bien la entidad accionada sostiene que no existió una aplicación retroactiva de la tarifa debido a que la tasa se genera con la prestación efectiva del servicio y no con la fecha de emisión de la planilla, esta Delegación observa que dicha argumentación no permite desvirtuar la existencia de una afectación concreta respecto de aquellos usuarios a quienes se les aplicó una tarifa distinta a la vigente durante el período correspondiente.

El hecho de que la administración haya implementado posteriormente un procedimiento para reclamos y emisión de notas de crédito evidencia que existió una actuación administrativa que generó una afectación económica inicial a los usuarios, quienes fueron obligados a activar mecanismos posteriores de reclamación para obtener la corrección de valores facturados.

En consecuencia, esta Delegación determina que la aplicación incorrecta de valores tarifarios generó una afectación al derecho de las personas consumidoras y usuarias a recibir información adecuada, clara y veraz sobre las condiciones económicas del servicio público contratado, así como al principio de seguridad jurídica, al no existir certeza previa respecto de la tarifa aplicable durante el período facturado.

3.3. Sobre el derecho de las personas usuarias y consumidoras a información adecuada, clara y oportuna

Del análisis del expediente se desprende que, si bien la entidad accionada desarrolló reuniones técnicas y espacios de socialización con determinados actores institucionales y representantes ciudadanos, no se evidencia que la totalidad de usuarios del servicio público haya contado con información suficiente, previa, accesible y comprensible respecto del impacto económico que tendría la nueva estructura tarifaria.

La modificación de una tarifa correspondiente a un servicio público esencial implica una afectación directa a la economía familiar y empresarial de los usuarios, por lo que la obligación estatal no se limita a publicar o socializar formalmente una decisión administrativa, sino que exige garantizar procesos efectivos de información que permitan comprender: las razones técnicas del incremento; la metodología utilizada; el impacto económico individual; los mecanismos de reclamo; las alternativas de protección existentes.

En este sentido, esta Delegación considera que la información proporcionada por la administración resultó insuficiente para garantizar plenamente el derecho constitucional

de las personas usuarias y consumidoras a recibir información adecuada, veraz, clara y oportuna.

3.4. Sobre el principio constitucional de precio justo y proporcionalidad de la tarifa

Esta Delegación reconoce que las tasas por prestación de servicios públicos poseen una naturaleza retributiva y que los gobiernos autónomos descentralizados tienen la obligación de garantizar la sostenibilidad financiera de los servicios bajo su competencia.

Sin embargo, dicha facultad encuentra límites constitucionales, pues la determinación de una tarifa no puede analizarse exclusivamente desde una perspectiva financiera institucional, sino también desde la protección de los derechos de las personas usuarias.

Del análisis efectuado se observa que la actualización tarifaria produjo impactos económicos significativos para determinados segmentos de usuarios, sin que dentro del expediente se haya acreditado de manera suficiente que la ciudadanía recibió información individualizada respecto de dichos impactos ni que se implementaron medidas progresivas suficientes para evitar afectaciones desproporcionadas.

Por tanto, esta Delegación considera que la actuación administrativa generó una tensión constitucional entre la necesidad institucional de sostenibilidad del servicio y la obligación estatal de garantizar que los costos trasladados a los usuarios sean razonables, proporcionales y compatibles con el principio de precio justo.

3.5. Sobre la participación ciudadana dentro del proceso tarifario

Si bien la entidad accionada ha acreditado la realización de reuniones, mesas técnicas y jornadas de socialización, esta Delegación advierte que los mecanismos desarrollados estuvieron principalmente orientados a informar una decisión administrativa previamente estructurada.

La participación ciudadana, desde una perspectiva constitucional, no debe comprenderse únicamente como la realización de actos informativos, sino como un mecanismo que permita a la ciudadanía intervenir, formular observaciones y recibir respuestas motivadas respecto de sus preocupaciones.

En el presente caso, la reforma tarifaria produjo consecuencias económicas directas para los usuarios del servicio público; por ello, era necesario que la ciudadanía pueda conocer, analizar, formular observaciones y recibir respuestas motivadas antes de la implementación definitiva de la medida.

En consecuencia, se determina que el proceso desarrollado no garantizó plenamente una participación ciudadana efectiva, especialmente considerando que la decisión adoptada generó consecuencias económicas directas para los usuarios del servicio público.

3.6. Determinación de vulneración de derechos constitucionales

En virtud del análisis integral realizado, esta Delegación Provincial determina que, si bien la actualización tarifaria perseguía una finalidad legítima relacionada con garantizar la continuidad y sostenibilidad del servicio público de gestión integral de residuos sólidos,

la forma en la cual fue implementada generó afectaciones a los derechos constitucionales de las personas usuarias y consumidoras.

Por otro lado, se puede determinar que la formulación, aprobación y aplicación de una nueva tarifa de gestión integral de residuos sólidos en Cayambe no puede tratarse como un mero ajuste financiero o técnico. Debe ser un proceso con enfoque de derechos humanos e interseccionalidad, donde el Gobierno Autónomo Descentralizado (GAD) Municipal de Cayambe ejerza su potestad tarifaria asegurando que los Grupos de Atención Prioritaria no asuman el costo de la sostenibilidad fiscal del servicio a expensas de su propia subsistencia y dignidad, teniendo en cuenta que un proceso técnico determina cuánto cuesta recoger la basura; un enfoque de derechos humanos y de género determina quién y cómo se paga de manera justa. Sin esta perspectiva, el ajuste tarifario corre el riesgo de convertirse en una medida regresiva que profundice la desigualdad en el cantón.

En particular, se identifica una presunta vulneración respecto de:

a) Derecho a recibir información adecuada, clara, veraz y oportuna, debido a que los usuarios no contaron con información suficiente respecto del impacto económico de la nueva tarifa y los criterios aplicados para su determinación.

b) Derecho a la seguridad jurídica, debido a la existencia de aplicación de valores tarifarios distintos a los vigentes durante determinados períodos de facturación, situación reconocida por la propia entidad accionada.

c) Derecho de las personas consumidoras y usuarias a servicios públicos bajo condiciones de calidad, eficiencia y precios justos, al evidenciarse que la modificación tarifaria produjo cargas económicas relevantes sin que se haya demostrado una protección suficiente frente a los impactos generados.

d) Derecho a la participación ciudadana efectiva, debido a que los mecanismos implementados no garantizaron plenamente una intervención ciudadana con capacidad real de incidencia.

3.8. Cambio de estrategia defensorial

En virtud de la presunción de vulneración de derechos constitucionales identificada dentro del presente trámite defensorial, esta Delegación Provincial considera que las actuaciones administrativas de seguimiento y exhortación resultan insuficientes para alcanzar una reparación integral de los derechos afectados.

En consecuencia, corresponde realizar un **cambio de estrategia defensorial**, orientado a la activación de los mecanismos constitucionales correspondientes, mediante la evaluación y presentación de la garantía jurisdiccional que resulte pertinente, con la finalidad de obtener la protección efectiva de los derechos de las personas usuarias y consumidoras afectadas por la implementación de la nueva estructura tarifaria.

La actuación jurisdiccional tendrá como finalidad que la autoridad competente analice la compatibilidad constitucional de las actuaciones administrativas ejecutadas por el Gobierno Autónomo Descentralizado Intercultural y Plurinacional del Municipio de

Cayambe y EMAPAAC EP, así como determine las medidas de reparación integral correspondientes.

Validar únicamente en FirmaEC.
Firmado electrónicamente por:
CARLOS ALBERTO RIVADENEIRA DUMAS

Abg. Carlos Alberto Rivadeneira Dumas
Delegado Provincial de Pichincha (s)
Defensoría del Pueblo de Ecuador

Elaborado por: Abg. Tatiana Barreiro Loor

Notificaciones:

Señora
Doris Elizabeth Novoa Pavón
Graciela Alba Colcha
Correos electrónicos: gracielalbacolcha@gmail.com, doris.novoa@graficasnovoa.com

Sr. Alberto Masapanta
Alcalde.
Gobierno Autónomo Descentralizado Intercultural y Plurinacional del Municipio de Cayambe
Correo electrónico: info@cayambe.gob.ec