

REGISTRO OFICIAL[®]

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

DICTAMEN Y SENTENCIAS:

8-25-TI/25 En el Caso No. 8-25-TI Se dictamina que el instrumento de “Enmiendas al Convenio Internacional del Azúcar de 1992” no se encuentra incurso en los presupuestos del artículo 419 de la Constitución, por lo que, para su ratificación, no requiere de aprobación legislativa	2
9-20-IN/25 En el Caso No. 9-20-IN Se desestima la acción pública de inconstitucionalidad No. 9-20-IN	14
1-22-IN/25 En el Caso No. 1-22-IN Se acepta la acción pública de inconstitucionalidad No. 1-22-IN	48



Dictamen 8-25-TI/25
Juez ponente: Alí Lozada Prado

Quito, D.M., 19 de junio de 2025

CASO 8-25-TI

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

DICTAMEN 8-25-TI/25

**Sobre la necesidad de aprobación legislativa de las “Enmiendas al Convenio
Internacional del Azúcar de 1992”**

Resumen: La Corte Constitucional dictamina que la ratificación al instrumento de Enmiendas al Convenio Internacional del Azúcar de 1992 no requiere aprobación legislativa porque no se subsume en ninguno de los supuestos establecidos en el artículo 419 de la Constitución.

1. Antecedentes

1. El 29 de diciembre de 1993, la República del Ecuador se adhirió al “Convenio Internacional del Azúcar de 1992” (“**Convenio**”). El 21 de agosto de 1995, el Gobierno de la República del Ecuador ratificó el Convenio.¹
2. El 26 de noviembre de 2021, el Consejo de la Organización Internacional del Azúcar adoptó las Enmiendas al Convenio (“**Enmiendas**”) de los artículos 1, 23.1, 25, 32, 33 y 34 y su anexo.
3. El 08 de mayo de 2025, el presidente constitucional de la República solicitó a la Corte Constitucional que emita dictamen sobre la necesidad o no de aprobación legislativa de las Enmiendas previo a su ratificación.²

2. Competencia

4. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y emitir el correspondiente dictamen sobre la necesidad de aprobación legislativa, de conformidad con los artículos 419 y 438.1 de la Constitución, en concordancia con los artículos 107.1 y 109 de la LOGJCC.

¹ De acuerdo con el régimen jurídico aplicable al momento de su ratificación, el Convenio Internacional del Azúcar de 1992, que ahora se enmienda, no fue sometido a dictamen para determinar si requería aprobación legislativa. El Convenio fue publicado en el registro oficial 773, de 04 de septiembre de 1995.

² El juez sustanciador avocó su conocimiento de la causa el 21 de mayo de 2025.

3. Análisis constitucional

5. A la Corte Constitucional le corresponde determinar si para la ratificación de las Enmiendas se requiere o no de aprobación legislativa. En tal virtud, se plantea el siguiente problema jurídico.

3.1. Las Enmiendas al Convenio ¿requieren aprobación legislativa para su ratificación?

6. El artículo 419 de la Constitución determina que los tratados internacionales requieren aprobación legislativa previamente a su ratificación cuando:
1. Se refieran a materia territorial o de límites.
 2. Establezcan alianzas políticas o militares.
 3. Contengan el compromiso de expedir, modificar o derogar una ley.
 4. Se refieran a los derechos y garantías establecidas en la Constitución.
 5. Comprometan la política económica del Estado establecida en su Plan Nacional de Desarrollo a condiciones de instituciones financieras internacionales o empresas transnacionales.
 6. Comprometan al país en acuerdos de integración y comercio.
 7. Atribuyan competencias propias del orden jurídico interno a un organismo internacional o supranacional.
 8. Comprometan el patrimonio natural y en especial el agua, la biodiversidad y su patrimonio genético.
7. El Convenio al cual se están realizando enmiendas constituye un tratado multilateral, cuyo propósito es promover la cooperación internacional en el sector de los productos azucareros. El mismo establece un marco para facilitar el comercio a través de la recopilación, intercambio y difusión de información sobre la producción, consumo, precios, exportaciones e importaciones de productos azucareros (ver párrafo 19 *infra*).
8. Con el propósito de determinar si el instrumento de las Enmiendas requiere o no de aprobación previa de la Asamblea Nacional, la Corte Constitucional analizará su contenido a fin de verificar si se subsume en alguna de las circunstancias previstas en el artículo citado.
9. Las Enmiendas se realizan a 6 artículos del Convenio y al título del anexo, conforme se detalla a continuación:

Tabla 1: Texto del Convenio y sus Enmiendas

Art.	Convenio	Enmiendas
1	Objetivos	Objetivos Los objetivos del Convenio Internacional del Azúcar, 1992 [...] son:

	<p>Los objetivos del Convenio Internacional del Azúcar, 1992 [...] son:</p> <p>a) Conseguir una mayor cooperación internacional en los asuntos azucareros y las cuestiones relacionadas con los mismos;</p> <p>b) Proporcionar un foro para las consultas intergubernamentales sobre el azúcar y los medios de mejorar la economía azucarera mundial;</p> <p>c) Facilitar el comercio de azúcar mediante la recopilación y publicación de información sobre el mercado mundial de azúcar y otros edulcorantes;</p> <p>d) Promover el aumento de la demanda de azúcar, especialmente para usos no tradicionales.</p>	<p>a) Conseguir una mayor cooperación internacional en los asuntos conectados con el azúcar y los edulcorantes, así como en otros ámbitos relacionados, entre ellos la bioenergía y la producción de bioetanol a partir de cosechas azucareras;</p> <p>b) Proporcionar un foro para las consultas intergubernamentales sobre el mercado del azúcar y de los edulcorantes, los subproductos de la industria del azúcar, así como el bioetanol derivado de cosechas azucareras;</p> <p>c) Facilitar el comercio mediante la recopilación y publicación de información sobre el mercado mundial del azúcar y otros edulcorantes, bioenergía y bioetanol derivado de cosechas azucareras;</p> <p>d) Promover el aumento de la demanda de azúcar y de cultivos azucareros, especialmente para usos no alimentarios.</p>
23.1	<p>El Director Ejecutivo y el personal</p> <p>1. El Consejo nombrará por votación especial al Director Ejecutivo. El Consejo fijará las condiciones de empleo del Director Ejecutivo.</p>	<p>El Director Ejecutivo y el personal</p> <p>1. El Consejo nombrará al Director Ejecutivo por votación especial para un período de cuatro años. El nombramiento por parte del Consejo se producirá al menos seis meses antes del comienzo del mandato del Director Ejecutivo. El Consejo podrá volver a nombrar al Director Ejecutivo por votación especial para un segundo período de cuatro años. El Director Ejecutivo no podrá ser nombrado por más de dos mandatos. El Consejo decidirá las condiciones de empleo específicas del Director Ejecutivo.</p>
25	<p>Aprobación del presupuesto administrativo y contribuciones de los Miembros</p> <p>[...]</p>	<p>Aprobación del presupuesto administrativo y contribuciones de los Miembros</p> <p>[...]</p>

<p>2. a) Cada Miembro tendrá el número de votos especificado en el anexo, que se ajustará conforme a lo dispuesto en el apartado d) de este artículo;</p> <p>[...]</p> <p>d) Los votos del anexo que no estén asignados en el momento de entrar en vigor el presente Convenio se repartirán entre los distintos Miembros, salvo los que tienen asignados 6 votos en el anexo. Los votos no asignados se distribuirán en la proporción que exista entre el número de votos asignados en el anexo y el total de los votos de todos los Miembros que tengan más de 6 votos.</p> <p>3. Los votos se revisarán cada año conforme al procedimiento siguiente:</p> <p>a) Cada año, incluido el año en que entre en vigor el presente Convenio, cuando se publique el Anuario del Azúcar de la Organización Internacional del Azúcar, se calculará el tonelaje compuesto de cada Miembro, que comprenderá:</p> <p>el 35% de las exportaciones totales de ese Miembro al mercado libre más</p> <p>el 15% de las exportaciones totales de ese Miembro resultantes de acuerdos especiales más el 35% de las importaciones de ese Miembro en el mercado libre más</p> <p>el 15% de las importaciones totales de ese Miembro resultantes de acuerdos especiales.</p> <p>Los datos utilizados para calcular el tonelaje compuesto de cada Miembro serán, para cada una de las mencionadas categorías, el promedio de esa categoría para los 3 años más altos de los 4 últimos años publicados en la edición más reciente del Anuario del Azúcar de la</p>	<p>2. a) Cada Miembro tendrá un número de votos determinado conforme a lo dispuesto en el párrafo 3.</p> <p>[...]</p> <p>3. Los votos se determinarán cada año conforme al procedimiento siguiente:</p> <p>Cada año, a partir de 2023, cuando se publique el Anuario del Azúcar de la Organización Internacional del Azúcar, se calculará el número de votos de cada Miembro en base a los siguientes indicadores y su ponderación relativa:</p> <ul style="list-style-type: none"> • el 20% de los votos en base a la parte prorrateada de las exportaciones totales de los Miembros, más • el 20% de los votos en base a la parte prorrateada de las importaciones totales de los Miembros, más • el 20% de los votos en base a la parte prorrateada de la producción total de los Miembros, más • el 20% de los votos en base a la parte prorrateada del consumo total de los Miembros, más • el 20% de los votos en base a la parte prorrateada del factor de capacidad de pago (FCP) total de los Miembros. El FCP equivale a la más reciente valoración publicada de las cuotas para el prorrateo de los gastos de las Naciones Unidas. <p>Para cada uno de los indicadores mencionados, el número de votos de cada Miembro se calculará utilizando la media de ese indicador para los 5 últimos años publicada en la edición más reciente del Anuario del Azúcar de la Organización. La parte de cada Miembro en el total de todos los Miembros para los indicadores mencionados anteriormente será calculada por el Director Ejecutivo. Todos los datos anteriores se distribuirán a los Miembros en el momento en que se realicen los cálculos.</p>
---	---

	<p>Organización Internacional del Azúcar.</p> <p>La parte del total del tonelaje compuesto de todos los Miembros correspondiente a cada Miembro será calculada por el Director Ejecutivo. Todos estos datos se proporcionarán a los Miembros cuando se efectúen los cálculos;</p> <p>b) Para el segundo año después de la entrada en vigor del presente Convenio y los años sucesivos, los votos de cada Miembro se ajustarán según la variación de su parte del total del tonelaje compuesto de todos los Miembros respecto de su parte del total de esos mismos Miembros el año anterior;</p> <p>c) No se aplicará ningún aumento a los Miembros que tengan 6 votos al amparo de las disposiciones del apartado b) de este párrafo, a menos que su parte del total del tonelaje compuesto de todos los Miembros sobrepase el 0,3%.</p> <p>4. En caso de que uno o varios Miembros se adhieran después de la entrada en vigor del presente Convenio, sus votos se determinarán según el anexo, ajustados a la luz de lo dispuesto en los párrafos 2 y 3 de este artículo. Si el Miembro o los Miembros que se adhieran no figuran en el anexo del presente Convenio, el Consejo decidirá el número de votos que se les asignarán. Tras la aceptación por el Miembro o los Miembros que se adhieran y que no figuren en el anexo del número de votos asignados por el Consejo, se volverán a calcular los votos de los Miembros existentes de manera que el total de votos siga siendo de 2.000.</p> <p>[...]</p> <p>6. Disposiciones transitorias:</p>	<p>4. En caso de adhesión de uno o varios Miembros después de la entrada en vigor del presente Convenio, sus votos se determinarán según la clave de cálculo prevista en los párrafos 2 y 3 supra. Los votos de los Miembros actuales se volverán a calcular en consecuencia, de modo que el total de votos siga siendo de 2.000.</p> <p>[...]</p> <p>6. Disposición transitoria:</p> <p>a) Con el fin de establecer un punto de partida para el cálculo de los ajustes, se tomará como base la situación de Miembros y votos del año 2022.</p> <p>b) Durante los primeros 5 años del período de transición, el número de votos de cada Miembro no podrá ser superior o inferior en más de un 15% a los acordados para el año anterior, y, en los segundos 5 años del período de transición, el número de votos de cada Miembro no podrá ser superior o inferior en más de un 20% a los acordados para el año anterior. Salvo que, de conformidad con lo dispuesto en el apartado c) del párrafo 2, el redondeo implique que el número de votos asignados a un Miembro supere los porcentajes acordados, lo cual se permitirá.</p> <p>c) A los efectos de establecer la contribución por voto, los votos no asignados como resultado de la aplicación del apartado b) del párrafo 6 de este artículo no se redistribuirán entre los demás Miembros. Por consiguiente, la contribución por voto se determinará sobre la base del número recalculado de los votos, siempre que no superen los 2.000 votos.</p> <p>d) La disposición transitoria tendrá una duración de 10 años.</p> <p>[...]</p>
--	--	---

<p>a) Las siguientes disposiciones sólo se aplican a los Miembros del Convenio Internacional del Azúcar, 1987 al 31 de diciembre de 1992 y se limitan a los dos primeros años civiles después de la entrada en vigor del presente Convenio (es decir, hasta el 31 de diciembre de 1994);</p> <p>b) El número total de votos asignados a cada Miembro en 1993 no será de más de 1,33 multiplicado por los votos de ese Miembro en 1992 conforme al Convenio Internacional del Azúcar, 1987, y en 1994 no será de más de 1,66 multiplicado por los votos de ese Miembro en 1992 conforme al Convenio Internacional del Azúcar, 1987;</p> <p>c) A los efectos de fijar la contribución por voto, los votos no asignados como resultado de la aplicación del apartado b) del párrafo 6 de este artículo no se redistribuirán entre los demás Miembros. Por consiguiente, la contribución por voto se determinará sobre la base del total reducido de los votos.</p> <p>[...]</p> <p>8. Durante el segundo semestre de cada año el Consejo aprobará el presupuesto administrativo de la Organización para el año siguiente y determinará el importe de la contribución por voto que deberán pagar los Miembros para sufragar dicho presupuesto en los dos primeros años, teniendo en cuenta lo dispuesto en el párrafo 6 de este artículo.</p> <p>[...]</p> <p>10. Si el presente Convenio entra en vigor cuando falten más de ocho meses para el comienzo de su primer año completo, el Consejo aprobará en su primera reunión un presupuesto administrativo para el periodo que falte hasta el comienzo</p>	<p>8. Durante el segundo semestre de cada año el Consejo aprobará el presupuesto administrativo de la Organización para el año siguiente y determinará el importe de la contribución por voto que deberán pagar los Miembros para sufragar dicho presupuesto, teniendo en cuenta lo dispuesto en el párrafo 6 de este artículo.</p> <p>[...]</p> <p>10. El Consejo podrá tomar, por votación especial, las medidas que estime adecuadas para atenuar los efectos que pudiera tener en las contribuciones de los Miembros una limitada participación en el presente Convenio en el momento de ser aprobado el presupuesto administrativo para 2024 o cualquier reducción importante del número de sus Miembros en lo sucesivo.</p>
---	--

	<p>del primer año completo. En caso contrario, el primer presupuesto administrativo abarcará tanto el periodo inicial como el primer año completo.</p> <p>11. El Consejo podrá tomar, por votación especial, las medidas que estime adecuadas para atenuar los efectos que pueda tener en las contribuciones de los Miembros una limitada participación en el presente Convenio en el momento de ser aprobado el presupuesto administrativo para el primer año del Convenio o cualquier reducción importante del número de sus Miembros en lo sucesivo.</p>	
32	<p>Información y estudios</p> <p>1. La Organización actuará como centro para la reunión y publicación de información estadística y de estudios sobre la producción, los precios, las exportaciones e importaciones, el consumo y las existencias de azúcar (incluidos tanto el azúcar crudo como el azúcar refinado según el caso) y otros edulcorantes, y los impuestos sobre el azúcar y otros edulcorantes en el mundo.</p> <p>2. Los Miembros se comprometen a suministrar dentro del plazo que se prescriba en el reglamento todas las estadísticas de que dispongan y toda la información que según dicho reglamento sean necesarias para que la Organización pueda desempeñar las funciones que le confiere el presente Convenio. Si fuere necesario, la Organización utilizará la información pertinente que pueda obtener de otras fuentes. La Organización no publicará ninguna información que pueda servir para identificar las operaciones de personas o compañías que produzcan, elaboren o comercialicen azúcar.</p>	<p>Información y estudios</p> <p>1. La Organización actuará como centro para la reunión y publicación de información estadística y de estudio sobre la producción, los precios, las exportaciones e importaciones, el consumo y las existencias de productos azucareros en el mundo, así como los impuestos sobre los productos azucareros.</p> <p>2. Los Miembros se comprometen a suministrar dentro del plazo que se prescriba en el reglamento todas las estadísticas de que dispongan y toda la información que según dicho reglamento sean necesarias para que la Organización pueda desempeñar las funciones que le confiere el presente Convenio. Si fuere necesario, la Organización utilizará la información pertinente que pueda obtener de otras fuentes. La Organización no publicará ninguna información que pueda servir para identificar las operaciones de personas o compañías que produzcan, elaboren o comercialicen productos azucareros.</p>
33	<p>Evaluación del mercado, del consumo y de las estadísticas de azúcar</p>	<p>Evaluación del mercado, del consumo y de las estadísticas</p>

	<p>1. El Consejo creará un Comité de Evaluación del Mercado, del Consumo y de las Estadísticas de Azúcar compuesto por todos los Miembros, que será presidido por el Director Ejecutivo.</p> <p>2. El Comité mantendrá bajo continuo examen los asuntos relativos a la economía mundial del azúcar y edulcorantes, e informará a los Miembros del resultado de sus deliberaciones. Con este fin, se reunirá normalmente dos veces al año. En su examen el Comité tendrá en cuenta toda la información de interés recopilada por la Organización de conformidad con lo estipulado en el artículo 32.</p> <p>3. El Comité llevará a cabo actividades en las esferas siguientes:</p> <p>a) La preparación de estadísticas del azúcar y el análisis estadístico de la producción, el consumo, las existencias, el comercio internacional y los precios del azúcar; [...].</p> <p>c) El análisis de la demanda de azúcar, incluidos los efectos de la utilización de cualquier forma de sucedáneo natural o artificial del azúcar sobre el comercio mundial y el consumo de azúcar; [...].</p>	<p>1. El Consejo creará un Comité de Evaluación del Mercado, del Consumo y de las Estadísticas de Productos Azucareros compuesto por todos los Miembros, que será presidido por el Director Ejecutivo.</p> <p>2. El Comité mantendrá bajo continuo examen los asuntos relativos a la economía mundial de productos azucareros, e informará a los Miembros del resultado de sus deliberaciones. Con este fin, se reunirá normalmente dos veces al año. En su examen el Comité tendrá en cuenta toda la información de interés recopilada por la Organización de conformidad con lo estipulado en el artículo 32.</p> <p>3. El Comité llevará a cabo actividades en las esferas siguientes:</p> <p>a) La preparación de estadísticas de productos azucareros y el análisis estadístico de la producción, el consumo, las existencias, el comercio internacional y los precios de los productos azucareros; [...].</p> <p>c) El análisis de la demanda de productos azucareros, incluidos los efectos de la utilización de cualquier forma de sucedáneo natural o artificial de los productos azucareros sobre el comercio mundial y el consumo de productos azucareros; [...].</p>
34	<p>Investigación y desarrollo</p> <p>Con el fin de lograr los objetivos señalados en el artículo 1, el Consejo podrá prestar asistencia a la investigación científica y el desarrollo en el campo de la economía del azúcar, así como a la difusión y la aplicación práctica de los resultados obtenidos en esa esfera. A tal efecto, el Consejo podrá cooperar con organizaciones internacionales e instituciones de investigación, a condición de que con ello no incurra en obligaciones financieras adicionales.</p>	<p>Investigación y desarrollo</p> <p>Con el fin de lograr los objetivos señalados en el artículo 1, el Consejo podrá prestar asistencia a la investigación científica y el desarrollo en el campo de las economías de los productos azucareros, así como a la difusión y la aplicación práctica de los resultados obtenidos en esa esfera. A tal efecto, el Consejo podrá cooperar con organizaciones internacionales e instituciones de investigación, a condición de que con ello no incurra en obligaciones financieras adicionales.</p>
Anexo	Asignación de votos a los efectos del artículo 25	Asignación de votos originalmente acordada en 1992

10. La enmienda al artículo 1 del Convenio introduce los siguientes cambios: (i) amplía la cooperación internacional para abarcar no solo los asuntos azucareros, sino también los edulcorantes, la bioenergía y la producción de bioetanol a partir de cosechas azucareras (“**bioetanol**”), (ii) el foro para consultas intergubernamentales se expande para incluir, además de las cuestiones azucareras, el mercado de edulcorantes, los subproductos de la industria azucarera y el bioetanol; (iii) para facilitar el comercio, se establece la recopilación y la publicación de información ya no solo sobre azúcar y edulcorantes, sino también sobre bioenergía y el bioetanol; y, (iv) amplía el objetivo de promover la demanda, enfocándose ahora en azúcar y cultivos azucareros para usos no alimentarios.
11. La enmienda al artículo 23.1 del Convenio introduce los siguientes cambios: (i) el nombramiento del Director Ejecutivo será por un período de cuatro años, con la posibilidad de reelección para un segundo período de igual duración, pero no podrá exceder de dos mandatos consecutivos; (ii) el nombramiento debe realizarse al menos seis meses antes del inicio de su mandato; y, (iii) el Consejo determinará las condiciones de empleo específicas del Director Ejecutivo, en lugar de solo establecerlas en términos generales, como en el texto original.
12. La enmienda al artículo 25 del Convenio introduce una serie de modificaciones en la forma en que se determinan y ajustan los votos de los miembros parte. Así, (i) los votos de los miembros ahora se calculan según una fórmula ponderada que incluye exportaciones, importaciones, producción, consumo y capacidad de pago, con cada indicador ponderado al 20%; (ii) los votos de nuevos miembros seguirán la misma clave de cálculo de votos y, se recalcularán los votos de los miembros existentes para mantener el total de 2,000 votos; (iii) se introduce un periodo de transición de 10 años que moderará las fluctuaciones en el número de votos asignados; (iv) en relación con la aprobación del presupuesto, se establece que el Consejo deberá tomar en cuenta los ajustes transitorios y las variaciones en los votos al determinar la contribución por voto para sufragar el presupuesto; y, finalmente, (v) se especifica que el Consejo podrá tomar medidas, especialmente respecto a los efectos de una participación limitada o reducción del número de miembros, con un enfoque particular en los presupuestos de los primeros años del Convenio.
13. La enmienda al artículo 32 del Convenio realiza una modificación al término “azúcar y otros productos edulcorantes”, ampliándolo a “productos azucareros”, lo que sugiere que ahora abarca una variedad más amplia de productos derivados del azúcar. Entonces, el contenido actualizado del artículo en cuestión establece que la Organización será responsable de: (i) reunir y publicar información estadística y

estudios sobre la producción, precios, exportaciones, importaciones, consumo, existencias y los impuestos de los productos azucareros; y, (ii) garantizar la protección de la información confidencial de las empresas involucradas en el sector azucarero.

14. De igual forma, la enmienda al artículo 33 del Convenio amplía el término “azúcar y edulcorantes” a “productos azucareros”. De esta manera, se establece que el Comité de Evaluación del Mercado, Consumo y Estadísticas de Azúcar tendrá como función analizar la economía global y las estadísticas relacionadas con los productos azucareros en general, y no solo con el azúcar, como se especificaba en el texto original.
15. Asimismo, la enmienda al artículo 34 del Convenio también reemplaza el término “azúcar” por “productos azucareros”, de modo que el nuevo artículo sostiene que el Consejo podrá asistir en la investigación y el desarrollo en el campo de la economía de los productos azucareros, y podrá cooperar con organizaciones internacionales e instituciones de investigación para tal fin.
16. Finalmente, también se modificó el título del anexo del Convenio, que actualmente señala “Asignación de votos originalmente acordada en 1992”, ya que el artículo 25 ya no hace referencia al anexo.
17. Conforme a la descripción que antecede, las enmiendas no se refieren a materia territorial o de límites, no establecen alianzas políticas o militares, no contienen el compromiso de expedir, modificar o derogar una ley, no se refieren a los derechos y garantías establecidas en la Constitución, no comprometen la política económica del Estado establecida en el Plan Nacional de Desarrollo a condiciones de instituciones financieras internacionales o empresas transnacionales, no atribuyen competencias propias del orden jurídico interno a un organismo internacional o supranacional y tampoco comprometen el patrimonio natural, el agua, la biodiversidad o el patrimonio genético.
18. Más bien, se trata de un instrumento que reforma ciertos artículos del Convenio, principalmente (i) ampliando el término “azúcar” por “productos azucareros” respecto del tema de investigación y desarrollo de la economía, abarcando una gama más amplia de productos derivados del azúcar; (ii) introduciendo una nueva fórmula para determinar los votos de los miembros parte del Convenio; y, (iii) extendiendo las funciones del Comité de Evaluación. Por lo tanto, las enmiendas no se subsumen en los numerales 1, 2, 3, 4, 5, 7 y 8 del artículo 419 de la Constitución.
19. Ahora bien, conforme se ha señalado en párrafos anteriores, las enmiendas se realizan a un Convenio que tiene como objetivo principal la cooperación internacional en torno

a los productos azucareros y sus derivados. El artículo 1 del Convenio establece que uno de los objetivos clave es lograr mayor colaboración internacional en asuntos relacionados con el azúcar y sus edulcorantes, así como facilitar el comercio mediante la recopilación y publicación de información del mercado mundial del azúcar y sus derivados.

20. En este contexto, cabe analizar si las enmiendas se subsumen en el supuesto previsto en el artículo 419.6 de la Constitución, que exige aprobación legislativa si el tratado compromete al país en acuerdos de integración y comercio. Al respecto, esta Corte considera que el instrumento de las Enmiendas no incurre en dicho supuesto. Esto se debe a que las reformas introducidas refuerzan un marco de cooperación internacional técnica y estadística en asuntos relacionados con la industria azucarera, por ende, no establecen compromisos vinculantes entre los Estados miembros en materia comercial. En consecuencia, el instrumento de las Enmiendas no incurre en la causal del artículo 419.6 de la CRE.
21. Esta Corte precisa que, si bien las Enmiendas pueden tener incidencia en el ámbito económico y comercial –al ampliar el objeto del Acuerdo, incorporar referencias a la bioenergía y al bioetanol, y fortalecer mecanismos de recopilación y difusión de información sobre los mercados–, dichas disposiciones no constituyen normas que regulen de forma directa y vinculante las relaciones comerciales entre los Estados parte. En consecuencia, se aclara que, aunque puedan producirse efectos indirectos en el comercio, no se configura el supuesto previsto en el numeral 6 del artículo 419 de la Constitución, toda vez que las enmiendas no establecen compromisos jurídicos en materia de integración o regulación comercial internacional que obliguen al Estado ecuatoriano.
22. Por las razones expuestas, el instrumento de Enmiendas al Convenio Internacional del Azúcar de 1992 no requiere de aprobación legislativa.

4. Dictamen

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. Dictaminar que el instrumento de “Enmiendas al Convenio Internacional del Azúcar de 1992” no se encuentra incurso en los presupuestos del artículo 419 de la Constitución, por lo que, para su ratificación, no requiere de aprobación legislativa.

2. Ordenar que el instrumento de Enmiendas al Convenio se devuelva a la Presidencia de la República para que continúe con el trámite correspondiente de conformidad con el artículo 82.1 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de la Corte Constitucional.



Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que el dictamen que antecede fue aprobado 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, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 19 de junio de 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 9-20-IN/25
Jueza ponente: Alejandra Cárdenas Reyes

Quito, D.M., 22 de mayo de 2025

CASO 9-20-IN

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

SENTENCIA 9-20-IN/25

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción pública de inconstitucionalidad presentada en contra de varias disposiciones de la Ley Orgánica de Régimen Especial de la provincia de Galápagos. Tras efectuar el análisis correspondiente, la Corte concluye que el artículo 41 numeral 5 de la Ley referida no resulta incompatible con el componente de estabilidad laboral del derecho al trabajo, en conexidad con el principio de igualdad y no discriminación, previstos en los artículos 33 y 11 numeral 2 de la Constitución. Asimismo, verifica que el artículo 69 de la Ley indicada no resulta incompatible con el principio de igualdad y no discriminación, en conexidad con el derecho a la propiedad, previstos en los artículos 11 numeral 2 y 66 numeral 26 de la Constitución.

Índice

1. Antecedentes procesales	
2. Competencia	
3. Normas impugnadas	
4. Fundamentos de la acción de inconstitucionalidad	
4.1. Fundamentos de la accionante y pretensión	
4.2. Argumentos de la Asamblea Nacional	
4.3. Presidencia de la República del Ecuador	
4.4. Argumentos de la Procuraduría General del Estado	
5. Cuestión previa	
6. Planteamiento de los problemas jurídicos	
7. Resolución de los problemas jurídicos	
8. Consideraciones finales	
9. Decisión	

1. Antecedentes procesales

- El 12 de febrero de 2020, Martín Schreyer Goerlitz, en su calidad de presidente de la Asociación de Armadores de Turismo de Galápagos - ADATUR (“ADATUR” o “accionante”), presentó una acción pública de inconstitucionalidad por el fondo, en contra del artículo 41 numeral 5; la frase “siempre que fueren residentes permanentes” contenida en el artículo 69; y, la disposición transitoria cuarta de la Ley Orgánica de

Régimen Especial de la Provincia de Galápagos (“LOREG”). Esta ley fue publicada en el Registro Oficial suplemento número 520, de 11 de junio de 2015.

2. El 4 de junio de 2020, la Sala de Admisión¹ admitió a trámite la demanda, negó la solicitud de suspensión provisional de las normas impugnadas (artículos 41 numeral 5; 69; y, la disposición transitoria cuarta) y corrió traslado de la misma a la Asamblea Nacional, a la Presidencia de la República del Ecuador (“**Presidencia de la República**”) y a la Procuraduría General del Estado (“**PGE**”), para que se pronuncien sobre la constitucionalidad de las normas demandadas en el término de quince días. Además, solicitó a la Secretaría de la Asamblea Nacional que remita el expediente, con los informes y documentación, que dio origen a las normas impugnadas.
3. El 1 de julio de 2020, la Asamblea Nacional envió el expediente completo del archivo general con la información requerida en medio digital.
4. El 3 de julio de 2020, la PGE presentó un informe respecto de las normas impugnadas.
5. El 6 de julio de 2020, la Presidencia de la República presentó un escrito mediante el cual expuso su posición en relación a la demanda de inconstitucionalidad presentada.
6. El 7 de julio de 2020, la Asamblea Nacional presentó un informe con los argumentos sobre las normas impugnadas.
7. El 28 de julio de 2020, Washington Arturo Paredes Torres, entonces asambleísta nacional por la provincia de Galápagos, remitió un informe presentando su posición respecto de la demanda de inconstitucionalidad.
8. El 24 de septiembre de 2020, Raúl Enrique Salazar Herrera, por sus propios derechos, presentó un escrito en calidad de *amicus curiae*.²

¹ La Sala de Admisión estuvo conformada por la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, el juez constitucional Alí Lozada Prado, y el ex juez constitucional Ramiro Avila Santamaría.

² En su escrito de *amicus curiae*, Raúl Enrique Salazar Herrera indicó que las Islas Galápagos constituyen un archipiélago volcánico oceánico, en el cual – por su locación geográfica y al efecto de Coriolis – las diferentes corrientes marinas atraen una variedad de nutrientes y especies del planeta. Además, sus condiciones han permitido el asentamiento, adaptación y evolución de especies únicas. Desde 1878, las constituciones ecuatorianas han previsto la necesidad de establecer un régimen de gobierno especial en la provincia de Galápagos, a fin de proteger los derechos de la naturaleza y prevenir la degradación de los ecosistemas que allí habitan. En consecuencia, al establecer limitaciones a derechos constitucionales, la LOREG no resulta incompatible con el derecho al trabajo. En su juicio, la ADATUR desconocería que los residentes permanentes se encuentran capacitados para ejercer actividades laborales. A pesar de ello, muchos de ellos se encontrarían desempleados. En esa línea, la LOREG pretendería limitar la migración a la región insular y velar por que sean los residentes permanentes quienes accedan preferentemente a las plazas de empleo. Con relación a la imposibilidad de que los herederos de los residentes permanentes puedan acceder a los permisos de operación turística, a través de la sucesión por causa de muerte, indica que esta prohibición se encontraba prevista desde el año 1998. El objeto del artículo 69 de la LOREG, en

9. El 30 de octubre de 2020, ADATUR presentó un escrito solicitando la reconsideración de no suspender de manera provisional la LOREG y adjuntó documentación de respaldo.
10. El 17 de febrero de 2022, por sorteo se asignó la sustanciación de la causa a la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes.
11. El 4 de diciembre de 2023, ADATUR notificó el nombramiento de su nuevo presidente y representante legal, Rolf Charles Alfred Wittmer García. También, solicitó que se convoque a una audiencia dentro de la presente causa.
12. El 29 de enero de 2024, la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, avocó conocimiento del caso.
13. Adicionalmente, dentro del proceso se han presentado varios *amici curiae*.³

su criterio, radicaría en evitar los monopolios y oligopolios nacionales e internacionales, evitar la concentración de los permisos de operación turística en favor de pocas personas naturales o jurídicas y regular la transferencia de las concesiones a los residentes permanentes de las Islas Galápagos.

³ Alberto Fernando Vera Cedeño, Andrés Alfredo Barroso Peña, Andrés Eduardo Vásquez Espinoza, Ángel Iván Salvatierra Barberán, Angie Belén Montaña Salazar, Arianne Alessandra Granda Coppiano, Benito Abdel Valarezo Azua, Boris Iván Ramírez Vélez, Carlos Alberto Lalama Tinajero, Carlos Alfredo Anchundia Carranza, Carlos Aníbal Martínez Salazar, Carlos Cristóbal García Solórzano, Carlos Edwin Torres Luque, Carlos Eloy Guerrero Montaña, Carolina Belize Salvatierra Villacreses, Cesar Antonio Townsend Viera, Cesar Augusto Segarra, César Gabriel Quiroz Barriga, Christian Israel Rodríguez Guzmán, Christian Mauricio Ortega Guerrero, Cristóbal Eduardo Meneses, Cristóbal Erasmo Baque Chilán, Daniel Josué Ortiz Plua, Danny Manuel Hidalgo Vegas, Darío Javier Solórzano Sánchez, Darío Xavier Llor Párraga, Denver Gustavo Vera Giler, Diana Mariely Vasquez Rosales, Diego Maximiliano Pacheco Rúales, Edgar Javier Bravo Benalcázar, Edwin Enrique Bautista Ortiz, Edwin Gualberto Murillo Conforme, Edy Andy Chiquito Alay, Elme Romeo Coello Quinde, Enrique Alberto Orellana Cárdenas, Fausto Patricio Veloz Salas, Francisco Aurelio García Cabrera, Francisco Javier Villavicencio Pezo, Francisco Xavier Uzcategui Guerrero, Gabriela Fernanda Acurio Armas, Glenda Priscila Zambrano Vera, Giovanni Andrés Cruz Pilla, Gonzalo Enrique Cifuentes Alejandro, Héctor Javier Andrade Chávez, Isidoro Libardo Pinca Poveda, Iván Javier Jurado Vera, Jaime Aurelio Quinde Alejandro, Jean Carlos Barragán Jaramillo, Jeicot Adonis Nuñez Galán, Jhon Manuel Nuñez Mayorga, Jhon Patricio Corrales Espín, Jhonny Bryan Ortiz San Martin, Joao Hernán Díaz Ortega, Joel Eulogio Rocha Ortiz, John Deibis Guerrero Lindao, Jonás David Figueroa Villota, Jordy Efraín Soria Panchana, Jorge Edardo Cabrera Morán, Jorge Humberto Consuegra Quinde, Jorge Luis Lasluisa Martínez, Jorge Patricio Salazar Villavicencio, José Antonio Moncayo Mosquera, José Antonio Tirapé Suárez, José Darwin Solórzano Solórzano, José Francisco Parrales López, José Ignacio Romero Coterá, José Humberto Gutiérrez Santos, Juan Elías Gutiérrez López, Juan Germán Ortega Páez, Junior Humberto Chalén Suarez, Karin Chacón Pacheco, Kevin Paúl Sánchez Peralta, Khadije Andrea Zabaleta Garcés, Kleber Darío Goya Silva, Laura Ángela Estupiñán Huila, Leónidas Xavier Siguenza Palma, Libeth Larrea Ricaurte, Luis Efraín Columba Paucar, Luis Enrique Jurado Vera, Luis Guido Suarez Villón, Luis Humberto Vera García, Luis Santiago Simbaña Llusca, Macario Stefano Rosalía Larrea, Manuel Enrique Tito Maruri, Mario Gustavo Holguín Zambrano, Maureen Verénisse Tavares Palacios, Máximo Medardo Eusebio Rivera, Michael Daniel Troya Soriano, Nelson Javier Mayor Jiménez, Nelson Miguel Ortega Páez, Octavio Espinoza Silva, Olga Cecilia Paredes Ortiz, Óscar Bonifacio Pacheco Villagómez, Pablo José Mendoza Ladines, Pablo Patricio Rivera Paredes, Pablo Washington Sosa Olivo, Pamela Estefanía Naranjo Verduga, Pánfilo Atanacio Alonso López, Patricio Gonzalo Andrade Amoroso, Patricio Rolando Montalvo Campusano, Roberto Zambrano Tola, Roger

14. El 20 de febrero de 2025, la jueza ponente convocó a una audiencia pública dentro de la presente causa. La mencionada diligencia se llevó a cabo el 28 de marzo de 2025 y contó con la comparecencia de ADATUR, la Asamblea Nacional y la Procuraduría General del Estado y distintos *amici curiae*.⁴
15. El 28 de marzo de 2025, la jueza sustanciadora rechazó la solicitud de diferimiento de la audiencia presentada por la directora de Asesoría Jurídica del Consejo de Gobierno del Régimen Especial de Galápagos.⁵ A través de la misma providencia, solicitó que proporcione información para mejor resolver la causa.
16. El 3 de abril de 2025, el Consejo de Gobierno del Régimen Especial de Galápagos dio cumplimiento a lo solicitado.

2. Competencia

17. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las presentes acciones públicas de inconstitucionalidad de conformidad con lo previsto por el artículo 436 número 2 de la Constitución de la República del Ecuador, en concordancia con los artículos 75 numeral 1, literal d y 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

3. Normas impugnadas

18. La acción de inconstitucionalidad se plantea en contra del artículo 41 numeral 5; la frase “siempre que fueren residentes permanentes” constante en el artículo 69; y, la disposición transitoria cuarta de la LOREG.

Art. 41.- Residente temporal.- Es el estatus que autoriza a las personas para permanecer en la provincia de Galápagos por un tiempo fijo, obtener un permiso para trabajar a cambio de una remuneración en la provincia, está sujeto a una oferta de empleo con derecho a entrar y salir del territorio de la provincia cuantas veces lo desee mientras dure

Alexis Flor Calero, Romel Ulises Pabón Aguilar, Sabine Sahary Aguiar Miranda, Sebastián Leonardo Cerezo Troya, Víctor Andrés León Rivera, Víctor Eduardo Muñoz Villegas, Víctor Hugo Jurado Aguirre, Víctor Hugo Jurado Vera, Víctor Manuel Rodríguez Pachay, Víctor Miguel Chicaiza Yaguar, Víctor Santiago Pérez Andrade, Víctor Santiago Rodríguez, Walberto Amado Caicedo Ayoví, William Stalin Oviedo Elizondo y Xavier Enrique Irigoyen Maridueña, entre otros.

⁴ Los *amici curiae* que comparecieron en la audiencia celebrada dentro de la presente causa impugnaron la constitucionalidad de la norma. Indicaron que se trataban de personas que ejercían actividades laborales en las Islas Galápagos. Sin embargo, las normas impugnadas limitaban su posibilidad de mantenerse en sus lugares de trabajo por un periodo mayor a 5 años. Consideraron que aquello resultaba incompatible con el ejercicio de sus derechos constitucionales, dado que contaban con experiencia profesional y capacitación especializada para emprender actividades de trabajo en la región insular.

⁵ La solicitud de diferimiento fue ingresada a la Corte Constitucional después de que la jueza sustanciadora instaló la audiencia.

la autorización de la residencia temporal. Se concederá ésta (sic) categoría migratoria exclusivamente a las siguientes personas: [...]

5. Los representantes legales de empresas legalmente domiciliadas en la provincia de Galápagos, las empleadas o los empleados privados en relación de dependencia, por el lapso de hasta un año. En este caso, el contrato de trabajo podrá ser prorrogado hasta por un plazo máximo de cinco años, sin que por ello se entienda que el contrato de trabajo es indefinido. El empleador es responsable de asumir los costos de la salida de la empleada o empleado y de informar en el caso de que dicha salida no se hubiera producido.

Art. 69.- Fallecimiento del titular del permiso de operación turística.- En el caso de fallecimiento del titular del permiso de operación turística, sus herederos, **siempre que fueren residentes permanentes**, tendrán derecho a seguir utilizando el permiso por el lapso restante de su vigencia, previo cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley y los reglamentos respectivos.

La solicitud se presentará dentro de los tres meses posteriores al fallecimiento del titular del permiso, se deberá adjuntar la partida de defunción correspondiente o la sentencia ejecutoriada que así lo declare, en los casos de muerte presunta, así como los documentos que justifiquen la calidad de herederos de los solicitantes (énfasis añadido).

Disposición Transitoria Cuarta.- Los permisos de operación turística o patentes otorgadas a personas naturales o jurídicas a partir del año 2009, permanecerán vigentes en el plazo y condiciones en los que fueron originalmente concedidos por la autoridad competente. En el caso de los permisos de operación turística concedidos antes del año 2009, estos permanecerán vigentes bajo las mismas condiciones que fueron originalmente concedidos por el plazo perentorio de nueve años a partir de la vigencia de esta Ley y serán transmisibles por causa de muerte durante el tiempo que reste para el vencimiento del plazo. Los titulares de tales permisos podrán participar en los nuevos concursos, que deberán convocarse con tres años de anticipación a la fecha de expiración de los permisos de operación turística. Dicho concurso se someterá a lo establecido en esta Ley y la normativa aplicable.

4. Fundamentos de la acción de inconstitucionalidad

4.1. Fundamentos de la accionante y pretensión

19. La ADATUR afirma que las disposiciones demandadas violan los siguientes derechos y garantías constitucionales: a la igualdad formal, material y no discriminación; igualdad ante la ley; no regresividad y no restricción de derechos; seguridad jurídica; al trabajo; a la libertad de contratación: a desarrollar actividades económicas en forma individual y colectiva conforme los principios de solidaridad, responsabilidad social y ambiental.⁶ Para fundamentar sus alegaciones, esgrime los siguientes argumentos.

4.1.1. Sobre el artículo 41 numeral 5

⁶ CRE, artículos 66 numerales 2, 4, 15 y 16; 11 numerales 2, 4 y 8; 82; 33; y, 326.

20. La accionante arguye que:

Las restricciones a la contratación de personal contenidas en el número 5 del artículo 41 atentan en contra de los derechos al trabajo contenido en los artículos 33; 66, números 2 y 16; y 326 CRE; y a la libertad de contratación consagrado en el artículo 66, número 16, CRE; además, vulnera dicho numeral 5 el derecho a la igualdad y a no ser discriminado por su condición migratoria interna, categoría sospechosa y criterio de diferenciación, contenidos en el numeral 2 del artículo 11 CRE.

- 21.** Adicionalmente, menciona que la norma vulnera el núcleo duro del derecho al trabajo, que incluye el derecho a la estabilidad laboral, en tanto impide que un trabajador conserve su trabajo por más de 5 años. Aquello establecería, en la práctica, un régimen laboral precario. Indica también que esta disposición genera una desventaja injustificada a los residentes temporales frente a los trabajadores de otras provincias e incluso respecto a quienes han sido beneficiados de la categoría migratoria de "residentes permanentes", quienes sí podrían mantenerse en sus lugares de trabajo por más de 5 años.
- 22.** Afirma que lo anterior también afecta el derecho a la libre contratación. A raíz de los límites temporales para que los trabajadores permanezcan en las islas, los empleadores se ven impedidos de contar con personal capacitado por más de 5 años. A su juicio, el Estado "debería demostrar que existe un programa eficaz de formación" a fin de que los residentes de Galápagos puedan desempeñar todos los trabajos de la industria de servicios.
- 23.** Sostiene que, aparentemente, la medida cuenta con un fin constitucionalmente válido que es proteger al ambiente y en particular el área natural del Parque Nacional Galápagos. No obstante, la norma asume que el residente temporal no protege el entorno natural de las islas. A su juicio, una medida menos lesiva sería que los trabajadores no residentes puedan permanecer en Galápagos mientras cuenten con contratos de trabajo. En caso de que estos fueran dados por terminados, deberían salir de las islas.

4.1.2. Sobre el artículo 69

- 24.** La accionante sostiene que la frase "siempre que fueren residentes permanentes" es discriminatoria y atenta en contra del derecho a la propiedad establecido en los artículos 66 numeral 26 y 321 de la CRE. Afirma que esta restricción impuesta a los residentes temporales ha afectado injustificadamente el derecho de sucesión por causa de muerte pues se impone una condición restrictiva y arbitraria para que los herederos del causante puedan heredar el permiso de operación. Sostiene que "al quedarse sin posibilidad de operar el negocio heredado, se verá obligado a liquidar el mismo o

venderlo [...] debido a la imposibilidad de recibir mediante sucesión el permiso de operación”.

25. Adicionalmente, argumenta que la distinción entre los herederos de los residentes permanentes y los que no lo son vulnera el derecho a la igualdad y no discriminación.

4.1.3. Sobre la disposición transitoria cuarta

26. La accionante señala que la disposición transitoria cuarta establece una diferenciación entre quienes obtuvieron: **(i)** los permisos de operación turística antes del año 2009, pues habría modificado sus condiciones de vigencia al establecer un plazo de vigencia de 9 años, a pesar de que anteriormente no estaban sujetos a un periodo de duración; **(ii)** los permisos a partir de 2009 hasta 11 de junio de 2015 que tendrían un plazo de vigencia de 15 años; y, **(iii)** los permisos de operación a partir del 11 de junio de 2015, fecha en la que entró en vigencia la LOREG que tendrían un plazo de vigencia de 20 años. Esta distinción sería incompatible con los derechos a la igualdad y no discriminación, al trabajo, a la libertad de contratación, a desarrollar actividades económicas y a la seguridad jurídica; y a los principios de igualdad y progresividad y no regresividad de los derechos.
27. Al imponer condiciones de vigencia a los permisos que fueron obtenidos antes de que la disposición transitoria cuarta fuera promulgada en el Registro Oficial, se le estaría otorgando un carácter retroactivo, lo que pondría en riesgo las inversiones realizadas. Aquello resultaría incompatible con el principio de irretroactividad de la ley y generaría un trato diferenciado e injustificado, en función de la fecha en que el titular obtuvo el permiso de operación turística.
28. Sin perjuicio de lo anterior, los accionantes – en la audiencia celebrada dentro de la presente causa – indicaron que la Corte Constitucional, en la sentencia 110-21-IN/22, declaró la inconstitucionalidad de la Ley Orgánica para el Desarrollo Económico y la Sostenibilidad Fiscal tras la Pandemia COVID-19, la cual reformó la disposición transitoria cuarta de la LOREG. Bajo este antecedente, en la actualidad no se encontraría vigente la disposición transitoria cuarta de la LOREG, ni la reforma incorporada a través de la mencionada Ley. Por lo tanto, indicaron que no sería necesario que esta Magistratura se pronuncie sobre la alegada inconstitucionalidad de la disposición transitoria cuarta de la LOREG.

4.2. Argumentos de la Asamblea Nacional

29. La Asamblea Nacional indica que los artículos 242 y 258 de la CRE permiten el establecimiento de un régimen especial para Galápagos, con la finalidad de procurar

la planificación y el desarrollo en función de la protección del patrimonio natural. En ese sentido, las políticas, planes, normativas y acciones públicas y privadas en la provincia de Galápagos deben sujetarse a varios principios que buscan la conservación de la naturaleza y desarrollo económico de la región insular; así como la reducción de la huella ecológica causada por las visitas y permanencias en las islas. Lo anterior, permite limitar la migración interna, el derecho al trabajo y otras actividades públicas o privadas que puedan afectar el patrimonio natural.

- 30.** Respecto a la posible afectación al derecho al trabajo menciona que esta es constitucional, pues:

[d]e la misma manera que el Código del Trabajo determina plazos contractuales, en la impugnada ley se los determina, considerando la particularidad de las islas. Decir que al establecerse un tiempo -5 años- para la prolongación de un contrato de trabajo, resulta inconstitucional, sería decir que lo mismo sucede con la letra c) del artículo 11 del Código de Trabajo que regula la duración de la relación contractual. Si bien, cada tipo de contrato ahí singularizado, responde a la necesidad de la empresa o del patrono para cumplimiento de un fin particular o privado; la regulación contractual plasmada en el numeral impugnado, responde a un interés general y público.

- 31.** Sobre este punto, añade que, a partir de la argumentación de la accionante no resulta claro cuáles serían las labores que los residentes permanentes – u otras personas que cuentan con la capacidad de acceder a la residencia temporal – no pudieran realizar o cuáles serían las cualificaciones profesionales específicas que se referirían. Añade que los residentes permanentes deben gozar de las mismas oportunidades que las personas que no ostentan esa calidad.
- 32.** Indica también que el establecimiento de condiciones y plazos para los contratos laborales obedece a la facultad de establecer restricciones de los derechos, otorgada incluso en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, cuyas disposiciones facultan la posibilidad de hacerlo por razones de interés general.
- 33.** Sobre la presunta inconstitucionalidad de la frase “siempre que fueren residentes” contenida en el artículo 69 de la LOREG explica que: “[e]l proceso sucesorio no se ve afectado, pues únicamente se establecen condiciones que son factibles de cumplimiento para efectos de las operaciones turísticas dentro de la provincia de Galápagos”.
- 34.** En relación con la disposición transitoria cuarta expone que:

[...] las mismas normas supranacionales como las nacionales exhortan a todas las personas nacionales o extranjeras a sujetarse al ordenamiento jurídico establecido en el

país en el que se encuentren, esta premisa no puede ser desconocida a pretexto de invocar una presunta violación al principio de igualdad y no discriminación, más aún sin considerar la existencia de normas supranacionales que facultan establecer condiciones, obligaciones o requisitos para acceder a ciertos derechos.

Si bien la premisa es el derecho a la igualdad formal, material y no discriminación, se ha demostrado que estableciendo parámetros en razón de distintas realidades de las personas, para el ejercicio de derechos y cumplimiento de obligaciones, se puede lograr un equilibrio general sin discriminar.

35. Con base a lo expuesto indica que la acción de inconstitucionalidad carece de sustento y fundamentos jurídico-constitucionales, por lo que solicita se deseche la demanda y se la declare improcedente.

4.3. Presidencia de la República del Ecuador

36. En relación al artículo 41 numeral 5 de la LOREG manifiesta que la residencia temporal es una categoría migratoria que, por su naturaleza, no puede ser absoluta. Esta modalidad le autoriza a una persona a permanecer en Galápagos por un tiempo determinado – 5 años máximo. Durante ese período de tiempo, estaría habilitada a emprender actividades laborales en la isla. Añade que la provincia de Galápagos se conforma de un patrimonio natural que debe ser protegido y conservado. Para ello, es necesario adoptar restricciones laborales. Lo anterior, se fundamenta en el artículo 73 de la CRE que le faculta al Estado para “[...] aplicar medidas de precaución y restricción para las actividades que puedan conducir a la extinción de especies, destrucción de ecosistemas o la alteración permanente de los ciclos naturales”.
37. Manifiesta, además, que las medidas adoptadas no son arbitrarias ni afectan a los derechos al trabajo y a la libre contratación de un grupo minoritario. Añade que el artículo 11 numeral 11 de la LOREG establece, como atribución del Pleno de Consejo de Gobierno del Régimen Especial de la provincia de Galápagos, el deber de regular el procedimiento de control del flujo migratorio y de residencia en la provincia. Aquello guarda concordancia con lo dispuesto en el artículo 258 de la Constitución.
38. Con relación al artículo 69 indica que el objetivo de la norma es construir posibilidades para los residentes permanentes de Galápagos, a fin de que puedan acceder a fuentes de trabajo y superar las desigualdades. A continuación, determina que:

Mal hace la accionante en confundir la norma como si se tratase de un derecho sucesorio adquirido por el solo hecho de suscribir un contrato administrativo para operar turísticamente dentro de la provincia de Galápagos; tampoco puede afirmarse que el artículo 69 de la LOREG afecta los derechos de igualdad y no discriminación, ni que es una norma confiscatoria, pues nos referimos a ciertas limitaciones (sic) y/o restricciones que en un régimen especial, permiten la protección y conservación del patrimonio natural de las islas Galápagos, en virtud del artículo 258 de la CRE.

39. Sobre la disposición transitoria cuarta arguye que la norma impugnada no establece categorías ni diferenciaciones entre sujetos, sino que busca verificar el cumplimiento de requisitos establecidos en la ley, en garantía de la seguridad jurídica de los residentes de la provincia y quienes ostentan permisos de operación turística. Indica que la norma no restringe ni limita la actividad turística ni el derecho de los titulares del permiso de desarrollar actividades económicas. Al contrario, se fundamenta en los principios de sostenibilidad, limitación de actividades humanas, conservación, seguridad y calidad de los servicios a fin de asentar bases sólidas para consolidar el turismo sostenible en la provincia de Galápagos.
40. Manifiesta que, con el propósito de resguardar la seguridad jurídica, los permisos de operación emitidos antes y después del 2009, permanecerán vigentes en las mismas condiciones que fueron originalmente concedidos. La limitación temporal de los permisos de operación de actividades turísticas pretende precautelar la conservación del medio ambiente.

4.4. Argumentos de la Procuraduría General del Estado

41. La PGE expresa que la ADATUR no ha señalado de manera clara y razonada la inconstitucionalidad por el fondo de las disposiciones de la LOREG. Indica que la accionante carece de razones claras, específicas, pertinentes y suficientes que conduzcan a la declaratoria de inconstitucionalidad. Consecuentemente, no ha desvirtuado la presunción de constitucionalidad de las normas impugnadas.
42. Sobre las alegaciones que las normas impugnadas vulneran el principio de no regresividad y restricción de derechos menciona que los derechos constitucionales no son categorías o atributos absolutos, pues tienen límites que son propios dentro de las exigencias de una vida en sociedad.
43. Tras citar pronunciamientos del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas menciona que “[...] no toda medida restrictiva puede ser considerada como una regresión de derechos, por lo que el Estado puede imponer ciertas restricciones o límites al ejercicio de los derechos, sin que esto implique vulneración a derechos constitucionales”. En ese sentido, indica que las restricciones están justificadas y se sujetan a los principios de legalidad, necesidad o idoneidad y proporcionalidad. Además, el núcleo del derecho al trabajo, a la libertad de contratación, a la igualdad y no discriminación, a la propiedad, la seguridad jurídica y los principios de regresividad y no restricción de ninguna forma han sido afectados por cuanto las normas impugnadas pretenden materializar lo dispuesto por el artículo

258 de la Constitución. En virtud de ello solicita que se rechace la acción de inconstitucionalidad.

5. Cuestión previa

44. Previo a analizar las alegaciones de inconstitucionalidad de la demanda, es indispensable determinar si las normas impugnadas continúan vigentes.
45. Este Organismo observa que, mediante el tercer suplemento del Registro Oficial 587 de 29 de noviembre de 2021, se expidió la Ley Orgánica para el Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal tras la pandemia Covid-19 (“LODESF”).
46. El Título VIII de la indicada ley dispone reformas a la LOREG. De manera particular, el artículo 116⁷ sustituye la disposición transitoria cuarta de la LOREG en la que se modifica las condiciones de los permisos de operación turística o patentes otorgadas a personas naturales o jurídicas conferidos antes y después de 2009.
47. No obstante, mediante sentencia 110-21-IN/22 y acumulados, la Corte Constitucional declaró la inconstitucionalidad por la forma con efectos a futuro desde su publicación en el registro oficial, de los artículos 112 al 116 y 131 al 145, así como la disposición transitoria décimo primera de la LODESF.⁸ En ese sentido, por efectos de dicha resolución, la reforma efectuada a la disposición transitoria cuarta de la LOREG por la LODESF quedó insubsistente.
48. La accionante, en la audiencia dentro de la presente causa, alegó que la disposición transitoria cuarta, a partir de los antecedentes expuestos, había perdido vigencia y los permisos de operación turística se encuentran sujetos a un plazo de duración de 20

⁷ Los permisos de operación turística vigentes hasta la presente fecha serán sustituidos directamente por los contratos de operación turística previstos en el artículo 70 de esta Ley. Al efecto, dentro del plazo máximo de noventa (90) días a partir de la publicación de esta disposición reformativa, el representante legal del Consejo de Gobierno del Régimen Especial de la provincia de Galápagos suscribirá los contratos respetando las condiciones o características y con los mismos titulares de los actuales permisos o patentes de operación turística.

Los permisos de operación turística no incluidos en el inciso anterior serán asignados mediante concurso por parte del Pleno del Consejo de Gobierno del Régimen Especial de la provincia de Galápagos dentro del plazo perentorio de seis (6) meses a partir de la vigencia de esta reforma. En el concurso se analizará el tipo de servicios turísticos y el monto de la inversión propuestos, las opciones de generación de empleo y las especificaciones ambientales y técnicas de la embarcación a utilizar, de acuerdo con la modalidad en la que concursa.

⁸ CCE, sentencia 110-21-IN/22, 28 de octubre de 2022, párr. 324. En la referida sentencia, la Corte Constitucional declaró la inconstitucionalidad por la forma del artículo 116 de la Ley Orgánica para el Desarrollo Económico y la Sostenibilidad Fiscal tras la Pandemia COVID-19 dado que contravenía el principio de unidad de materia, consagrado en el artículo 136 de la Constitución. En el párrafo 324 de la referida sentencia, respecto del artículo 116 de la LODESF que reformó la disposición transitoria cuarta de la LOREG, la Corte consideró “que corresponde declarar su inconstitucionalidad, misma que surtirá efectos hacia el futuro, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 95 de la LOGJCC”.

años. No obstante, este Organismo considera importante realizar, al respecto, ciertas precisiones.

49. La derogatoria de una norma mantiene diferencias importantes respecto de su declaratoria de inconstitucionalidad. Lo primero, implica un acto legislativo de carácter político y normativo, por medio del cual el legislador la elimina total o parcialmente del ordenamiento jurídico. Las razones que motiven al legislador a adoptar tal decisión pueden ser variadas; destacan entre ellas la conveniencia, oportunidad, política pública, evolución social o técnica legislativa. A fin de derogar una norma jurídica, no se requiere que esta sea inconstitucional. En su lugar, basta con que el legislador verifique que esta ya no resulta útil o necesaria.
50. En contraste, la declaratoria de inconstitucionalidad de una norma, con efectos generales y abstractos, se remite a una decisión que emite la Corte Constitucional en ejercicio del control abstracto de constitucionalidad. A través de la decisión correspondiente, este Organismo está facultado para evaluar si una norma jurídica resulta incompatible con la Constitución, por razones de fondo o forma.
51. En casos previos, al declarar la inconstitucionalidad de normas infraconstitucionales, esta Corte Constitucional ha comprendido que se mantenían vigentes las normas anteriores a que se efectúen las reformas correspondientes.⁹ En la sentencia 10-24-IN/25, por la naturaleza reformativa de la norma analizada, este Organismo determinó que “la declaración de inconstitucionalidad de una norma reformativa podría llevar a entender que cobra vigencia nuevamente el texto anterior a la reforma”.¹⁰
52. Respecto de este caso concreto, la sentencia 110-21-IN/22 – que declaró la inconstitucionalidad del artículo 116 de la LODESF que derogó a su vez la disposición transitoria cuarta de la LOREG estableció que esta decisión “surtirá efectos hacia el

⁹ Por ejemplo, en la sentencia 86-13-IN/21, la Corte declaró la inconstitucionalidad por el fondo de los artículos 13, 14, 19, 22, 33, 39, 40, 43, 64, 65, 69, 71, 78, 87, 88, 90 y las disposiciones transitorias décimo tercera y décimo quinta de la Ley de Fortalecimiento a los Regímenes Especiales de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas. En la misma sentencia, se explicitó que se mantenían vigentes las normas contempladas en la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y en la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional previo a la reforma. En la sentencia 22-19-IN/25, este Organismo declaró la inconstitucionalidad de dos disposiciones derogatorias novena y décima de la Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores, que dejaron sin efecto el artículo 47 de la Ley de Incentivos y el artículo 5 de la Ley de Finanzas Públicas, respectivamente. Esta declaratoria de inconstitucionalidad implicaría que las normas que fueron derogadas – el artículo 47 de la Ley de Incentivos y el artículo 5 de la Ley de Finanzas – *prima facie* vuelvan a estar vigentes.

¹⁰ CCE, sentencia 10-24-IN/25, 30 de enero de 2025, párr. 53. Así, tras reconocer la facultad de este Organismo de definir si la norma reformada recobraba vigencia y ante el vacío normativo que se generaría ante la declaratoria de inconstitucionalidad, analizó si las disposiciones jurídicas del Código Civil que contienen el término “demente” son incompatibles con el derecho a la igualdad y no discriminación al utilizar un concepto peyorativo y con una carga emotiva negativa.

futuro, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 95 de la LOGJCC”. Sin embargo, no se refirió de manera expresa al vacío normativo que esta podría generar.¹¹

53. En virtud de lo expuesto, se verifica que la sentencia 110-21-IN/22 no determinó expresamente que, al declarar la inconstitucionalidad del artículo 116 de la LODESF, la disposición transitoria cuarta de la LOREG volvía a estar vigente. No obstante, este Organismo observa que la disposición transitoria cuarta de la LOREG, tras declararse la inconstitucionalidad de su reforma, sí recobró vigencia.¹² Por lo tanto, es procedente que esta Corte realice también el control abstracto de constitucionalidad de la disposición transitoria cuarta de la LOREG, con relación a los argumentos presentados en la demanda de inconstitucionalidad.

6. Planteamiento de los problemas jurídicos

54. La Corte Constitucional, en el análisis de las acciones de inconstitucionalidad, ha establecido que la parte accionante i) debe demostrar la incompatibilidad normativa con la Constitución¹³ y, de acuerdo a la LOGJCC, ii) debe plantear argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes por los que considera que existe una incompatibilidad normativa.¹⁴

55. En esa línea, este Organismo ha determinado que:

[...] no basta con indicar que la norma impugnada transgrede a una disposición constitucional o un principio reconocido en la CRE, para que proceda el análisis de inconstitucionalidad debido a que las normas que se impugnan se presumen constitucionales de conformidad con lo dispuesto en el artículo 76 numeral 2 de la LOGJCC.¹⁵

56. Lo anterior responde a que, en el control abstracto de constitucionalidad, la Corte Constitucional debe analizar las posibles “incompatibilidades normativas, por razones de fondo o de forma entre las normas constitucionales y las demás disposiciones que integran el sistema jurídico”.¹⁶ Es la accionante “quien tiene la carga de desvanecer la presunción de constitucionalidad que pesa sobre los actos normativos”.¹⁷

¹¹ CCE, sentencia 110-21-IN/22 y acumulados, 28 de octubre de 2022, párr. 324.

¹² La sentencia 110-21-IN/22 y acumulados, en su párrafo 327, determinó que la declaratoria de inconstitucionalidad de las normas reformativas introducidas en la Ley de Régimen Tributario Interno, no producía un vacío normativo ya que quedaba vigente el texto previo a la expedición del Decreto.

¹³ CCE, sentencia 94-15-IN/21, 7 de abril de 2021, párr. 25 y sentencia 9-14-IN/22, 2 de noviembre de 2022, párr. 21.

¹⁴ CCE, sentencia 9-14-IN/22, 2 de noviembre de 2022, párr. 21.

¹⁵ *Ibid.*, párr. 14.

¹⁶ CCE, sentencia 80-16-IN/21, 2 de junio de 2021, párr. 13.

¹⁷ CCE, sentencia 57-17-IN/23, 28 de junio de 2023, párr. 36.

57. A continuación, esta Corte verificará, a partir de los cargos claros, específicos y pertinentes contenidos en la demanda y reproducidos en la audiencia correspondiente, cuáles son los problemas jurídicos que deben ser resueltos.
58. De lo indicado en la sección 4.1.1, sobre el artículo 41 numeral 5 de la LOREG, la accionante menciona que las restricciones impuestas a los residentes temporales para la contratación del personal vulneran el derecho al trabajo, la libertad de contratación y el principio de igualdad y no discriminación. Al establecer un límite de tiempo para la permanencia en la provincia a los representantes legales y empleadas o empleados privados, restringe la estabilidad laboral. Según la accionante, esto genera una desventaja injustificada de los residentes temporales frente a otros trabajadores de la provincia y residentes permanentes.
59. Sobre la base de lo mencionado, esta Corte considera adecuado analizar el cargo de la accionante a la luz del derecho al trabajo pues su cargo se centra en identificar que la imposición de un plazo específico para los residentes temporales afecta este derecho. En esa medida, se formula el siguiente problema jurídico:

¿El artículo 41 numeral 5 de la LOREG, al imponer un tiempo máximo de permanencia de los residentes temporales en la provincia de Galápagos e impedir que conserven su trabajo por más de 5 años, es incompatible con el derecho al trabajo previsto en el artículo 33 de la Constitución y con el principio de igualdad y no discriminación consagrado en el artículo 11 numeral 2 de la misma?

60. Por otro lado, en relación a lo indicado en la sección 4.1.2, y los argumentos expuestos sobre la alegada inconstitucionalidad del artículo 69, la accionante plantea que la distinción de regímenes de residencia en Galápagos afecta principalmente el derecho a suceder por causa de muerte, pues la norma únicamente permite que los permisos de operación turística concedidos a los residentes permanentes puedan ser transmisibles después de la muerte del titular. La accionante sostiene que existe un trato desigual sobre el derecho a heredar de las personas que son residentes temporales de las islas frente a los residentes permanentes. Por lo tanto, esta Corte procede a formular el siguiente problema jurídico:

¿El artículo 69 de la LOREG, al establecer el derecho a seguir utilizando los permisos de operación turística únicamente a los herederos de los residentes permanentes, y excluir a los herederos de los residentes temporales, es incompatible con el principio de igualdad y no discriminación previsto en el artículo 11 numeral 2 de la Constitución, en conexión con el derecho a la propiedad consagrado en el artículo 66 numeral 26 de la Constitución?

61. En cuanto a la disposición transitoria cuarta, la ADATUR cuestiona el trato diferenciado entre tres regímenes derivados de los permisos de operación turística o patentes durante el régimen de transición, considerando para ello, el año en el que fueron otorgados. A criterio de la accionante, aquello vulnera el derecho a la igualdad y no discriminación, el principio de progresividad y no regresividad de los derechos, el derecho a la seguridad jurídica y el principio de irretroactividad de las normas.
62. No obstante, en criterio de esta Corte Constitucional, la argumentación de la accionante omite identificar cómo la disposición transitoria cuarta de la LOREG resultaría incompatible con los referidos derechos y principios. La ADATUR se limita a cuestionar que, antes de que la LOREG entrara en vigencia, los permisos de operación turística no se encontraban sujetos a un periodo específico de vigencia. Por lo que, al imponerles un plazo perentorio de duración, la norma impugnada resultaría incompatible con las normas constitucionales referidas.
63. Sin embargo, la accionante no justifica en qué medida la disposición transitoria cuarta de la LOREG resulta incompatible con los derechos y principios constitucionales identificados. El cargo carece de claridad y especificidad en virtud de que, por un lado, en la demanda presentada se alega la inconstitucionalidad de la norma referida, pero en la audiencia la ADATUR solicitó que no se efectúe un examen de constitucionalidad al respecto porque no estaría vigente.
64. En atención a lo expuesto, y dado que la ADATUR no ha proporcionado argumentos claros para cuestionar la constitucionalidad de la disposición transitoria cuarta de la LOREG, este Organismo no formulará problemas jurídicos al respecto.

7. Resolución de los problemas jurídicos

7.1. Primer problema jurídico: ¿El artículo 41 numeral 5 de la LOREG, al imponer un tiempo máximo de permanencia de los residentes temporales en la provincia de Galápagos e impedir que conserven su trabajo por más de 5 años, es incompatible con el derecho al trabajo previsto en el artículo 33 de la Constitución y con el principio de igualdad y no discriminación consagrado en el artículo 11 numeral 2 de la misma?

65. El artículo 33 de la Constitución señala que “[e]l trabajo es un derecho y un deber social, y un derecho económico, fuente de realización personal y base de la economía. El Estado garantizará a las personas trabajadoras el pleno respeto a su dignidad, una vida decorosa, remuneraciones y retribuciones justas y el desempeño de un trabajo saludable y libremente escogido o aceptado”.

66. En esa línea, el artículo 325 de la Constitución señala que “[e]l Estado garantizará el derecho al trabajo. Se reconocen todas las modalidades de trabajo, en relación de dependencia o autónomas, con inclusión de labores de autosustento y cuidado humano; y como actores sociales productivos, a todas las trabajadoras y trabajadores”.
67. Uno de los componentes del derecho al trabajo radica en la estabilidad laboral. No obstante, el derecho al trabajo - así como sus elementos correspondientes - no es absoluto pues, de su naturaleza y de las repercusiones sociales de su ejercicio, se desprenden las limitaciones que la sujetan a prescripciones de carácter general establecidas por el legislador en el ordenamiento jurídico vigente y a las restricciones de índole concreta por parte de las autoridades administrativas.¹⁸ En esa medida, si bien la estabilidad laboral es un elemento que se deriva del derecho al trabajo, su ámbito de protección y condiciones para su vigencia, se encuentran desarrolladas por el ordenamiento jurídico.
68. De otra parte, el artículo 11 numeral 2 de la Constitución consagra el principio de igualdad y no discriminación. Al respecto, dispone que “[t]odas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades. El artículo 66 numeral 4 de la Constitución, por su parte, consagra el derecho a la igualdad formal, material y no discriminación.
69. El derecho indicado se compone de dos dimensiones: la formal y la material. La dimensión formal del derecho a la igualdad y no discriminación se relaciona con un trato idéntico para todos los sujetos, sea a nivel individual o colectivo, cuando se encuentren en una misma condición. La dimensión material del derecho referido supone que, cuando existan sujetos en condiciones diferentes, estos requieren un trato distinto para equiparar el goce y ejercicio de los derechos de quienes se encuentran en situaciones distintas.¹⁹
70. A decir de la accionante, la norma impugnada transgrede el derecho al trabajo pues limita que los residentes temporales de las islas Galápagos laboren más de 5 años consecutivos en la provincia insular, lo que afectaría su estabilidad laboral. A su juicio, esta disposición es incompatible principalmente con el derecho al trabajo, en su componente de estabilidad laboral, concebido en el artículo 33 de la Constitución y el principio de igualdad y no discriminación consagrado en el artículo 11 numeral 2 de la Norma Suprema, ya que limita el tiempo que los residentes temporales pueden permanecer en las islas a un periodo máximo de 5 años y genera un trato diferenciado entre los residentes permanentes y temporales. Aquello, en función de que los residentes permanentes no tendrían esta restricción.

¹⁸ CCE, sentencia 26-18-IN/20 y acumulados, 28 de octubre de 2020, párr. 127.

¹⁹ CCE, sentencia 7-11-IA/19, 28 de octubre de 2019, párrs. 18 y 19.

71. A continuación, esta Corte determinará si el establecimiento de un periodo de vigencia de cinco años de la relación laboral de los residentes permanentes es incompatible con el derecho al trabajo, en su componente de la estabilidad laboral, en conexidad con el principio de igualdad y no discriminación. Para ello, a través del test de proporcionalidad a la luz del artículo 3 numeral 2 de la LOGJCC, analizará si esta medida persigue un fin constitucionalmente válido y si se ajusta a los parámetros de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto.²⁰

A) Fin constitucionalmente válido

72. El artículo 258 de la Constitución establece que “para la protección del distrito especial de Galápagos **se limitarán los derechos de migración interna, trabajo** o cualquier otra actividad pública o privada que pueda afectar al ambiente” (énfasis añadido). Esta limitación, a decir de la Corte Constitucional, atiende a las particularidades del ecosistema de las islas y otorga prevalencia a su protección respecto de actividades humanas como por ejemplo el trabajo.²¹
73. En esa medida, se observa que el derecho al trabajo, y, consecuentemente, la estabilidad laboral de los trabajadores, cuando específicamente se lo realiza en las Islas Galápagos, puede estar sujeto a una limitación mayor al que se podría dar en cualquier otra parte del territorio nacional con el fin de precautelar la protección del ambiente. Esta limitación se fundamenta en la disposición expresa contenida en el artículo 258 de la Constitución.
74. Así, se observa que la medida persigue *fin es constitucionalmente válidos*. Por un lado, (i) la limitación de la estancia superior a 5 años de los residentes temporales, pretende proteger al patrimonio natural de la provincia de Galápagos al limitar que las personas que no residen en la región insular permanezcan allí por un amplio periodo de tiempo. Así, la norma impugnada tiene por objeto controlar el flujo migratorio a las Islas Galápagos, al establecer restricciones migratorias, y velar por una gestión adecuada de los recursos naturales. Esto con el objetivo de alcanzar el equilibrio en la movilidad y residencia de las personas, desde y hacia la provincia y entre las islas, en correspondencia con los límites ambientales de la región insular. Para este efecto, regula y controla su apertura geográfica para proteger los ecosistemas que se encuentran en el archipiélago y su equilibrio ecológico.²² Asimismo, la norma contenida en el artículo referido tiene por objeto garantizar que las instituciones

²⁰ CCE, sentencia 7-15-IN/21, 7 de abril de 2021, párr. 31; sentencia 025-16-SIN-CC, caso 00047-14-IN, 6 de abril de 2016, pág. 11-13. El análisis de proporcionalidad implica analizar la existencia de un debido equilibrio entre la protección y la restricción constitucional.

²¹ CCE, sentencia 82-16-IN/21, 8 de diciembre de 2021, párr. 39.

²² En similar sentido, ver, CCE, sentencia 95-20-IN/24, 28 de noviembre de 2024, párr. 96.

estatales, en el marco de sus competencias, puedan aplicar políticas de conservación efectivas de sus recursos naturales.

75. Además, la medida tiene por (ii) objetivo garantizar el acceso preferente de los residentes permanentes a “los recursos naturales y a las actividades ambientalmente sustentables”,²³ a fin de precautelar que los residentes permanentes accedan a fuentes de empleo en las Islas Galápagos, de conformidad con lo previsto en el artículo 258 de la Constitución. Aquello, permite fomentar el empleo de los residentes permanentes de las Islas Galápagos y precautelar que accedan, preferentemente a los recursos naturales y actividades ambientalmente sustentables en las islas y garantizar su desarrollo sustentable en el archipiélago.
76. Por lo tanto, esta Corte observa que la norma impugnada sí persigue dos fines constitucionalmente válidos, de conformidad con lo establecido en el artículo 258 de la Constitución.

B) Idoneidad

77. Este Organismo ha señalado que la idoneidad “implica que la medida tomada sea adecuada para cumplir el fin constitucional. La restricción de un derecho debe ser un medio que contribuya a alcanzar el fin constitucional. En consecuencia, una medida no es idónea si es que no contribuye de forma alguna al fin constitucional”.²⁴
78. A la luz del análisis expuesto en los párrafos precedentes, y de conformidad con el artículo 258 de la Constitución, a fin de proteger el patrimonio natural de las islas Galápagos, el Estado debe adoptar medidas de limitación de – entre otros – el derecho al trabajo, por ejemplo, en su componente de la estabilidad laboral. Asimismo, tiene la obligación de restringir la migración interna a las Islas Galápagos e implementar mecanismos a fin de que las personas que residen en la región insular accedan preferentemente a los recursos naturales y a las actividades ambientalmente sustentables que se realicen en las islas.
79. Esta Magistratura considera importante destacar que el derecho de los residentes permanentes de acceder preferentemente a los recursos naturales y a las actividades ambientalmente sustentables que se emprendan en las Islas Galápagos se encuentra consagrado en el artículo 258 de la Constitución y desarrollado en la LOREG.²⁵ Asimismo, la referida norma constitucional exige que, a fin de proteger el patrimonio natural de las Islas Galápagos, se limite el derecho de migración interna. Aquello

²³ Constitución, artículo 258.

²⁴ CCE, sentencia 11-18-CN/19, 12 de junio de 2019, párr. 110.

²⁵ Ver, por ejemplo, LOREG, artículo 2 numeral 2, artículo 3 numeral 7, artículo 46, entre otros.

incluye que se creen distintas categorías migratorias, con una naturaleza y limitaciones específicas,²⁶ a fin de garantizar el derecho de acceso preferente de los residentes permanentes de la región insular, en los términos del artículo 258 de la Constitución. En tal sentido, la norma constitucional señalada faculta al legislador a limitar el ejercicio del derecho al trabajo, debido a que un flujo migratorio elevado por ofertas laborales tiene la aptitud de afectar los ecosistemas de las Islas Galápagos.

- 80.** La norma impugnada restringe el lapso de tiempo en el que los residentes temporales pueden realizar actividades laborales en Galápagos. Para el efecto, establece una limitación temporal de 5 años a fin de proteger, por un lado, el patrimonio natural de la región insular para alcanzar el equilibrio entre la movilidad y residencia de las personas, en respeto a las limitaciones ambientales de la región insular; y, por el otro, velar por que los residentes permanentes tengan acceso preferente a los recursos naturales y a las actividades ambientalmente sustentables.
- 81.** Este Organismo observa que el establecimiento de un límite temporal de hasta 5 años a la realización de actividades laborales emprendidas por los residentes temporales en las islas está diseñado para satisfacer los fines perseguidos. Al respecto, verifica que existe relación directa entre limitar la permanencia indefinida de personas dentro de un área catalogada como patrimonio natural, mantener la planificación y desarrollo de la región en función de la protección del patrimonio natural y velar por el acceso preferente de los residentes permanentes a los recursos naturales y a las actividades ambientalmente sustentables en las islas Galápagos, tal como lo prevé el artículo 258 de la Constitución. Así, la Norma Suprema, atendiendo a las particularidades de los ecosistemas de la región insular, otorga prevalencia a su protección respecto de las actividades humanas²⁷ a fin de precautelar su conservación y protección. Por lo tanto, cumple con el requisito de idoneidad.

C) Necesidad

- 82.** Con relación al criterio de necesidad, este Organismo ha señalado que:

La medida escogida tiene que ser, entre todas las posibles a tomar, la menos gravosa para el ejercicio de derechos, la que provoque el menor daño posible para lograr el fin constitucional, la mejor alternativa entre las disponibles. La necesidad obliga a enumerar las medidas existentes para cumplir el fin y compararlas; de este modo, hay medidas que siendo idóneas pueden no ser necesarias.²⁸

²⁶ Así, el artículo 39 de la LOREG prevé cuatro categorías migratorias y de residencia: i) residente permanente; ii) residente temporal; iii) turista; y, iv) transeúnte. La naturaleza de cada una de las categorías detalladas se encuentra desarrollada en los artículos 40, 41, 42 y 43 de la LOREG.

²⁷ CCE, sentencia 82-16-IN/21, 8 de diciembre de 2021, párr. 39.

²⁸ *Ibid.*, párr. 112.

83. A este respecto, la accionante, indicó que una medida menos lesiva al ejercicio de la estabilidad laboral sería que los trabajadores mantengan indefinidamente su status de residente temporal y abandonen la provincia cuando termine su contrato de trabajo. De otra parte, esta Corte Constitucional observa que la Asamblea Nacional, ni en su informe ni en la audiencia, advirtió la existencia de otras posibles medidas que permitan alcanzar los fines constitucionales identificados, en igual o mayor medida en la que lo logra la norma impugnada.
84. A pesar de ello, esta Magistratura considera que la medida propuesta por los accionantes no permitiría satisfacer los fines constitucionalmente válidos en la misma medida en que lo hace la norma impugnada. Al establecer una limitación de 5 años a la vigencia de la relación laboral de los residentes temporales en las Islas Galápagos, la norma impugnada no solo permite privilegiar la contratación de trabajadores residentes en la provincia insular, sino también se erige como una estrategia para controlar la migración en esta región. El legislador, en esa línea y a fin de operativizar el mandato constitucional previsto en el artículo 258 de la Constitución para limitar la migración interna, consideró necesario establecer un mecanismo de control de la explosión demográfica en la región insular, ya que podría amenazar los ciclos vitales de sus ecosistemas. Si el plazo de la relación laboral se ampliara, podría dificultar la preservación de los recursos naturales de las Islas Galápagos.
85. El periodo de cinco años, conforme lo justificó la Asamblea Nacional en la audiencia celebrada dentro de la presente causa, es un tiempo prudencial en el cual se pretende que los conocimientos técnicos de los residentes temporales sean compartidos a quienes sí viven en las Islas Galápagos, a fin de que sean estas últimas personas quienes después de aprender y conocer, ejerzan actividades en esa región, conforme a lo expuesto por el órgano legislativo en la audiencia de este caso. Por lo tanto, a pesar de que la medida propuesta por los accionantes, en principio, podría extender el periodo de duración de la relación laboral, no permitiría satisfacer los fines constitucionalmente válidos identificados en los párrafos 74 y 75 *supra* en la misma medida en que lo hace la norma impugnada. Tampoco coadyuvaría a limitar la migración interna a las Islas Galápagos, conforme a la obligación contenida en el artículo 258 de la Constitución.
86. En consecuencia, la medida que parecería ser menos gravosa no tiene la misma aptitud de alcanzar los objetivos perseguidos. El artículo 45 de la LOREG establece un límite al periodo de duración de la relación laboral cuando esta se desarrolla en las Islas Galápagos. Esta limitación pretende, por un lado, velar por la conservación de la biodiversidad de las islas, al limitar que quienes no residan en la región insular puedan trasladarse indefinidamente allí. Además, permite que, mientras dure la relación laboral, los residentes temporales transmitan su conocimiento técnico a los residentes

permanentes, para garantizar la realización de actividades sostenibles en la región insular y su inserción en las actividades productivas e institucionales en la provincia.

87. Lo anterior, también guarda relación con el principio de acceso preferente previsto en el artículo 258 de la Constitución, mismo que ha sido desarrollado por el legislador en el numeral 7 del artículo 3 de la LOREG que determina que los residentes permanentes de la región insular deben ser considerados “de manera preferente para la contratación o concurso público de méritos y oposición en las entidades del sector público y privado”. La referida norma también dispone que los residentes permanentes tienen derecho a acceder de manera preferente a los “recursos naturales y a las actividades ambientalmente sostenibles que se lleven a cabo en dicha provincia”.
88. En consecuencia, esta Corte no encuentra otra medida diferente al establecimiento de un límite temporal de la relación laboral de los residentes temporales, que permita satisfacer, en igual manera, los fines constitucionalmente válidos perseguidos por el artículo 41 numeral 5 de la LOREG. Por lo tanto, esta Magistratura verifica que el establecimiento de un periodo de duración de 5 años de la relación laboral para los residentes temporales en las islas Galápagos cumple con el parámetro de necesidad.

D) Proporcionalidad propiamente dicha

89. Esta Corte ha señalado que, por proporcionalidad propiamente dicha, se entiende cuando:

Se aprecia los derechos de unos titulares con otros titulares, cuyo ejercicio entre en colisión, tensión o podría provocar una restricción. Para que una restricción de derechos sea legítima, la realización de otros derechos debe ser mayor o al menos equivalente. Se trata de una comparación entre la realización de un derecho con la afectación de otro derecho.²⁹

90. Esta Magistratura verifica que, efectivamente, la norma impugnada impide que los residentes temporales de las islas Galápagos mantengan una relación laboral por un periodo mayor a 5 años. Aquello establece un plazo específico de la duración de la relación laboral siempre que las actividades se realicen en la región insular.
91. No obstante, en criterio de este Organismo, la restricción es leve. La norma impugnada no extingue la posibilidad de que los residentes temporales emprendan otras actividades o inicien una nueva relación laboral en el Ecuador continental. El artículo 45 de la LOREG se limita a impedir que las actividades laborales se produzcan en las Islas Galápagos a fin de proteger su patrimonio natural, reducir la migración interna y garantizar que sean los residentes permanentes quienes accedan – preferentemente- al

²⁹ CCE, sentencia 11-18-CN/19, 12 de junio de 2019, párr. 118.

desarrollo de actividades sustentables en la provincia. Para ello, establece un periodo de duración de hasta 5 años de la relación laboral para trabajar en las Islas Galápagos, en atención a la naturaleza de su estatus migratorio.

92. Esta Corte Constitucional no desconoce que existen distintos valores constitucionales que se encuentran en conflicto; por un lado, el derecho al trabajo de los residentes temporales de las Islas Galápagos y, por otro, la protección de los recursos naturales de la región insular y el derecho de acceso preferente de los residentes permanentes a los recursos naturales y actividades ambientalmente sustentables que se emprendan en las Islas Galápagos.
93. En esa línea, si bien la ADATUR cuestiona que la norma impugnada resultaría incompatible con la estabilidad laboral y el principio de igualdad y no discriminación, también reconoce que la calidad de residente temporal no permite que estas permanezcan indefinidamente en la región insular. Asimismo, identifica que la condición migratoria de residencia temporal está sujeta a las regulaciones que rigen en las Islas Galápagos para proteger los ecosistemas. En esta línea, esta Magistratura no observa que, frente a este tipo de residencia, la restricción sea desproporcionada frente a los fines constitucionales identificados.
94. El legislador, a través de la norma examinada, restringió el periodo de duración de las relaciones laborales de los residentes temporales de la región insular, en atención al carácter de temporalidad de su estatus migratorio, y sopesó la preservación de los ecosistemas en las islas y el derecho de acceso preferente a las actividades ambientalmente sustentables de quienes sí residen en ellas. En esa medida, la limitación de la duración de las relaciones laborales de los residentes temporales resulta tolerable. Al respecto, conviene recordar que las Islas Galápagos constituyen un patrimonio natural de la humanidad³⁰ cuyos ecosistemas frágiles se encuentran en peligro por – entre otros – la contaminación y la explosión demográfica. Asimismo, el artículo 258 de la Constitución consagra el derecho de acceso preferente de los residentes permanentes de la región insular. Estos fines constitucionalmente válidos adquieren un mayor peso en relación a la estabilidad laboral de los residentes temporales, en atención al carácter de temporalidad de su residencia.
95. Por lo expuesto, esta Corte concluye que la limitación de que los residentes temporales mantengan relaciones laborales en las islas Galápagos por un periodo de hasta 5 años, contenida en el artículo 41 numeral 5 de la LOREG sí es compatible con el derecho al trabajo y con el principio de igualdad y no discriminación, previstos en la Constitución. Esta medida persigue fines constitucionalmente válidos y es idónea, necesaria y

³⁰ El 8 de septiembre de 1978, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura declaró a las Islas Galápagos como Patrimonio Natural de la Humanidad.

proporcional respecto de (i) proteger el patrimonio natural de la provincia de Galápagos; y, (ii) garantizar el acceso preferente de los residentes permanentes a los recursos naturales y a las actividades ambientalmente sustentables que se emprendan en la región insular.

7.2. Segundo problema jurídico: ¿El artículo 69 de la LOREG al establecer el derecho a seguir utilizando los permisos de operación turística únicamente a los herederos de los residentes permanentes, y excluir a los herederos de los residentes temporales, es incompatible con el principio de igualdad y no discriminación previsto en el artículo 11 numeral 2 de la Constitución, en conexión con el derecho a la propiedad consagrado en el artículo 66 numeral 26 de la Constitución?

96. El artículo 11 numeral 2 de la Constitución establece que: “El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios: [...] 2. Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades”. De la misma manera, el artículo 66 numeral 4 consagra el derecho a la igualdad formal, material y a la no discriminación.
97. La dimensión formal del derecho a la igualdad y no discriminación se relaciona con un trato idéntico para todos los sujetos, ya sea a nivel individual o colectivo, que se encuentren en una misma condición. Por su parte, la dimensión material supone que, cuando existan sujetos en condiciones diferentes, estos requieren un trato distinto de manera que se “permita equiparar el goce y ejercicio” de los derechos de quienes “se encuentran en situaciones distintas”.³¹
98. Por su parte, el artículo 66 numeral 26 de la Constitución consagra el derecho a la propiedad “en todas sus formas, con función y responsabilidad social y ambiental. El derecho al acceso a la propiedad se hará efectivo con la adopción de políticas públicas, entre otras medidas”. Además, el artículo 321 de la Constitución establece que “el Estado reconoce y garantiza el derecho a la propiedad en sus formas pública, privada, comunitaria, estatal, asociativa, cooperativa, mixta, y que deberá cumplir su función social y ambiental”.
99. Esta Corte ha identificado que el derecho a la propiedad tiene una doble dimensión: i) la constitucional, que atiende la obligación del Estado de promover su acceso, y los límites a este para que no lo menoscabe ni vulnere; y, ii) la civil, que se refiere a la declaración de un derecho encaminado al reconocimiento de la titularidad de

³¹ CCE, sentencia 7-ll-IA/19, 28 de octubre de 2019, párrs. 18 y 19.

propietario de un bien o al goce de los derechos reales bajo las modalidades y formas determinadas en el Código Civil y el COGEP.³²

100.En el caso en análisis, la ADATUR indica que el artículo 69 de la LOREG es incompatible con el derecho a la igualdad. Considera que la posibilidad de que los permisos de operación turística sean transmisibles a través de la sucesión por causa de muerte únicamente para quienes tienen la condición de residentes permanentes generaría un trato diferenciado respecto de quienes no lo son. Aquello resultaría, también, incompatible con el derecho a la propiedad.

101.Previo a determinar si la norma indicada es incompatible con el principio de igualdad y no discriminación, en conexidad con el derecho a la propiedad, este Organismo estima importante esclarecer las diferencias entre los residentes temporales y permanentes, así como de los permisos de operación turística para personas naturales y los permisos de operación turística para personas jurídicas, de conformidad con lo dispuesto por la LOREG.

102.Esta Corte verifica que el artículo 39 de la LOREG establece 4 categorías migratorias: **(i)** residentes permanentes; **(ii)** residentes temporales; **(iii)** turistas; y, **(iv)** transeúnte. Por su parte, los artículos 40 y 41 de la LOREG, respectivamente, establecen dos regímenes de residencia de quienes habitan en la región insular: residentes permanentes y residentes temporales.

103.El artículo 40 de la LOREG determina que la residencia permanente es “un estatus que autoriza a las personas a vivir y trabajar de forma permanente en la provincia de Galápagos”.³³

104.El artículo 41 de la LOREG determina que la residencia temporal es:

[...] el estatus que autoriza a las personas para permanecer en la provincia de Galápagos por un tiempo fijo, obtener un permiso para trabajar a cambio de una remuneración en la provincia, está sujeto a una oferta de empleo con derecho a entrar y salir del territorio de la provincia cuantas veces lo desee mientras dure la autorización de la residencia temporal.³⁴

³² CCE, sentencia 1178-19-JP/21, 17 de noviembre de 2021, párr. 58; sentencia 176-14-EP/19, 16 de octubre de 2019, párrs. 95 y 96.

³³ El artículo 40 de la LOREG dispone que esta categoría les será concedida exclusivamente a: **(i)** las personas cuyo padre y/o madre tenga residencia permanente; **(ii)** él o la cónyuge de una persona residente permanente, siempre que hayan transcurrido por lo menos diez años desde la fecha en que contrajeron matrimonio; **(iii)** el o la conviviente de una persona residente permanente, siempre que se encuentren en unión de hecho al menos por diez años. Se entenderá que existe unión de hecho cuando se han cumplido los requisitos previstos en la legislación nacional.

³⁴ Además, esta norma dispone que este estatus le será concedido: **(i)** al cónyuge o conviviente de una persona residente permanente, mientras transcurra el plazo de diez años desde la fecha en que contrajeron

105. Sobre el otorgamiento de permisos de operación turística para personas naturales, el artículo 64 de la LOREG señala que “[l]os permisos de operación turística se otorgarán preferentemente a los residentes permanentes, con el carácter de *intuitu personae*; **serán intransferibles e intransmisibles** y no podrán ejercerse a través de terceros” [énfasis añadido].
106. De conformidad con el artículo 69 de la LOREG, el permiso de operación turística otorgado a una persona solo puede ser utilizado por herederos de titulares con residencia permanente cuando el titular es un residente permanente, y no cuando se trata de un residente temporal. A su vez, la norma impugnada, establece que, en el caso de fallecimiento del titular del permiso de operación turística, sus herederos, **siempre que fueren residentes permanentes**, tendrán derecho a seguir utilizando el permiso por el lapso restante de su vigencia. En esa medida corresponde determinar si esta distinción corresponde a un trato desigual y discriminatorio.
107. Este Organismo ha establecido que, para determinar si una condición genera un trato desigual y discriminatorio, se requiere la concurrencia de tres elementos: (i) la comparabilidad entre los destinatarios de una situación jurídica, es decir, los sujetos

matrimonio o la legalización de la unión de hecho; (ii) las hijas e hijos menores de dieciocho años cuyos padres sean residentes temporales; (iii) las hijas e hijos mayores de edad que no estén emancipados y dependan de residentes temporales, cuando adolezcan de alguna discapacidad o enfermedades catastróficas o degenerativas, debidamente calificado por la autoridad competente, que les imposibilite mantenerse por sí mismos; (iv) las servidoras y los servidores públicos que se encuentren cumpliendo sus servicios por más de noventa días, mientras duren sus funciones; (v) los representantes legales de empresas legalmente domiciliadas en la provincia de Galápagos, las empleadas o los empleados privados en relación de dependencia por el lapso de hasta un año; (vi) el personal de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional que hayan sido designados para el cumplimiento de funciones en la provincia de Galápagos, relacionadas con los fines institucionales de dichas entidades. Mientras se encuentren en el cumplimiento de sus funciones tendrán también la calidad de residentes temporales sus cónyuges o convivientes y sus hijas e hijos menores de edad o personas con discapacidad debidamente calificados por la autoridad competente; (vii) las personas que, con el auspicio de instituciones del Estado o de centros de investigación previamente calificados por el Secretario Técnico, realicen investigación de carácter científico, económico, o social, que sean relevantes para la conservación y desarrollo sostenible en la provincia de Galápagos, mientras dure el proyecto de investigación; (viii) los voluntarios y becarios que ingresen a la provincia de Galápagos para prestar sus servicios dentro de programas de conservación, investigación, capacitación, educación o asistencia social ejecutados por instituciones públicas o entidades privadas sin fines de lucro debidamente registradas, hasta por un lapso máximo de un año, renovable por una sola ocasión por el mismo lapso de tiempo, los mismos que deberán contar con el convenio con la entidad auspiciante de la beca, convencido con la entidad receptora en la provincia de Galápagos, la documentación de soporte de la beca [...]; (ix) los científicos que ingresen a la provincia de Galápagos para desarrollar programas de investigación ejecutados por instituciones públicas o entidades privadas sin fines de lucro debidamente registradas [...]; (x) los adultos mayores con discapacidad o enfermedades catastróficas o degenerativas, debidamente calificados por la autoridad nacional competente, padre o madre de un residente permanente o temporal y que sean sus dependientes; (xi) los profesionales que deben prestar un servicio rural [...]; (xii) los ministros de cultos religiosos o de órdenes religiosas reconocidas por el Estado ecuatoriano que sean designados para el cumplimiento de sus funciones en la provincia de Galápagos, mientras dure la misión. De ser el caso, su cónyuge e hijos menores de edad tendrán la condición migratoria de temporales.

- -

deben estar en igual o semejantes condiciones;³⁵ **(ii)** la constatación de un trato diferenciado, por una de las categorías que la Constitución enuncia ejemplificativamente en el numeral 2 del artículo 11; y, la **(iii)** verificación de un resultado producto del trato diferenciado. Entonces, “la diferencia será justificada cuando sea objetiva, razonable y tenga por finalidad promover derechos; y, será discriminatoria si tiene como resultado anularlos o disminuir su contenido”.³⁶

108. En cuanto a **(i)**, la comparabilidad implica la existencia de dos sujetos de derechos que se encuentran en condiciones iguales o semejantes. La Corte ha señalado que:

[...] el concepto de igualdad, visto como un derecho constitucional, implica un trato igual a situaciones idénticas, pero diferente entre otras situaciones; es decir, **dentro del ordenamiento jurídico existen causas previamente establecidas en disposiciones legales que serán aplicables a situaciones concretas presentadas en un hecho fáctico y/o por actores sociales determinados, de manera que se configura un trato diferente a determinados agentes en virtud de ciertos presupuestos, circunstancias y hechos**, existiendo un margen dentro de la configuración legislativa que permite realizar esta diferenciación.³⁷ [énfasis añadido].

109. En consideración a lo expuesto, sobre el elemento de comparabilidad, si bien de la LOREG se desprenden diferencias entre ambos regímenes, tanto los residentes temporales y permanentes comparten una circunstancia similar a efectos del presente análisis: ante la muerte del titular de los permisos de operación de turismo pretenden hacer uso de este durante el tiempo remanente de vigencia. De ahí que existe comparabilidad entre los herederos que ostentan el estatus migratorio de residencia temporal y de los herederos que ostentan el estatus migratorio de residente permanente.

110. En función de lo esgrimido, y con relación a **(ii)** - la identificación de un trato diferenciado - se constata que la LOREG realiza una distinción entre los herederos residentes “temporales” y “permanentes”. Específicamente, la norma prohíbe que los herederos residentes temporales puedan continuar utilizando los permisos de operación turística concedidos a una persona natural que hubiera fallecido. Aun cuando la norma examinada no establece una sucesión como tal, sí consagra el derecho de los residentes permanentes a usar el mismo permiso hasta que termine su vigencia. Así, los herederos con estatus de residente permanente sí podrían seguir utilizando el permiso correspondiente hasta la fecha de su terminación. En consecuencia, se constata un trato diferenciado con base en la condición migratoria de las personas; categoría protegida y enunciada en el artículo 11 numeral 2 de la Constitución y corresponde que este Organismo verifique el resultado producto del trato diferenciado.

³⁵ CCE, sentencia 1614-15-EP/20, 26 de agosto de 2020, párr. 17.

³⁶ CCE, sentencia 40-18-IN/21, 22 de septiembre de 2021, párr. 33.

³⁷ CCE, sentencia 6-17-CN/19, 18 de junio de 2019, párr. 27.

- 111.**En cuanto a **(iii)** - la verificación del resultado por el trato diferenciado- esta Corte ha indicado que no todo trato diferenciado constituye discriminación. Este Organismo ha comprendido que “la diferencia justificada se presenta cuando se promueven derechos, y la diferencia discriminatoria cuando esta tiene como resultado el menoscabo o la anulación del reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos”.³⁸
- 112.**Como punto de partida del análisis, es necesario que la Corte determine con base en qué criterios se efectúa la diferenciación pues de ello dependerá si el nivel de escrutinio debe ser estricto o de mera razonabilidad. Así, el nivel de intensidad en el escrutinio puede ser alto, medio o bajo dependiendo del fundamento de la distinción.³⁹ El escrutinio es: **(i)** bajo cuando la distinción no se fundamenta en una categoría sospechosa o protegida; **(ii)** medio cuando se diferencia a partir de categorías protegidas; y, **(iii)** estricto o alto cuando la distinción se basa en categorías sospechosas.⁴⁰
- 113.**En el caso que nos ocupa, conforme a lo alegado por la accionante, la distinción se efectúa con base en la condición migratoria de los herederos residentes permanentes y temporales de la provincia de Galápagos. El artículo 11 numeral 2 de la Constitución prevé que las personas no pueden ser discriminadas, entre otros, en razón de su condición migratoria.
- 114.**En el caso concreto, la distinción efectuada por el artículo 69 de la LOREG se encontraría relacionada con la condición migratoria de los residentes permanentes y temporales de la región insular. En este contexto, dado que la diferencia se produciría en razón del estatus migratorio de las personas que residen – de manera temporal o permanente – en las Islas Galápagos, corresponde que este Organismo analice el cargo, y en consecuencia la verificación del trato diferenciado, a través de un escrutinio medio a fin de establecer si la norma examinada es incompatible con el derecho a la propiedad.⁴¹ Aquello, sin perjuicio de que en otros casos, en función la diferencia efectuada en función de la condición migratoria, pueda ameritar que este Organismo efectúe un análisis a través de otro nivel de escrutinio.
- 115.**Para verificar si existe un trato diferenciado que tiene como efecto el menoscabo o la anulación del reconocimiento, goce o ejercicio del derecho, en el presente caso, es importante remitirnos al régimen especial que existe para la provincia de Galápagos. Al respecto, el artículo 258 de la Constitución establece que:

³⁸ CCE, sentencia 202-19-JH/21, 24 de febrero de 2021, párr. 173.

³⁹ CCE, sentencia 15-21-IN/23, 12 de julio de 2023, párr. 45.

⁴⁰ CCE, sentencia 28-15-IN/21, 24 de noviembre de 2021, párr. 147.

⁴¹ *Ibid.*, párr. 149.

La provincia de Galápagos tendrá un gobierno de régimen especial. **Su planificación y desarrollo se organizará en función de un estricto apego a los principios de conservación del patrimonio natural del Estado** y del buen vivir, de conformidad con lo que la ley determine. [...]

Para la protección del distrito especial de Galápagos **se limitarán los derechos de migración interna, trabajo o cualquier otra actividad pública o privada que pueda afectar al ambiente**. En materia de ordenamiento territorial, el Consejo de Gobierno dictará las políticas en coordinación con los municipios y juntas parroquiales, quienes las ejecutarán.

Las personas residentes permanentes afectadas por la limitación de los derechos tendrán acceso preferente a los recursos naturales y a las actividades ambientalmente sustentables. [énfasis añadido].

116. En ese sentido, la norma constitucional faculta el establecimiento de un régimen jurídico-administrativo específico en la provincia de Galápagos, con el propósito de conservar el patrimonio natural de las islas y garantizar el acceso preferente de las personas residentes permanentes a los recursos naturales y a las actividades ambientalmente sustentables que se realicen en las islas. Para alcanzar tales propósitos, el legislador debe establecer medidas que limiten justificadamente el ejercicio de otros derechos, principalmente de quienes no ostentan la calidad de residentes permanentes.

117. En este orden de ideas, este Organismo observa que, conforme al artículo 258 de la Constitución los residentes permanentes que se vieran afectados por la limitación de los derechos son quienes tienen derecho a acceder preferentemente a los recursos naturales y a las actividades ambientalmente sustentables que se emprendan en la región insular. Al respecto, esta Corte Constitucional no puede dejar de observar que el ejercicio de actividades productivas en la región insular se encuentra sujeto a regulaciones que no rigen para el Ecuador continental. La adopción de normativa más rigurosa tiene por objeto proteger la biodiversidad de las Islas Galápagos.⁴²

118. De esta forma, de conformidad con el artículo 258 de la Constitución, los residentes permanentes de la región insular deben cumplir requisitos específicos establecidos en el ordenamiento jurídico a fin de emprender actividades productivas en la provincia. Aquello incide en el ejercicio, por ejemplo, de sus derechos al trabajo y a desarrollar actividades económicas, en razón del espacio geográfico en el que lo ejercen, el mismo que corresponde al lugar donde habitan y desarrollan sus proyectos de vida. En consecuencia, los residentes permanentes de las Islas Galápagos adquieren limitaciones al ejercicio de sus derechos, con el propósito de garantizar la conservación

⁴² Por ejemplo, de conformidad con el artículo 58 de la LOREG, en la Reserva Marina de la provincia de Galápagos se permite únicamente la actividad pesquera artesanal con fines comerciales, la misma que se rige según las disposiciones del Reglamento Especial para la Actividad Pesquera en la Reserva Marina de Galápagos. De conformidad con el referido Reglamento, es necesario que los pescadores artesanales obtengan la licencia PARMA para desarrollar actividades pesqueras en la región, en base al turismo sostenible que se realiza en la provincia de Galápagos.

de la biodiversidad de las islas, conforme a la norma constitucional. Por ello, la Constitución prevé que deben acceder preferentemente a los recursos naturales y actividades ambientalmente sustentables que se emprendan en ellas. Aquello, además, permite velar por la subsistencia y el desarrollo de los correspondientes proyectos de vida de los residentes permanentes de la región insular.

119. Este derecho previsto en el artículo 258 de la Constitución, además, se encuentra desarrollado en el numeral 7 del artículo 3 de la LOREG. La disposición normativa referida establece que los residentes permanentes de las Islas Galápagos tienen derecho a ser considerados preferentemente en la contratación o en concursos públicos de méritos y oposición en el sector público y privado. También, deben acceder de manera preferencial a las actividades ambientalmente sostenibles que se realicen en la provincia.
120. A través del artículo 69 de la LOREG, el legislador optó por implementar una restricción en la titularidad del derecho a utilizar el permiso de operaciones turísticas hasta que termine su periodo de vigencia. La limitación se aplica a los herederos de los residentes temporales, quienes no pueden utilizar dicho permiso tras el fallecimiento del titular. En este caso, la ley determina únicamente que los herederos que son residentes permanentes pueden continuar utilizando el permiso de operación turística otorgado a personas naturales hasta que fenezca su periodo de vigencia. Así, la norma analizada no establece una sucesión como tal.
121. A la luz de las consideraciones expuestas, en aplicación del artículo 3.2 de la LOGJCC, para determinar si una norma que limita derechos cumple con el test de proporcionalidad debe verificarse si es que la medida persigue un fin constitucionalmente válido y si esta es idónea, necesaria y proporcional. Por lo tanto, para determinar si la limitación del derecho examinado es constitucional, es necesario aplicar un test de proporcionalidad.
122. La accionante cuestiona que el artículo 69 de la LOREG impide que los herederos que tengan residencia temporal puedan seguir utilizando el permiso de operación. En contraposición, los herederos con residencia permanente sí podrían convertirse en sus titulares de este permiso cuando opere la sucesión por causa de muerte.
123. Este Organismo verifica, a partir de las alegaciones de la Asamblea Nacional, que el *fin legítimo* es preservar el patrimonio natural de las islas y velar por que los residentes permanentes de las islas accedan preferentemente a los recursos naturales y actividades ambientalmente sustentables, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 258 de la Constitución.

124. En cuanto a la *idoneidad* esta Corte considera que la medida contemplada en el artículo 69 de la LOREG guarda relación con la finalidad de proteger el patrimonio natural a través de un control de permanencia en la provincia de Galápagos. De esta manera, una vez que se extinga el permiso de operación turística que es otorgado con carácter *intuito personae*, se impide que los herederos que no ostentan la calidad de residente permanente se trasladen o extiendan su permanencia en la región insular.
125. Aquello, no solo permite resguardar la planificación migratoria en las islas; también contribuye a que los residentes permanentes de la región insular accedan preferentemente a los recursos naturales y a las actividades ambientalmente sustentables que se emprendan en esta región. En este caso, la norma impugnada - al impedir que los herederos de los residentes temporales continúen utilizando los permisos de operación turística ante el fallecimiento de su titular - tiene por objeto velar por que, quien ejerza actividades turísticas en las islas y obtenga para el efecto el permiso correspondiente, sea un residente permanente. Lo anterior permite garantizar que sean los residentes permanentes quienes accedan preferentemente al desarrollo de actividades ambientalmente sustentables que se emprendan en Galápagos; en este caso, la realización de actividades turísticas sostenibles,⁴³ tal como se apuntó en la resolución del primer problema jurídico.
126. Sobre la *necesidad de la medida*, la Corte encuentra que esta sí cumple con este parámetro. Se trata de una estrategia que busca evitar el incremento del índice de residentes temporales en la región insular y promover que sean los mismos residentes permanentes de las islas quienes tengan acceso preferente a los recursos naturales y a las actividades ambientalmente sustentables que se lleven a cabo en las islas. Así, la identificada limitación en la transmisión a través de la causa de muerte a los permisos de operación turística, impuesta a los residentes temporales, es necesaria para efectuar un control migratorio, particularmente tras el fallecimiento del titular del referido permiso. Lo anterior, coadyuva al cumplimiento del fin constitucionalmente válido.
127. Además, la residencia temporal implica que la persona permanezca por un plazo específico en las Islas Galápagos. En esa medida, ante el fallecimiento de su titular, cuando el heredero se trate de un residente temporal, los permisos de operación turística no tendrían la posibilidad de ser utilizados por sus herederos. Caso contrario, tendrían por efecto incrementar la migración interna de los herederos de los residentes

⁴³ Sobre la realización de actividades turísticas en las Islas Galápagos, el artículo 61 de la LOREG dispone que “el turismo en la provincia de Galápagos se basará en el fortalecimiento de la cadena de valor local y la protección del usuario de servicios turísticos, así como en los principios de sostenibilidad, límites ambientales, conservación, seguridad y calidad de los servicios turísticos. Se desarrollará a través de los modelos de turismo de naturaleza, ecoturismo, de aventura y otras modalidades que sean compatibles con la conservación de los ecosistemas de conformidad con el Reglamento de esta Ley y demás normativa aplicable”. En esta línea, el artículo 51 del Reglamento de la LOREG consagra los principios en que se basa el turismo sostenible que se realice en la provincia de Galápagos.

no permanentes a las Islas Galápagos, a fin de que continúen ejerciendo actividades turísticas en la región insular, hasta que culmine su periodo de vigencia, lo que resultaría incompatible con los fines constitucionalmente válidos identificados.

128. Por otro lado, la Corte no evidencia otra medida que, en el caso de sucesión por muerte, proteja los valores contenidos en el artículo 258 de la Constitución; y, al mismo tiempo, no anule totalmente la posibilidad de que, ante el fallecimiento del titular, se permita el uso del permiso de operaciones turísticas. En consecuencia, la limitación adoptada por el artículo 69 de la LOREG sí cumple con el parámetro de necesidad para alcanzar el fin constitucionalmente válido. La referida norma consagra un titular del derecho a utilizar un permiso de operaciones turísticas tras el fallecimiento de quien lo obtuvo con el carácter *intuitu personae*: las y los residentes permanentes de las Islas Galápagos.

129. En lo que respecta a la *proporcionalidad en sentido estricto* se considera que la medida, si bien restringe la posibilidad de que los herederos que son residentes temporales puedan continuar con el permiso de operación turística, y consecuentemente restringe el ejercicio del derecho a la propiedad, esta limitación no resulta desproporcionada. Esta medida tiene por objetivo evitar el incremento de la tasa de residentes temporales en la región insular, a fin de preservar su patrimonio natural y garantizar que sean los residentes permanentes quienes, preferentemente, accedan a los recursos naturales y actividades ambientalmente sustentables que se emprendan en la región. En este caso concreto, permite que sean los herederos de los residentes permanentes quienes accedan al permiso de operación turística y ejerzan actividades turísticas sostenibles en la región insular. Así, la restricción impuesta a los herederos de los residentes temporales de las Islas Galápagos no resulta desmedida frente a la consecución del fin constitucionalmente válido.

130. Además, esta Corte toma nota de que la norma no impide que los herederos que son residentes temporales, tras el fallecimiento del titular de la licencia de operación turística puedan dar cumplimiento a los requisitos previstos por la normativa y adquirir un nuevo permiso de operaciones turísticas. De esta forma, no se refleja que haya un gravamen mayor frente al fin constitucionalmente válido.

131. En virtud de lo indicado, este Organismo considera que la disposición expuesta en el artículo 69 de la LOREG guarda armonía con los fines constitucionales previstos en el artículo 258 de la Constitución. Por lo tanto, esta medida es necesaria, idónea y proporcional y no se evidencian motivos para declarar su inconstitucionalidad.

8. Consideraciones finales

132. Sin perjuicio del examen precedente, este Organismo no puede dejar de observar que en la presente causa se han presentado más de cien escritos de *amici curiae* que reproducen un texto idéntico. Al respecto, esta Corte Constitucional considera oportuno destacar que, de conformidad con el artículo 12 de la LOGJCC dispone que:

Cualquier persona o grupos de personas que tenga interés en la causa podrá presentar un escrito de *amicus curiae* que será admitido al expediente para mejor resolver hasta antes de la sentencia. De creerlo necesario, la jueza o juez podrá escuchar en audiencia pública a la persona o grupo interesado.

133. Sobre el *amicus curiae*, la Corte Constitucional ha considerado que este “permite a personas ajenas al proceso judicial aportar únicamente con criterios jurídicos sobre un punto determinado, con el objeto de facilitar y contribuir a los operadores de justicia en la resolución de un litigio, sin que ellos puedan [...] ser considerados como parte procesal”.⁴⁴ Así, los *amici curiae* deben proporcionar argumentos que le permitan a la autoridad judicial resolver la causa.⁴⁵

134. En esa línea, la presentación sucesiva de múltiples escritos de *amici curiae* idénticos no permiten que se cumpla con su finalidad prevista en la LOGJCC y en la jurisprudencia de este Organismo. En consecuencia, se insta a quienes comparezcan en las causas en aquella calidad proporcionen argumentos que amplíen el debate y provean a las autoridades judiciales de elementos para mejor resolver las causas concretas.

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. Desestimar** la acción pública de inconstitucionalidad **9-20-IN**.
- Notifíquese y archívese.



Firmado electrónicamente por:
**JHOEL MARLIN
ESCUDERO SOLIZ**

Validar Únicamente con FirmaEC

Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

⁴⁴ CCE, sentencia 98-23-JH/23, 13 de diciembre de 2023, párr. 78.

⁴⁵ *Ibid.*, párr. 80.

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Richard Ortiz Ortiz, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 22 de mayo de 2025; sin contar con la presencia de los jueces constitucionales Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez, por uso de licencias por comisión de servicios.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

**Caso Nro. 9-20-IN**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día jueves cinco de junio de dos mil veinticinco, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 1-22-IN/25
Juez ponente: Jhoel Escudero Soliz

Quito, D.M., 05 de junio de 2025

CASO 1-22-IN

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

SENTENCIA 1-22-IN/25

Resumen: La Corte Constitucional examina la constitucionalidad de la “Ordenanza que regula la emisión de la tasa de habilitación y control de actividades económicas en establecimientos en el cantón Guayaquil” a la luz del artículo 301 de la Constitución. La Corte determina que las normas impugnadas vulneran el principio de legalidad en materia tributaria, debido a que no contienen las características esenciales para la configuración de una tasa. En consecuencia, expulsa la Ordenanza del ordenamiento jurídico y difiere los efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad hasta el final del ejercicio fiscal en curso.

1. Antecedentes procesales

1. El 3 de enero de 2022, Fernando André Rojas Yerovi (“**accionante**”) presentó una acción pública de inconstitucionalidad por el fondo, en contra de los artículos 1, 3, 4, 5, 6, 7, innumerado a continuación del 7, 8, 10, 11, 12 y disposición general segunda de la “Ordenanza que regula la emisión de la tasa de habilitación y control de actividades económicas en establecimientos en el cantón Guayaquil” (“**normas impugnadas**”), emitida por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Guayaquil (“**GAD de Guayaquil**”), publicada en el Registro Oficial 613, suplemento, de 7 de enero de 2012.
2. El 21 de marzo de 2022, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional¹ admitió a trámite la acción, y dispuso al GAD de Guayaquil y a la Procuraduría General del Estado que intervengan defendiendo o impugnando la constitucionalidad de las normas impugnadas.
3. El 26 de abril de 2022, el GAD de Guayaquil remitió su informe. No se evidencia en el expediente que la Procuraduría General del Estado haya remitido informe alguno. El 13 de diciembre de 2024 el juez sustanciador de la causa, Jhoel Escudero Soliz, avocó conocimiento y dispuso al GAD de Guayaquil que presente un informe sobre el estado de

¹ La Sala de Admisión estuvo conformada por la entonces jueza constitucional Daniela Salazar Marín y los jueces constitucionales Alí Lozada Prado y Jhoel Escudero Soliz.

vigencia de las normas impugnadas. El 20 de diciembre de 2024, el procurador judicial del GAD de Guayaquil remitió la información solicitada.

4. El 15 de enero de 2025, el juez sustanciador de la causa solicitó al GAD de Guayaquil que remita información sobre **i)** los valores anuales recaudados por la tasa de habilitación y control de actividades económicas en Guayaquil desde 2012 hasta 2024; **ii)** el destino anual de dichos fondos; y, **iii)** el porcentaje que representan dentro del ingreso total del Municipio. El 20 del mismo mes y año el GAD de Guayaquil remitió la información solicitada.

2. Competencia

5. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad, de conformidad con los artículos 436, numeral 2 de la Constitución de la República (“**CRE**”); 75, numeral 1, literal d, y 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”).

3. Disposiciones impugnadas

6. El accionante identifica como normas impugnadas los artículos 1, 3, 4, 5, 6, 7, innumerado a continuación del 7, 8, 10, 11, 12 y disposición general segunda de la “Ordenanza que regula la emisión de la tasa de habilitación y control de actividades económicas en establecimientos en el cantón Guayaquil”² (“**Ordenanza**”).

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. De la parte accionante, en contra de la Ordenanza

7. El accionante acusa la inconstitucionalidad por el fondo de los artículos 1, 3, 4, 5, 6, 7, innumerado a continuación del 7, 8, 10, 11, 12. En consecuencia, solicita a esta Corte que declare la inconstitucionalidad de estas disposiciones y disponga un mecanismo de seguimiento para garantizar que el GAD de Guayaquil respete los principios constitucionales en materia tributaria al crear los tributos que están en el marco de su competencia. Señala que el artículo 240 de la CRE reconoce las facultades legislativas de los gobiernos autónomos descentralizados (“**GAD**” o “**GADs**”) en el ámbito de sus competencias y jurisdicción territorial. Así, los artículos 264, numeral 5 y 266 de la CRE

² Publicada en el Registro Oficial 613, suplemento, 07 de enero de 2012.

otorgan a los GADs la competencia para crear, modificar y suprimir tasas y contribuciones especiales de mejoras mediante ordenanzas. Esta competencia, que es ejercida por los órganos legislativos de los GADs, está contemplada en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (“COTAD”).³ A su vez, el artículo 492 de esta norma prevé que los GADs municipales “[...] reglamentarán por medio de ordenanzas el cobro de sus tributos [...]”.

8. Advierte que la CRE establece en los artículos 300,⁴ 301,⁵ 323⁶ los principios que gobiernan el régimen tributario. Además, el artículo 1, inciso segundo del Código Tributario (“CT”) define a los tributos como una

[...] prestación pecuniaria exigida por el Estado, a través de entes nacionales o seccionales o de excepción, como consecuencia de la realización del hecho imponible previsto en la ley, con el objetivo de satisfacer necesidades públicas. Los tributos son: impuestos, tasas y contribuciones especiales [...].

9. Alega que las normas impugnadas no constituyen una “tasa tributaria” sino un “impuesto tributario”. Para sustentar este cargo señala:

- 9.1. La sentencia 003-09-SIN-CC⁷ dictada por este Organismo determina que una tasa

[...] puede crearse si se vincula únicamente con: (i) la prestación de un servicio público colectivo, en el marco de las competencias de los órganos; (ii) el aprovechamiento especial del dominio público; y, (iii) la ejecución de una actividad administrativa individualizada [...].

³ En el caso de los GADs municipales, esta competencia está establecida en el artículo 57, literal b) del COOTAD.

⁴ **Art. 300:** El régimen tributario se regirá por los principios de generalidad, progresividad, eficiencia, simplicidad administrativa, irretroactividad, equidad, transparencia y suficiencia recaudatoria. Se priorizarán los impuestos directos y progresivos. La política tributaria promoverá la redistribución y estimulará el empleo, la producción de bienes y servicios, y conductas ecológicas, sociales y económicas responsables.

⁵ **Art. 301:** Sólo por iniciativa de la Función Ejecutiva y mediante ley sancionada por la Asamblea Nacional se podrá establecer, modificar, exonerar o extinguir impuestos. Sólo por acto normativo de órgano competente se podrán establecer, modificar, exonerar y extinguir tasas y contribuciones. Las tasas y contribuciones especiales se crearán y regularán de acuerdo con la ley.

⁶ **Art. 323:** Con el objeto de ejecutar planes de desarrollo social, manejo sustentable del ambiente y de bienestar colectivo, las instituciones del Estado, por razones de utilidad pública o interés social y nacional, podrán declarar la expropiación de bienes, previa justa valoración, indemnización y pago de conformidad con la ley. Se prohíbe toda forma de confiscación.

⁷ CCE, sentencia 003-09-SIN-CC, 23 de julio del 2009, causa 0021-2009-IA. Además, se refiere a las sentencias 016-15-SIN-CC, 13 de mayo de 2015, causa 0055-14-IN; 038-15-SIN-CC, 16 de septiembre de 2015, causa 0009-15-IN; y, 27-16-IN/21, 19 de mayo de 2021.

[L]a misma sentencia enlistó y definió a las que entiende como características de la especie tributaria «tasa», a saber: (i) divisibilidad, (ii) naturaleza jurídica; (iii) funcionamiento efectivo; (iv) ventaja; (v) voluntad; y, (vi) destino de la recaudación.

- 9.2.** Las normas impugnadas no se adecúan a los elementos característicos de una tasa – reseñados en el párrafo precedente – ya que **i)** el GAD de Guayaquil no determinó en su configuración el servicio público al que responde su imposición; y, **ii)** los sujetos pasivos del tributo no reportan una ventaja o beneficio por el pago de esta contribución.
- 9.3.** Así, la ejecución de actividades económicas en el cantón Guayaquil no responde a necesidades generales ni está vinculada a funciones estatales pues **i)** las actividades que generan la imposición del tributo no constituyen un servicio público; y, **ii)** tampoco son una actividad administrativa dirigida a contribuyentes específicos.
- 9.4.** El hecho generador de la tasa de habilitación y control de actividades económicas coincide con el del impuesto de patente, que grava la ejecución de actividades comerciales, industriales, financieras, inmobiliarias o profesionales en una jurisdicción.⁸ Por tanto, ambos tributos gravan el mismo hecho generador y generan una doble tributación interna.
- 10.** Aduce que las disposiciones impugnadas contravienen el principio de legalidad previsto en el artículo 301 de la CRE, en concordancia con los artículos 120, numeral 7 y 132, numeral 3 de la norma suprema. Para fundamentar este cargo manifiesta que:
- 10.1.** El principio de legalidad se instrumenta a través del principio de reserva de ley, para el caso de impuestos y, respecto de las tasas y contribuciones especiales, mediante la competencia constitucional otorgada a los GADs para emitir actos normativos para su creación, modificación y extinción (artículos 240; 264 numeral 5; y, 266 de la CRE). Esa competencia está regulada a nivel infra constitucional en el COOTAD y el CT.
- 10.2.** La creación, modificación y extinción de una tasa puede realizarse únicamente **i)** mediante acto normativo de órgano competente; y, **ii)** en materias propias del ámbito de sus competencias constitucionales y legales.

⁸ El artículo 547 del COOTAD establece que los sujetos pasivos del impuesto de patente son “[...] las personas naturales, jurídicas, sociedades, nacionales o extranjeras, domiciliadas o con establecimiento en la respectiva jurisdicción municipal o metropolitana, que ejerzan permanentemente actividades comerciales, industriales, financieras, inmobiliarias y profesionales [...]”.

- 10.3.** La tasa de habilitación y control de actividades económicas impuesta por el GAD de Guayaquil carece de configuración normativa adecuada pues no identifica la actividad estatal o servicio público al que está vinculada. Ello vulnera el principio de reserva normativa ya que no se evidencia relación entre el cobro de la tasa y una actividad estatal concreta. Además, esta tasa tampoco grava el otorgamiento de permisos o títulos relacionados con actividades específicas. Por tanto, las normas impugnadas contravienen el principio de legalidad tributaria establecido en el artículo 301 de la Constitución.
- 10.4.** El artículo 1 de la Ordenanza señala que el hecho generador de la tasa de habilitación y control de actividades económicas es el ejercicio habitual de actividades económicas, sin vincularla a un servicio público o al aprovechamiento de bienes de dominio público. Las normas impugnadas no prevén una relación entre los valores cobrados y un servicio público o actividad estatal. Por tanto, no se ajustan al principio de provocación y recuperación de costos estatales previsto en el COOTAD.⁹
- 11.** Aduce que las disposiciones impugnadas inobservan los principios de generalidad, equidad, proporcionalidad y no confiscatoriedad (artículos 300 y 323 de la CRE), al crear un tributo “[...] que (i) impone una carga desproporcionada al accionar estatal del que se beneficia, que es inexistente y, (ii) priva de recursos propios a los sujetos pasivos sin recibir una prestación proporcional [...]”. Para sustentar este cargo señala:
- 11.1.** Las normas impugnadas no vinculan la tasa de habilitación y control de actividades económicas con una actividad o servicio prestado por el GAD de Guayaquil. Ello inobserva la configuración normativa de una tasa, que se fundamenta:
- [...] en los principios de provocación y recuperación de costos y de equivalencia, es decir, el cobro de una tasa tiene que estar precedido de un costo para la administración pública, que

⁹ COOTAD, artículo 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.

se deriva de la realización de una actividad estatal, que será determinado en base a una proporción razonable entre el costo y la tarifa [...].

11.2. Por tanto, la desvinculación entre el cobro de la tasa y una actividad estatal que justifique su recaudación contraviene el principio de equidad y “[...] las nociones de proporcionalidad y capacidad contributiva [...]”.

11.3. En cuanto al principio de no confiscatoriedad (artículo 323 de la CRE), señala que éste “[...] constituye un límite al principio de progresividad, impidiendo que la incidencia del tributo llegue al extremo de privar al sujeto pasivo de la fuente de imposición [...]”. Dado que la tasa de habilitación y control de actividades económicas no reporta beneficio alguno para el sujeto pasivo, y tampoco obedece a la prestación de un servicio por parte de la administración pública, impone una carga desproporcionada para el sujeto pasivo del impuesto y contraviene este principio.

12. Finalmente, señala que las normas impugnadas transgreden el artículo 53 de la CRE¹⁰ al no determinar “[...] un sistema de medición de satisfacción específico [vinculado a] un servicio público por el cual se pagaría la [...]” tasa de habilitación y control de actividades económicas.

4.2. Del GAD de Guayaquil, sobre las normas impugnadas

13. El GAD de Guayaquil señala que los principios fundamentales del control de constitucionalidad son la presunción de constitucionalidad, el principio *indubio pro legislatore* y la permanencia de las disposiciones impugnadas en el ordenamiento jurídico. Por tanto, el accionante debía acreditar de forma clara y fundamentada las razones por las cuales acusa la inconstitucionalidad de las normas impugnadas.

14. Establece que el GAD de Guayaquil, en virtud del artículo 264 de la CRE, tiene la competencia para **i)** regular el uso y ocupación del suelo urbano y rural en el cantón y **ii)** crear, modificar o extinguir tasas mediante ordenanzas. Estas competencias exclusivas están previstas en el artículo 55 del COOTAD.

¹⁰ CRE, artículo 53: Las empresas, instituciones y organismos que presten servicios públicos deberán incorporar sistemas de medición de satisfacción de las personas usuarias y consumidoras, y poner en práctica sistemas de atención y reparación.

El Estado responderá civilmente por los daños y perjuicios causados a las personas por negligencia y descuido en la atención de los servicios públicos que estén a su cargo, y por la carencia de servicios que hayan sido pagados.

15. Señala que la Ordenanza regula y controla el uso del suelo en el cantón Guayaquil, y es una “[...] contraprestación por la utilización y ocupación del suelo a fin de prestar servicio[s] [...]”. Por tanto, se emitió en el marco de las competencias constitucionales y legales del GAD de Guayaquil, y observa los principios de reserva de ley, generalidad, equidad y suficiencia recaudatoria, previstos en los artículos 300 y 301 de la CRE. Por tanto, solicita declarar sin lugar la demanda y ratificar la permanencia de las normas impugnadas en el ordenamiento jurídico.
16. El 20 de enero de 2025, el GAD de Guayaquil informó a la Corte que entre 2012 y 2024 evaluó un total de 499 670 procesos relacionados con la tasa de habilitación y control de actividades económicas.¹¹ Además, señaló lo siguiente sobre los procesos administrativos vinculados con esta tasa:
- 16.1.El proceso está a cargo del Departamento de Habilitación de Establecimientos. Esta dependencia está conformada por 11 personas que se encargan de: **i)** la revisión documental, **ii)** el análisis técnico, **iii)** inspecciones *in situ*, y **iv)** emisión de resoluciones de generación de la tasa de habilitación y control de actividades económicas.
- 16.2.En 2013 el GAD de Guayaquil invirtió en la “[...] creación de la Plataforma Virtual a través de los [sic] a través de los cuales los ciudadanos pueden acceder a [...] a los Servicios en línea los procesos de Tasa de Habilitación [...]”.¹² Para el soporte técnico de la plataforma, el GAD de Guayaquil cuenta con “[...] personal técnico de la Dirección General de Tecnologías de la Información [...]”.¹³
- 16.3.En 2018 el GAD de Guayaquil incorporó “[...] a sus servicios la ‘Ventanilla Universal’ a través de la cual la ciudadanía en general puede realizar el ingreso, consulta y seguimientos de los procesos y servicios que administran cada una de las Dependencia [sic] Municipales [...]”.¹⁴
- 16.4.Desde 2012 hasta enero de 2025, el GAD de Guayaquil recaudó USD\$ 92 941 145,30 por concepto de la tasa de habilitación y control de actividades económicas, conforme al siguiente detalle:

¹¹ CCE, causa 1-22-IN, [memorando DUEVP-0443-2025](#) de 17 de enero del 2024. Documento remitido por el GAD de Guayaquil mediante [escrito](#) receptado el 20 enero de 2025, a las 16h15.

¹² *Ibid.*, p. 3.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ *Ibid.*

Período	Monto recaudado por concepto de la tasa de habilitación y control de establecimientos
2012	\$5 571 528,08
2013	\$6 171 382,84
2014	\$6 652 513,74
2015	\$7 224 565,59
2016	\$7 571 572,68
2017	\$7 736 887,18
2018	\$8 196 299,06
2019	\$8 673 982,40
2020	\$8 453 902,72
2021	-
2022	\$9 332 490,07
2023	\$9 092 730,85
2024	\$8 250 821,59
2025	\$12 468,50
TOTAL:	\$92 941 145,30

Fuente: GAD de Guayaquil.¹⁵

5. Cuestión previa

17. La Ordenanza fue emitida por el GAD de Guayaquil el 22 de diciembre de 2011 y entró en vigencia a partir de su publicación en la Gaceta Oficial de la Municipalidad de Guayaquil, edición 26 de 30 de diciembre del 2011. Además, fue publicada en el Registro Oficial 613, suplemento, de 7 de enero de 2012.

¹⁵ CCE, causa 1-22-IN, [memorando DGF-CTIT-2025-151](#) de 17 de enero de 2025, pág. 2. Documento remitido por el GAD de Guayaquil mediante [escrito](#) receptado el 20 enero de 2025, a las 16h43. El GAD de Guayaquil informó que, mediante ordenanza de 17 de diciembre de 2020, determinó una tarifa de 0% para la recaudación de la tasa bajo análisis en el año fiscal 2021.

18. Conforme ha informado el GAD de Guayaquil,¹⁶ y como esta Corte verifica,¹⁷ la Ordenanza ha sido reformada en ocho ocasiones.¹⁸ Por tanto, previo a formular y resolver los problemas jurídicos, corresponde a esta Corte determinar si en la actual normativa persiste el contenido del artículo originalmente demandado como inconstitucional, o si la norma reformada sigue produciendo efectos jurídicos conforme lo determina el artículo 76 numerales 8 y 9 de la LOGJCC. Para tal efecto, el análisis de esta Corte partirá de la verificación del contenido actual y vigencia de las normas impugnadas:

Tabla 1: Disposiciones comparadas de las reformas a la Ordenanza.	
Texto de las normas impugnadas vigente al momento de la presentación de la demanda de acción pública de inconstitucionalidad	Texto de las normas impugnadas vigente actualmente
Art. 1.- Ámbito.- Toda persona natural, jurídica o sociedades de hecho que ejercen habitualmente actividades económicas, en establecimientos de cualquier índole, dentro del cantón Guayaquil, están obligadas a pagar la Tasa de Habilitación y Control. Se incluyen	Sin reformas. Vigente.

¹⁶ CCE, causa 1-22-IN, [escrito](#) presentado por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Guayaquil el 20 diciembre de 2024.

¹⁷ CCE, causa 1-22-IN, publicaciones en la [Gaceta Municipal de Guayaquil](#) de las reformas a la Ordenanza que regula la emisión de la tasa de habilitación y control de actividades económicas en establecimientos en el cantón Guayaquil. Documento remitido por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Guayaquil mediante [escrito](#) receptado el 20 diciembre de 2024.

¹⁸ Desde su emisión en 2011 y publicación en el Registro Oficial en 2012, la Ordenanza fue modificada conforme de la siguiente forma: **1)** “Ordenanza que reforma a la ordenanza que regula la emisión de la tasa de habilitación y control de actividades económicas en establecimientos” de 23 de marzo de 2012, publicada en la Gaceta Oficial 30 de la Alcaldía de Guayaquil de 2 de abril de 2012; **1.1)** “Fe de erratas” al artículo 14 de la Ordenanza, emitida el 12 de abril de 2012 y publicada en la Gaceta Oficial 31 de la Alcaldía de Guayaquil de 17 de abril de 2012; **2)** “Ordenanza que reforma a la ordenanza que regula la emisión de la tasa de habilitación y control de actividades económicas en establecimientos” de 4 de mayo de 2012, publicada en la Gaceta Oficial 32 de la Alcaldía de Guayaquil de 7 de mayo de 2012; **3)** “Ordenanza que reforma a la ordenanza que regula la emisión de la tasa de habilitación y control de actividades económicas en establecimientos” de 6 de julio de 2012, publicada en la Gaceta Oficial 38 de la Alcaldía de Guayaquil de 30 de julio de 2012; **4)** “Quinta reforma a la ordenanza que regula la emisión de la tasa de habilitación y control de actividades económicas en establecimientos” de 5 de marzo de 2015, publicada en la Gaceta Oficial 21 de la Alcaldía de Guayaquil de 13 de marzo de 2015; **5)** “Sexta reforma a la ordenanza que regula la emisión de la tasa de habilitación y control de actividades económicas en establecimientos” de 6 de mayo de 2016, publicada en la Gaceta Oficial 42 de la Alcaldía de Guayaquil de 23 de mayo de 2016; **6)** “Séptima reforma a la ordenanza que regula la emisión de la tasa de habilitación y control de actividades económicas en establecimientos” de 22 de noviembre de 2021, publicada en la Gaceta Oficial 40 de la Alcaldía de Guayaquil de 24 de noviembre de 2021; **7)** “Octava reforma a la ordenanza que regula la emisión de la tasa de habilitación y control de actividades económicas en establecimientos” de 22 de noviembre de 2022, publicada en la Gaceta Oficial 55 de la Alcaldía de Guayaquil de 5 de diciembre de 2022; y, **8)** “Novena reforma a la ordenanza que regula la emisión de la tasa de habilitación y control de actividades económicas en establecimientos” de 1 de febrero de 2023, publicada en la Gaceta Oficial 58 de la Alcaldía de Guayaquil de 16 de febrero de 2023.

<p>en este ámbito todas las que desarrollen actividades de espectáculos públicos.</p> <p>Se considera habitual la actividad, cuando el sujeto pasivo la realice de manera continua o periódica.</p>	
<p>Art. 3.- Sujeto pasivo.- Son sujetos pasivos de esta obligación tributaria, todas las personas naturales, jurídicas y sociedades de hecho que ejerzan habitualmente las actividades señaladas en el artículo 1 de la presente Ordenanza.</p>	Sin reformas. Vigente.
<p>Art. 4.- Base imponible.- La Tasa de Habilitación y Control se pagará de forma anual por cada establecimiento y se fijará de acuerdo al área del establecimiento o local donde se realice la actividad, conforme lo establece el artículo 5 de esta ordenanza.</p> <p>El área será declarada por el solicitante, lo que será confirmado en la inspección que practicará el delegado municipal de la Dirección de Justicia y Vigilancia que se designe para el efecto. De existir un área superior a la declarada, se considerará este hecho como evasión tributaria y será sancionado de acuerdo a lo establecido en el artículo 11 de la presente ordenanza.</p>	Sin reformas. Vigente.
<p>Art. 5.- Cuantía de la tasa. El sujeto pasivo de la tasa pagará en función del área que ocupe en el lugar donde ejerza sus actividades, un valor correspondiente a 0.23% de un S.B.U. por cada metro cuadrado, cuando su extensión sea de hasta cien metros cuadrados de extensión, valor que en ningún caso será menor al 12% de un S.B.U. Los establecimientos mayores a esa extensión pagarán el 0.31% de un S.B.U. por metro cuadrado sin excepción alguna. En ningún caso, la cuantía de la Tasa será mayor a veinte (20) salarios básicos unificados.</p> <p>El pago de la Tasa de Habilitación se efectúa de manera anual, considerándose que el valor total del pago de la misma corresponde al periodo comprendido entre los meses de enero a diciembre. Por lo tanto para aquellos establecimientos que inicien sus actividades en cualquier mes posterior a Enero se calculará el valor de pago de la Tasa de Habilitación de</p>	Sin reformas posteriores. Vigente.

<p>manera proporcional, considerando para su cálculo que mes comenzado es mes terminado. La Municipalidad de Guayaquil cobrará la tasa desde el registro del establecimiento respectivo en el Registro Único de Contribuyentes en el Servicio de Rentas Internas. Dicho Registro se considera la fecha de inicio de las actividades en el establecimiento.</p> <p><i>[Reforma publicada en la Gaceta Municipal de Guayaquil 21, 13 de marzo de 2016]</i></p>	
<p>Art. 6.- De la obligación de obtener la Tasa de Habilitación.- Los sujetos pasivos están obligados a obtener y pagar la Tasa de Habilitación y Control, de manera previa al inicio de sus actividades en sus establecimientos cumpliendo con todo lo que determinen las Ordenanzas Municipales.</p> <p><i>[Reforma publicada en la Gaceta Municipal de Guayaquil 21, 13 de marzo de 2016]</i></p>	<p>Sin reformas posteriores. Vigente.</p>
<p>Art. 7.- Requisitos.- Para el pago de la Tasa de Habilitación y Control, todos los locales deberán cumplir con los siguientes requisitos básicos.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Uso de suelo factible para la actividad. 2. Tasa de trámite con su formulario de Tasa de Habilitación con la información pertinente. 3. Haber obtenido la Patente Municipal. 4. Certificado de seguridad vigente emitido por el Cuerpo de Bomberos. 5. Certificado Municipal de Desechos Sólidos. 6. Copia de última actualización del RUC. 7. Copia de cédula y certificado de votación del contribuyente, si es persona natural. Además copia de cédula, certificado de votación y nombramiento del representante legal, si es una persona jurídica. 8. Si el solicitante no es titular del predio, la carta de concesión o contrato de Arrendamiento, con copia de cédula del arrendador o concedente (los documentos deben tener reconocimiento de firmas). 9. Si la persona que realiza el trámite no es el titular, debe presentar copia de su cédula y 	<p>Art. 7.- Se establecen los siguientes requisitos únicos para la obtención de la Tasa de Habilitación y Control:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Patente Municipal del año exigible. • Certificación definitiva vigente emitida por el Benemérito Cuerpo de Bomberos de Guayaquil, del establecimiento respecto del cual se está solicitando la tasa. • Solo para el caso de inicio de actividades, cambio de propietario o cambio de actividades deberá presentar la Consulta de Uso de Suelo permitido, obtenida a través del Internet o en la Dirección de Urbanismo, Avalúos y Ordenamiento Territorial (DUOT), para la actividad que el usuario desea desarrollar. No será necesario este requisito para la renovación anual de la tasa de habilitación. • Registrar el establecimiento en el Registro Único del Contribuyente (R.U.C.) del Servicio de Rentas Internas. • Solo en caso de que el establecimiento sea cedido o permitido su uso de manera gratuita, concesionado o arrendado;

<p>certificado de votación, con una autorización notariada.</p> <p>Todos los documentos deben estar vigentes, y contener la dirección y la actividad exacta del local, el nombre del solicitante, sea persona natural, jurídica o sociedad de hecho.</p> <p>Se exigirá además otros documentos de acuerdo a la actividad que realizan, tales como certificado de trampas de grasa otorgado por la empresa concesionaria de los servicios de alcantarillado, certificados municipales de las direcciones de Turismo, Medio Ambiente y otros, según el caso.</p>	<p>deberá presentar uno de los siguientes documentos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Si el establecimiento es arrendado o concesionado con un canon mensual igual o mayor a un salario básico unificado deberá presentar copia del contrato de arrendamiento con certificación de haber sido registrado ante un notario. • Si el establecimiento es arrendado o concesionado con un canon mensual menor a un salario básico unificado, o es cedido o permitido su uso de manera gratuita, el usuario deberá presentar uno de los siguientes requisitos: <ul style="list-style-type: none"> • Copia simple del contrato de arrendamiento. • Copia simple de la carta de autorización. • Declaración Juramentada efectuada ante un notario, por parte del arrendador. • Para cualquiera de los casos anteriormente enunciados, el usuario deberá presentar los respectivos documentos habilitantes de las personas que firman la carta de cesión o autorización, o de las personas que firman el contrato de concesión o arrendamiento, según el caso. • Efectuar el procedimiento de solicitud de tasa de habilitación y control a través de la página web del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Guayaquil (www.guayaquil.gob.ec), para lo cual debe de contar previamente con la respectiva clave municipal. <p>Requisitos adicionales para actividades que vayan a iniciarse y sólo para los casos que se señalan a continuación:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Certificado de Trampa de Grasa de Interagua: Sólo para los establecimientos que vayan a ser destinados para restaurantes, fuentes de soda, bares, cafés, talleres servicentros, lubricadoras, lavadoras, gasolineras, industrias, hoteles, establecimientos comerciales que tengan cocina, y afines a las actividades antes mencionadas. • Pago de la tasa anual de Turismo Municipal: Sólo para los establecimientos
--	--

	<p>en los que se realicen actividades turísticas tales como restaurantes, bares, hoteles, hostales y demás actividades contempladas como tales en la Ley de Turismo.</p> <ul style="list-style-type: none">• El Permiso Ambiental respectivo deberá ser presentado por aquellos establecimientos que de acuerdo con la normativa ambiental vigente requieren obligatoriamente regularizar sus actividades. El interesado deberá iniciar el trámite respectivo a través de la plataforma informática vigente del Ministerio del Ambiente y continuar su proceso de regularización en la institución competente, a fin de obtener dicho permiso. Para aquellos establecimientos que generen ruido ambiental, y que no requieren obligatoriamente obtener el Permiso Ambiental, deberán presentar el Informe de Monitoreo de Ruido. Para su obtención, el interesado deberá efectuar el correspondiente trámite en la Dirección Municipal de Ambiente.• En el caso de planteles educativos públicos y privados se deberá presentar la debida autorización emitida por el Ministerio de Educación.• Certificado conferido por la agencia Nacional Postal, para el caso de personas naturales o jurídicas que vayan a ejercer la actividad de operadoras postales.• Queda prohibido a cualquier funcionario municipal, exigir cualquier otro requisito no previsto en este artículo para la obtención de la Tasa de Habilitación, sin perjuicio de la aplicación de las máximas sanciones legales correspondientes. <p>Consideraciones Adicionales para la Emisión de la Tasa de Habilitación y Control.</p> <ul style="list-style-type: none">• El Sistema Computacional de Tasa de Habilitación que funciona a través de la página web del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Guayaquil (www.guayaquil.gob.ec) para la recepción y validación del ingreso de solicitudes de Tasa de Habilitación se encuentra configurado y facultado para aprobar y
--	---

	<p>emitir Tasas de Habilitación bajo las premisas indicadas en el Artículo 9 de la ordenanza vigente.</p> <ul style="list-style-type: none"> • El establecimiento deberá cumplir con los requerimientos de parqueos determinados en la Consulta de Uso de Suelo para la actividad solicitada, los mismos que deberán ser acorde a lo establecido en la Ordenanza de Edificaciones y Construcciones vigente. • No constituye requisito previo para la emisión de la Tasa de Habilitación, las Inspecciones y el control que realice la Municipalidad a través de sus funcionarios. • Si la actividad para la cual se solicita la Tasa de Habilitación, en su aplicación particular pone en riesgo la salud, integridad física de los ciudadanos, bienes de terceros, el medio ambiente, el tránsito vehicular o peatonal en el cantón o no conviene a los interés de la comunidad, el Director de Uso del Espacio y Vía Pública pedirá el informe de la Entidad o Dirección correspondiente para negar en forma motivada la Tasa de Habilitación, pese a ser conceptualmente posible hacerlo por la preexistencia de los requisitos exigidos por la Ordenanza. • Ante la negativa del Director, podrá recurrirse ante el Alcalde de Guayaquil para que éste se pronuncie en última y definitiva instancia sobre la negativa de autorización de la Tasa de Habilitación. <p><i>[Reforma publicada en la Gaceta Municipal de Guayaquil 58, 16 de febrero de 2023]</i></p>
<p>Art. innumerado a continuación del 7.- La limitación de áreas y condicionamientos mínimos establecidos en la Ordenanza Sustitutiva de Edificaciones y Construcciones del Cantón Guayaquil, sólo se exigirán en los casos siguientes: a) Construcciones nuevas; y, b) En las actividades existentes solamente en el caso de cambio de actividad o de propietario y siempre y cuando el local pueda adecuarse a las áreas establecidas sin atentar contra su</p>	<p>Sin reformas posteriores. Vigente.</p>

<p>conservación; estructura y su calidad de patrimonio cultural, de ser el caso.</p> <p>No constituye requisito previo para la emisión de la Tasa de Habilitación las inspecciones de control que realice la Municipalidad a través de sus funcionarios.</p> <p>Si se produjere alguna inspección en la que se determinen incumplimiento a las ordenanzas, se iniciará por cuerda separada y sin ninguna relación con el trámite de la Tasa de Habilitación, los expedientes correspondientes para exigir el cumplimiento inmediato.</p> <p><i>[Reforma publicada en el Segundo Suplemento 700 del Registro Oficial, 10 de mayo de 2012]</i></p>	
<p>Art. 8.- Vigencia y renovación de la Tasa de Habilitación y Control.- La Tasa de Habilitación y Control es anual y su renovación deberá ser efectuada hasta el 30 de junio de cada año, siendo su vigencia hasta el 31 de diciembre del año correspondiente. La no renovación de la Tasa de Habilitación y Control será sancionada de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 11 de la presente ordenanza.</p> <p>Para la renovación de la Tasa de Habilitación el contribuyente deberá cumplir con los siguientes requisitos previos:</p> <p>Patente Municipal del año exigible.</p> <p>Pago de la tasa anual de Turismo Municipal: Sólo para los locales en los que se realicen actividades turísticas tales como restaurantes, bares, hoteles, hostales y demás actividades contempladas en la Ley de Turismo.</p> <p>Certificación definitiva vigente emitida por el Benemérito Cuerpo de Bomberos de Guayaquil, del establecimiento respecto del cual se está solicitando la tasa.</p> <p><i>[Reforma publicada en la Gaceta Municipal de Guayaquil 21, 13 de marzo de 2016].</i></p>	Sin reformas posteriores. Vigente.
<p>Art. 10.- Exoneraciones.- Se encuentran exonerados del pago de la Tasa de Habilitación los siguientes:</p> <p>1. Los artesanos calificados y registrados por la Junta Nacional de Defensa del Artesanos, y</p>	Sin reformas. Vigente.

<p>los artesanos calificados por acuerdos ministeriales, quienes obtendrán su Tasa de Habilitación y Control, y cumplirán con todo lo que regula esta ordenanza.</p> <p>2. Los sujetos pasivos que ejerzan sus actividades en establecimientos donde funcionen otros, siempre y cuando uno de ellos cumpla con los requisitos y pague por toda el área del establecimiento.</p> <p>3. Las instituciones y asociaciones de carácter privado, de beneficencia o de educación, constituidas legalmente, siempre que sus bienes o ingresos se destinen a los mencionados fines y solamente en la parte en que se invierta directamente en ellos; quienes obtendrán su Tasa de Habilitación y Control, y cumplirán con todo lo que regula esta ordenanza.</p>	
<p>Art. 11.- Sanciones.- La autoridad municipal competente, cumpliendo con el debido proceso, aplicará las siguientes sanciones de acuerdo al caso:</p> <p>a) Cuando los sujetos pasivos incumplan con lo dispuesto en el artículo 6 serán sancionados con la clausura del establecimiento, la misma que se levantará a la presentación del pago de la Tasa de Habilitación y Control;</p> <p>b) Cuando los sujetos pasivos no hubiesen renovado su Tasa de Habilitación y Control de acuerdo a lo indicado en el artículo 8 serán sancionados con la clausura del establecimiento de al menos 3 días y multa equivalente a un salario básico unificado. El levantamiento de la clausura será procedente únicamente al presentarse el pago de la Tasa de Habilitación y Control respectiva;</p> <p>c) Cuando el titular de un establecimiento o local la hubiere obtenido de manera ilegal o irregular, mediante engaño, documentación fraudulenta o faltando a la verdad en su declaración para obtenerla, se procederá a la clausura definitiva y la baja de la autorización de funcionamiento, sin perjuicio de las acciones legales que correspondan;</p> <p>d) Cuando en el local se encuentre realizando una actividad diferente a la autorizada y/o adicional a esta, será clausurado el</p>	<p>Sin reformas. Vigente.</p>

<p>establecimiento por 3 días y una multa equivalente al valor de la Tasa de Habilitación y Control. Su reincidencia será la clausura definitiva y baja de la autorización de funcionamiento;</p> <p>e) Por sentencia ejecutoriada de la autoridad competente relativa a la desocupación del local, se procederá a la clausura definitiva y la baja de la autorización de funcionamiento; y,</p> <p>f) Las personas que mediante actos deliberados y ocultación de la materia imponible produzcan la evasión tributaria, incurrirán en una multa de hasta el triple del valor del tributo evadido y la clausura de 3 días del establecimiento.</p>	
<p>Art. 12.- Baja de la autorización de funcionamiento.- Se debe solicitar la baja para efecto de la suspensión de la generación del valor que corresponde por Tasa de Habilitación y Control, en función de los siguientes casos:</p> <p>a) Cambio de dirección del local;</p> <p>b) Cambio de actividad autorizada;</p> <p>c) Cese del RUC; y,</p> <p>d) Cierre del establecimiento.</p> <p>Su inobservancia causará que aparezcan como contribuyentes activos y morosos en los registros municipales. La autorización de funcionamiento mediante el pago de la Tasa de Habilitación y Control legalmente concedida podrá ser corregida cuando existiere error evidente en su emisión, previa notificación al contribuyente.</p>	Sin reformas. Vigente.
<p>Disposiciones Generales [...]</p> <p>Segunda.- Por esta única ocasión, para pagar el año 2012, todos los contribuyentes que se encuentran al día con la Tasa de Habilitación y Control, deberán llenar el formulario de información con el área total del establecimiento, para actualizar la misma y establecer el valor a pagar de la Tasa de Habilitación y Control.</p>	Sin reformas. Vigente.

19. Esta Corte evidencia que los artículos 1, 3, 4, 5, 6, innumerado a continuación del artículo 7, 8, 10, 11, 12 y la disposición general segunda no ha sido objeto de reforma. Sin embargo, el 16 de febrero de 2023 el artículo 7 de la Ordenanza fue reformado para

incorporar nuevos requisitos para la obtención de la tasa de habilitación y control de actividades económicas.

20. Tras verificar la vigencia de las normas impugnadas y constatar que, aun cuando algunas de estas disposiciones han sido reformadas, persiste en su contenido actual las razones por las cuales el accionante cuestiona la constitucionalidad de las disposiciones analizadas, esta Magistratura analizará los cargos presentados por el accionante a la luz del contenido actual de la Ordenanza.

6. Planteamiento y resolución del problema jurídico

21. La Corte Constitucional, en el análisis de las acciones de inconstitucionalidad, ha establecido que la parte accionante debe **i)** demostrar la incompatibilidad normativa con la Constitución y, de acuerdo con la LOGJCC, **ii)** plantear argumentos claros.¹⁹ En el presente caso, el accionante señala que las normas impugnadas no prevén un sistema de medición de satisfacción del servicio público por el cual se pagaría la tasa de habilitación y control de actividades económicas, lo que contravendría el artículo 53 de la Constitución. La formulación amplia de este cargo no cuenta con una carga argumentativa mínima que tenga la capacidad de cuestionar de forma suficiente la presunción de constitucionalidad de las normas impugnadas. Por tanto, no se planteará un problema jurídico al respecto.
22. Además, acusa una posible transgresión de los principios de legalidad y provocación y recuperación de costos estatales. Sin embargo, lo que se cuestiona en el fondo es una eventual vulneración del principio de legalidad en materia tributaria. Así, el accionante señala que la configuración normativa de la tasa de habilitación y control de actividades económicas no identifica la actividad estatal o servicio público al que está vinculada. Por tanto, no cumpliría con algunas de las características que configuran este tributo. Por su parte, el GAD de Guayaquil señala que esta tasa regula y controla el uso del suelo en el cantón Guayaquil, y es una “[...] contraprestación por la utilización y ocupación del suelo a fin de prestar servicio[s] [...]”.
23. A la luz del cargo y descargo, esta Corte procederá a verificar si las normas impugnadas son incompatibles con el artículo 301 de la Constitución, al haber creado un tributo que

¹⁹ CCE, sentencias 36-18-IN/24, 08 de febrero de 2024, párr. 69; y, 9-14-IN/22, 2 de noviembre de 2022, párr. 21.

omite las características particulares de una tasa.²⁰ Así, esta Corte considera que la forma más adecuada de abordar el cargo es a través del siguiente problema jurídico:

¿Las normas impugnadas transgreden el principio de legalidad en materia tributaria al haber creado un tributo inobservando sus características esenciales?

24. Por otra parte, el accionante cuestiona si las normas impugnadas se ajustan a los principios de generalidad y no confiscatoriedad en materia tributaria (artículos 300 y 323 de la CRE). Así, señala que las disposiciones impugnadas inobservan estos principios al imponer al contribuyente una tasa que priva al sujeto pasivo de sus recursos sin percibir una contraprestación proporcional por su pago. Por su parte, el GAD de Guayaquil señala que la “contraprestación” derivada del pago de la tasa de habilitación y control de actividades económicas es “[...] la utilización y ocupación del suelo a fin de prestar servicio[s] [...]”.
25. A la luz del cargo y descargo, esta Corte procederá a verificar si las normas impugnadas son incompatibles con los artículos 300 y 323 de la Constitución, al no existir un servicio cuyo costo de prestación esté vinculado al cobro de este tributo.²¹ Por tanto, esta Corte plantea el siguiente problema jurídico:

¿La tasa de habilitación y control de actividades económicas, establecida en el artículo 1 de la Ordenanza y desarrollada en las normas impugnadas, es incompatible con los principios constitucionales de proporcionalidad y no confiscatoriedad en materia tributaria, previstos en los artículos 300 y 323 de la Constitución?

26. Finalmente, esta Corte nota que, como lo ha hecho en ocasiones anteriores,²² si del análisis del primer problema jurídico se advierte la inconstitucionalidad de las normas

²⁰ De forma similar al análisis empleado en esta causa, en la sentencia 60-21-IN/24, párr. 21, esta Magistratura analizó cargos de inconstitucionalidad similares respecto de artículos 1436 y 1437 de la codificación del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, expedida por el Concejo Metropolitano de Quito y publicada en el Registro Oficial 1615, edición especial, 14 de julio de 2021, Tomo IV – que regula la tasa por autorización de funcionamiento – a partir del principio de legalidad.

²¹ De forma similar al análisis empleado en esta causa, en la sentencia 60-21-IN/24, párr. 22, esta Magistratura analizó cargos de inconstitucionalidad similares planteados respecto de los artículos 1436 y 1437 de la codificación del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, a partir de los principios de proporcionalidad y no confiscatoriedad.

²² De forma similar al análisis empleado en esta causa, en la sentencia 60-21-IN/24, párr. 38, esta Magistratura concluyó que, ante la determinación de la inconstitucionalidad de las normas impugnadas en aquella causa, “[...] resulta inoportuno analizar el segundo problema jurídico antes planteado, esto es, verificar si este tributo es incompatible con los principios constitucionales tributarios de proporcionalidad, conforme el artículo 300 de la Constitución, y no confiscatoriedad, previsto en el artículo 323 de la Constitución [...]”.

impugnadas, sería inoportuno continuar con el análisis del segundo problema jurídico planteado en este acápite.

7. Resolución de los problemas jurídicos

7.1. ¿Las normas impugnadas transgreden el principio de legalidad en materia tributaria al haber creado un tributo inobservando sus características esenciales?

27. En este apartado, la Corte sostendrá que las normas impugnadas son inconstitucionales. La Corte verifica que la Ordenanza transgrede el principio de legalidad en materia tributaria, pues la configuración normativa de la tasa de habilitación y control de actividades económicas omite las características esenciales de este tributo. En consecuencia, vulnera el principio de legalidad (artículo 301 de la CRE).

28. El accionante sostiene que el tributo creado por la Ordenanza no se constituye como una tasa, pues no determina el servicio público al que responde su imposición. Por el contrario, considera que la tasa no grava la prestación de un servicio público o una actividad del Estado relacionada directamente con el contribuyente. Por tanto, corresponde determinar si aquello habría inobservado el principio de legalidad en materia tributaria.

29. El artículo 301 de la Constitución establece que

[...] Sólo por iniciativa de la Función Ejecutiva y mediante ley sancionada por la Asamblea Nacional se podrá establecer, modificar, exonerar o extinguir impuestos. Sólo por acto normativo de órgano competente se podrán establecer, modificar, exonerar y extinguir tasas y contribuciones. Las tasas y contribuciones especiales se crearán y regularán de acuerdo con la ley.

30. Los artículos 264, numeral 5 y 266 de la CRE otorgan a los GADs la competencia para crear, modificar y suprimir tasas y contribuciones especiales de mejoras mediante ordenanzas dentro de su circunscripción territorial.²³ Además, respecto de los tributos bajo la competencia de los GADs, esta Corte ha establecido que, en los casos en los cuales estos elementos no han sido contemplados expresamente por el legislador, el principio de

²³ En la misma línea, el artículo 186 del COOTAD establece que los GADs municipales podrán crear, modificar, exonerar o suprimir tasas mediante ordenanzas y dentro del ámbito de sus competencias. Además, el artículo 568, literal f) de esa norma determina la competencia de los GADs para regular tasas relacionadas con el servicio de habilitación y control de establecimientos comerciales e industriales.

legalidad en materia tributaria exige que sus elementos esenciales consten expresamente en el acto normativo autorizado por la Constitución para su creación.²⁴

31. Así, esta Corte ha determinado que la naturaleza jurídica de la tasa debe ceñirse a lo establecido por la Constitución y normas que regulan tal competencia,²⁵ por lo que su hecho generador consiste en: **i)** la prestación de un determinado servicio público colectivo; **ii)** la ejecución de una actividad administrativa individualizada; o, **iii)** el uso privativo o el aprovechamiento especial de un bien de dominio público.²⁶ De ello se desprenden las siguientes características particulares de este tributo:²⁷

31.1.La tasa es una prestación, no una contraprestación: la obligación de pagar la tasa está determinada en una norma, y es consecuencia de la ejecución de determinadas actividades por parte de la administración pública o de la prestación de servicios públicos (hecho generador de la tasa).²⁸

31.2.Observa el principio de provocación y recuperación de costos: su propósito es, exclusivamente, recuperar los costos ocasionados por el hecho generador.²⁹ La Corte ha señalado que “el quantum [de la tasa] no [está] encaminado a imponer una carga proporcional al contribuyente, lo que se pretende es que la carga que se impone [...] sea igual o menor al beneficio recibido”.³⁰

31.3.Observa el principio de equivalencia: la cuantía de la tasa debe corresponder de manera técnica y razonable a los costos que la entidad pública que lo establece asume al realizar la actividad que configura el hecho generador.³¹ Por tanto, debe garantizar que la carga impuesta al sujeto pasivo no exceda dicho costo.

32. Bajo estos criterios, corresponde determinar si la normativa impugnada contiene una tasa. Así, al examinar las normas impugnadas se observa que el hecho generador de este tributo, y la forma en la que éste se configura en la Ordenanza, es la siguiente:

²⁴ CCE, sentencia 61-21-IN/23, 15 de noviembre de 2023, párr. 47.

²⁵ CCE, sentencias 003-09-SIN-CC, 23 de julio de 2009; 65-17-IN/21, 19 de mayo de 2021, párr. 27; 34-16-IN/21, 28 de julio de 2021, párr. 21 y 50-19-IN/24, 8 de febrero de 2024, párr. 41.

²⁶ CCE, sentencia 65-17-IN/21, 19 de mayo de 2021, párr. 27.

²⁷ CCE, sentencia 003-09-SIN-CC, 23 de julio de 2009, pp. 36-42.

²⁸ CCE, sentencia 60-21-IN/24, 04 de abril de 2024, párr. 29.

²⁹ CCE, sentencia 22-16-SIN-CC, 30 de marzo de 2016, p. 25.

³⁰ CCE, sentencia 27-16-IN/21, 19 de mayo de 2021, párr. 49.

³¹ CCE, sentencia 46-18-IN/23, 6 de septiembre de 2023, párr. 56.

- 32.1. Hecho generador:** el ejercicio habitual de actividades económicas, incluyendo actividades de espectáculos públicos, realizadas en establecimientos de cualquier índole dentro del cantón Guayaquil (artículo 1 de la Ordenanza).
- 32.2. Sujeto pasivo:** todas las personas naturales, jurídicas y sociedades de hecho que ejerzan habitualmente actividades económicas en el cantón Guayaquil (artículo 3 de la Ordenanza). Tienen la obligación de obtener y pagar la tasa antes del inicio de sus actividades económicas (artículo 6 de la Ordenanza).
- 32.3. Periodicidad y vigencia:** se paga anualmente por cada establecimiento (artículo 4 de la Ordenanza). La renovación debe realizarse hasta el 30 de junio de cada año, y estará vigente hasta el 31 de diciembre del año correspondiente (artículo 8 de la Ordenanza). Por tanto, se establece un pago de carácter anual, que debe cancelarse dentro del plazo del artículo 8 de la Ordenanza.
- 32.4. Cuantía:** se calcula según el área del establecimiento, con base en el 0.23% o 0.31% del salario básico unificado (“SBU”) por metro cuadrado, dependiendo de si el espacio es mayor o menor a 100 metros cuadrados. El límite máximo de la cuantía de la tasa es de 20 SBU, y es proporcional al momento del año fiscal en el que el sujeto pasivo realizó su registro único de contribuyente en el Servicio de Rentas Internas (artículo 5 de la Ordenanza).
- 32.5. Requisitos para la obtención de la tasa:** están previstos en el artículo 7 de la Ordenanza. Entre otros, se requiere la patente municipal “del año exigible”.
- 32.6. Exoneraciones para la obtención de la tasa:** están previstas en el artículo 10 de la Ordenanza.
- 32.7. Sanciones ante la no obtención o falta de renovación de la tasa:** están previstas en el artículo 11 de la Ordenanza.
- 33.** En cuanto al supuesto descrito en el párrafo 31.1 de esta sentencia, esta Magistratura observa que de las normas impugnadas no se desprende que los valores recaudados mediante la tasa de habilitación y control de actividades económicas se vinculen a: **i)** la prestación de un servicio público colectivo, **ii)** la realización de una actividad administrativa dirigida a un individuo en particular, o **iii)** al uso o aprovechamiento especial de un bien de dominio público. Por el contrario, el artículo 1 de la Ordenanza determina como circunstancia que genera la obligación de pago (hecho generador) la

ejecución habitual de actividades económicas, en establecimientos ubicados en el cantón Guayaquil, por parte de personas naturales, jurídicas y sociedades de hecho, lo cual incluye espectáculos públicos cuya ejecución implique el uso del espacio público. En consecuencia, esta Corte concluye que el hecho generador de la tasa de habilitación y control de actividades económicas no cumple con las características esenciales que configuran una tasa.³²

34. Respecto del elemento descrito en el párrafo 31.2 del proyecto de sentencia, el principio de provocación y recuperación de costos exige que la finalidad recaudatoria de la tasa esté ligada al gasto que provoca para la administración pública la ejecución del hecho generador. Por ello, los valores recaudados no pueden destinarse a una finalidad ajena al supuesto que origina la tasa.³³ Estos aspectos deben estar contemplados en la ordenanza que crea el tributo.
35. En el caso bajo análisis, la Corte advierte que la Ordenanza no identifica los gastos y costos en los que se incurriría por la ejecución del hecho generador de la tasa y tampoco determina el destino de los valores recaudados. Por tanto, el tributo bajo análisis inobserva el principio de provocación y recuperación de costos,³⁴ pues su imposición no responde a la necesidad de recuperar los valores erogados en la ejecución del hecho generador de la tasa.
36. Como consecuencia de ello, y en relación con la característica descrita en el párrafo 30.3 de esta sentencia, este Organismo evidencia que la cuantía de este tributo, prevista en el artículo 5 de la Ordenanza, no está determinada con base a criterios técnicos que permitan identificar con claridad la provocación y recuperación de los costos y gastos generados por la ejecución del hecho generador. Si bien el GAD de Guayaquil señala que los valores recaudados son destinados a cubrir gastos administrativos para la recaudación de la tasa, como personal administrativo y plataformas virtuales (ver párrafo 16 de esta sentencia),³⁵ aquello no consta en el texto de la Ordenanza, y no guarda relación con el hecho generador del tributo.
37. Por tanto, conforme se ha explicado en párrafos precedentes, el valor recaudado por concepto de la tasa de habilitación y control debe tener correspondencia con la ejecución

³² CCE, sentencia 65-17-IN /21, 19 de mayo de 2021, párr. 27.

³³ *Ibid.*, párr. 29.

³⁴ CCE, sentencia 121-20-IN/21, 8 de diciembre de 2021, párr. 39 y 41.

³⁵ CCE, causa 1-22-IN, [memorando DUEVP-0443-2025](#) de 17 de enero del 2024. Documento remitido por el GAD de Guayaquil mediante [escrito](#) receptado el 20 enero de 2025, a las 16h15.

de determinadas actividades por parte de la administración pública o con la prestación de servicios públicos beneficio que originan la creación de la tasa. Así, la cuantía de la tasa bajo análisis no guarda proporcionalidad con los costos asociados a la ejecución de su hecho generador.

38. Por las consideraciones expuestas, esta Corte verifica que la configuración normativa de las disposiciones impugnadas omite las características esenciales del tributo bajo análisis. Por tanto, la naturaleza jurídica del tributo establecido en la Ordenanza no corresponde al de una tasa.
39. Al haberse determinado que la configuración normativa del tributo analizado, tal como se ha presentado en la Ordenanza, omite las características esenciales de una tasa, esto es su vinculación y concordancia con un determinado accionar estatal, como hecho generador, así como los principios de provocación y recuperación de costos y de equivalencia; se concluye que las normas impugnadas infringen el principio de legalidad en materia tributaria, previsto en el artículo 301 de la Constitución. Por tanto, son inconstitucionales.
40. Finalmente, al determinarse que las normas impugnadas son inconstitucionales, es innecesario analizar el problema jurídico planteado en el párrafo 23 de esta sentencia.³⁶

8. Efectos de la sentencia

41. Toda vez que la Corte determinó que los artículos 1, 3, 4, 5, 6, 7, innumerado a continuación del 7, 8, 10, 11, 12 y disposición general segunda de la “Ordenanza que regula la emisión de la tasa de habilitación y control de actividades económicas en establecimientos en el cantón Guayaquil” son contrarios a la Constitución, las deficiencias advertidas en el acápite precedente vician la Ordenanza en su integralidad. Por tanto, se deja sin efecto la Ordenanza y corresponde establecer los efectos de esta declaratoria de inconstitucionalidad.
42. El artículo 95 de la LOGJCC establece que las sentencias de control abstracto de constitucionalidad tienen efectos generales hacia el futuro y surten efecto de cosa juzgada. Excepcionalmente, los efectos de la decisión pueden diferirse o retrotraerse para

³⁶ De forma similar al análisis empleado en esta causa, en la sentencia 60-21-IN/24, párr. 38, esta Magistratura concluyó que, ante la determinación de la inconstitucionalidad de las normas impugnadas en aquella causa, “[...] resulta inoportuno analizar el segundo problema jurídico antes planteado, esto es, verificar si este tributo es incompatible con los principios constitucionales tributarios de proporcionalidad, conforme el artículo 300 de la Constitución, y no confiscatoriedad, previsto en el artículo 323 de la Constitución [...]”.

garantizar la supremacía de las normas constitucionales, los derechos constitucionales, la seguridad jurídica y el interés general.³⁷

43. Conforme se ha señalado en la sección precedente, la tasa para la habilitación de actividades económicas es inconstitucional, pues trasgrede el principio de legalidad en materia tributaria.
44. En el presente caso esta Magistratura identifica que la expulsión inmediata de la normativa impugnada podría traer efectos inminentes y directos sobre la planificación presupuestaria anual del GAD de Guayaquil, su sostenibilidad y capacidad de gestión. Por tal razón, se procede a la declaratoria de inconstitucionalidad con efectos diferidos, hasta el fin del ejercicio fiscal en curso. Concluido este plazo, la Ordenanza será expulsada del ordenamiento jurídico.
45. Durante el tiempo que resta de vigencia de las normas declaradas inconstitucionales, o con posterioridad a que estas pierdan vigencia, el GAD de Guayaquil podrá tramitar la expedición de la normativa que las sustituya, pues no se afecta la competencia del GAD que se encuentra establecida en el artículo 264, numeral 5 de la Constitución. Para tal efecto, deberá cumplir con los principios constitucionales y observar los parámetros contenidos en esta sentencia de manera técnica.

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 **1-22-IN**.
2. **Declarar** la inconstitucionalidad por el fondo de la “Ordenanza que regula la emisión de la tasa de habilitación y control de actividades económicas en establecimientos en el cantón Guayaquil”, publicada en el del Registro Oficial 613, suplemento, de 7 de enero de 2012.

³⁷ LOGJCC, artículo 95: “[d]e manera excepcional se podrán diferir o retrotraer los efectos de las sentencias, cuando sea indispensable para preservar la fuerza normativa y superioridad jerárquica de las normas constitucionales, la plena vigencia de los derechos constitucionales, y cuando no afecte la seguridad jurídica y el interés general”.

3. **Declarar** que, de conformidad con el artículo 95 de la LOGJCC, esta declaratoria de inconstitucionalidad tiene efectos diferidos. Por tanto, al finalizar el ejercicio fiscal en curso, esto es el 31 de diciembre de 2025, la “Ordenanza que regula la emisión de la tasa de habilitación y control de actividades económicas en establecimientos en el cantón Guayaquil” quedará expulsada del ordenamiento jurídico.
4. **Exhortar** al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Guayaquil a que ejerza sus competencias normativas dentro de los límites constitucionales y legales.
5. Notifíquese, publíquese y cúmplase.



Jhoel Escudero Soliz
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con seis votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Teresa Nuques Martínez (voto concurrente) y Richard Ortiz Ortiz; y, dos votos salvados de los jueces constitucionales Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 05 de junio de 2025; sin contar con la presencia del juez constitucional Alí Lozada Prado, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto concurrente

Jueza: Teresa Nuques Martínez

SENTENCIA 1-22-IN/25

VOTO CONCURRENTE

Jueza constitucional Teresa Nuques Martínez

1. Antecedentes

1. El 3 de enero de 2022 Fernando André Rojas Yerovi (“**accionante**”) presentó una demanda de acción pública de inconstitucionalidad por el fondo en contra de varios artículos de la “Ordenanza que regula la emisión de la tasa de habilitación y control de actividades económicas en establecimientos en el cantón Guayaquil” dictada por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Guayaquil; específicamente demandó la inconstitucionalidad de los artículos 1, 3, 4, 5, 6, 7, el artículo innumerado a continuación del 7, los artículos 8, 10, 11, 12 así como la disposición general segunda (“**normas impugnadas**” u “**Ordenanza Municipal**”).
2. El 5 de junio de 2025, el Pleno de la Corte Constitucional emitió la sentencia 1-22-IN/25 (“**decisión de mayoría**”), a través de la cual aceptó la demanda y, en consecuencia, declaró la inconstitucionalidad por el fondo de la “Ordenanza que regula la emisión de la tasa de habilitación y control de actividades económicas en establecimientos en el cantón Guayaquil”, publicada en el suplemento al Registro Oficial 613 de 7 de enero de 2012.
3. Así mismo y con relación a los efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad, la sentencia declaró los efectos diferidos de su decisión; así determinó que “al finalizar el ejercicio fiscal en curso, esto es el 31 de diciembre de 2025, la ‘Ordenanza que regula la emisión de la tasa de habilitación y control de actividades económicas en establecimientos en el cantón Guayaquil’ quedará expulsada del ordenamiento jurídico.”

2. Concurrencia

4. Quien suscribe parte por aclarar que se encuentra de acuerdo con la decisión de mayoría de aceptar la demanda presentada y por ende declarar la inconstitucionalidad de la Ordenanza Municipal, así como con los efectos diferidos que se han determinado, en consideración de las posibles afectaciones presupuestarias que pueden devenir de la declaratoria de inconstitucionalidad para la municipalidad.
5. En consecuencia, el presente voto pretende únicamente recordar aspectos normativos relativos a la facultad de los gobiernos autónomos descentralizados para la regulación de

tasas relativas a la prestación de servicios, entre otros, de *Habilitación y control de establecimientos comerciales e industriales*.

6. La decisión de mayoría, mediante nota al pie número 23 señala:

23.[...] **Además, el artículo 568, literal f) de esa norma determina la competencia de los GADs para regular tasas relacionadas con el servicio de habilitación y control de establecimientos comerciales e industriales.** [énfasis añadido]

7. Ahora bien, además de la referencia precitada, la decisión de mayoría debió ahondar en el reconocimiento expreso de la capacidad privativa que tienen los gobiernos autónomos descentralizados para regular tasas relacionadas con la *Habilitación y control de establecimientos comerciales e industriales*. Así lo reconoce expresamente el artículo 568 literal f) del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización que prevé:

Art. 568.- Servicios sujetos a tasas.- Las tasas serán reguladas mediante ordenanzas, cuya iniciativa es privativa del alcalde municipal o metropolitano, tramitada y aprobada por el respectivo concejo, para la prestación de los siguientes servicios: [...] f) *Habilitación y control de establecimientos comerciales e industriales*; [...]

8. De este modo, al reconocer la literalidad del artículo 568 del COOTAD expresamente a la *Habilitación y control de establecimientos comerciales e industriales* como un servicio en sí mismo, no solo se da cuenta de la capacidad de los gobiernos autónomos descentralizados de regular tasas relacionadas sino también del hecho generador del tributo; de ahí que para quien suscribe la decisión de mayoría debió precisar que la declaratoria de inconstitucionalidad obedece, exclusivamente, a una cuestión de configuración normativa; es decir del nivel de claridad, precisión y calidad en el contenido de la Ordenanza Municipal, por una deficiente regulación sobre los elementos esenciales tales como *el principio de provocation y recuperación de costos*, más no a la ausencia en la prestación de un servicio como tal; cuestión que para la suscrita resulta un punto no controvertido en tanto y en cuanto el servicio está, desde el COOTAD, reconocido como tal.
9. Lo dicho no implica que los gobiernos autónomos descentralizados, en el ejercicio de su facultad normativa reconocida en el artículo 568 del COOTAD, estén exentos de emitir Ordenanzas con los más altos estándares de eficiencia y claridad; pues aquello refuerza el principio de legalidad y abona a una mayor seguridad jurídica.

10. En el contexto expresado reposan las razones de la concurrencia.

**HILDA TERESA
NUQUES
MARTINEZ**

Firmado digitalmente
por HILDA TERESA
NUQUES MARTINEZ
Fecha: 2025.07.10
16:56:57 -05'00'

Teresa Nuques Martínez
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto concurrente de la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, anunciado en la sentencia de la causa 1-22-IN, fue presentado en Secretaría General el 12 de junio de 2025, mediante correo electrónico a las 14:39; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto salvado**Jueces:** José Luis Terán Suárez y Claudia Salgado Levy**SENTENCIA 1-22-IN/25****VOTO SALVADO****Jueces constitucionales José Luis Terán Suárez y Claudia Salgado Levy**

1. Con fundamento en el artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, respetuosamente presentamos nuestro voto salvado referente a la sentencia 1-22-IN/25 aprobada el 6 de junio de 2025 por el Pleno de la Corte Constitucional.
2. No compartimos el razonamiento de la mayoría respecto de la inconstitucionalidad de la Ordenanza que regula la emisión de la tasa de habilitación y control de actividades económicas en establecimientos en el cantón Guayaquil (“**Ordenanza**” o “**norma impugnada**”). Si bien la protección del principio de legalidad y reserva de ley en materia tributaria es esencial, estimamos que la Corte ha adoptado una interpretación excesivamente rígida de los elementos de la tasa y del principio de provocación y recuperación de costos, desconociendo el marco normativo constitucional y la realidad administrativa concreta.
3. Esta disidencia se desarrolla conforme a las siguientes consideraciones: en primer lugar, expondremos brevemente los antecedentes del caso; en segundo lugar, analizaremos el marco normativo aplicable, tanto a nivel constitucional como legal; y, en tercer lugar, presentaremos las razones jurídicas que justifican nuestra discrepancia con la decisión adoptada por la mayoría.

1. Antecedentes

4. El accionante solicita la inconstitucionalidad de los artículos 1, 3, 4, 5, 6, 7, innumerado a continuación del 7, 8, 10, 11, 12 y la disposición general segunda de la Ordenanza por los siguientes cargos:
 - 4.1. *Primero*, señala que las normas impugnadas no constituyen una tasa, sino un impuesto tributario, toda vez que **(i)** no existe una prestación de un servicio público plenamente identificable por parte del GAD de Guayaquil; y **(ii)** no existe una ventaja o beneficio a la colectividad de los ciudadanos que ejercen actividades económicas en su circunscripción territorial por el pago del mencionado tributo.

- 4.2. *Segundo*, estima que las normas impugnadas son inconstitucionales porque contravienen el principio de legalidad, previsto en el artículo 301 de la Constitución, pues no se refieren “elemento normativo esencial” de las tasas, que es la identificación del servicio público o actividad estatal vinculada a su cobro.
- 4.3. *Tercero*, sostiene también que las normas impugnadas vulneran los principios de generalidad, equidad, proporcionalidad y no confiscatoriedad, dado que califican de tasa tributaria a un tributo, pese a que (i) impone una carga desproporcionada al accionar estatal del que se beneficia, que -a decir del accionante- es inexistente; y (ii) priva de sus recursos propios a los sujetos pasivos sin que reciban una prestación proporcional.
- 4.4. *Cuarto*, establece que el artículo 53 de la Constitución, que se refiere a la incorporación por parte de las empresas, instituciones y organismos que presten servicios públicos de un sistema de medición y satisfacción; y precisa que las normas impugnadas vulneran este artículo por cuanto en ellas no se encuentra plenamente identificado o determinado el accionar estatal o servicio público por el cual se paga la tasa en cuestión.
5. La decisión de mayoría empieza por analizar el cargo relativo al principio de legalidad (párrafo 4.2 *ut supra*), y dado que concluye que las normas impugnadas vulneran este principio, resulta innecesario el análisis del resto de cargos.
6. Así, la sentencia de mayoría concluye que la Ordenanza transgrede el principio de legalidad en materia tributaria, contenido en el artículo 301 de la Constitución,¹ pues, a su criterio, la configuración normativa de la tasa de habilitación y control de actividades económicas omite los elementos esenciales de este tributo.
7. Para llegar a esta conclusión la Corte recuerda que, en el ámbito de los tributos cuya creación compete a los Gobiernos Autónomos Descentralizados (“GADs”), el principio de legalidad en materia tributaria exige que los elementos esenciales que no han sido contemplados expresamente por el legislador consten expresamente en el acto normativo autorizado por la Constitución para su creación.² De esta manera, la Corte ha establecido

¹ Art. 301.- Sólo por iniciativa de la Función Ejecutiva y mediante ley sancionada por la Asamblea Nacional se podrá establecer, modificar, exonerar o extinguir impuestos. Sólo por acto normativo de órgano competente se podrán establecer, modificar, exonerar y extinguir tasas y contribuciones. Las tasas y contribuciones especiales se crearán y regularán de acuerdo con la ley.

² CCE, sentencia 61-21-IN/23, 15 de noviembre de 2023, párr. 47.

en qué consiste el hecho generador de las tasas y las características particulares de este tributo (las tasas).

8. En el análisis del presente caso, el voto de mayoría establece que el hecho generador definido por la Ordenanza es la ejecución habitual de actividades económicas, lo cual no cumple con las características esenciales que configuran una tasa. Asimismo, observa que en cuanto en la Ordenanza no consta que los valores recaudados estén ligados al gasto generado por la ejecución del hecho generador, se inobserva el principio de provocación y recuperación de costos, pues la imposición del tributo no respondería a la necesidad de recuperar los valores erogados en la ejecución del hecho generador de la tasa.
9. Por tanto, el voto de mayoría sostiene que el valor recaudado no guardaría correspondencia con actividades ejecutadas por la administración pública o con la prestación de servicios públicos que justifican su creación, y que la cuantía no guarda proporcionalidad con los costos asociados a su hecho generador. Discrepamos de estos argumentos por las razones que exponemos en el apartado 3 *infra*.

2. Marco constitucional y legal

10. El marco normativo aplicable a la tasa por habilitación y control de actividades económicas en establecimientos en el cantón Guayaquil se estructura en tres niveles: el constitucional, el legal y el representado por la Ordenanza objeto de análisis de inconstitucionalidad.
11. **En el plano constitucional**, la Constitución de la República del Ecuador, en su artículo 300, establece los principios que rigen todo régimen tributario: generalidad, progresividad, eficiencia, simplicidad administrativa, irretroactividad, equidad, transparencia y suficiencia recaudatoria. Tales principios son aplicables no solo a los impuestos, sino también a las tasas y contribuciones especiales.
12. El artículo 301 de la Carta Magna establece el principio de legalidad y la reserva de ley para la materia tributaria: “Sólo por acto normativo de órgano competente se podrán establecer, modificar, exonerar y extinguir tasas y contribuciones. Las tasas y contribuciones especiales se crearán y regularán de acuerdo con la ley”.
13. El principio de legalidad implica que no puede existir tributo sin una norma con rango de ley, pues únicamente la ley tiene la facultad de establecer obligaciones tributarias. En consecuencia, corresponde exclusivamente a la ley definir los supuestos y elementos que

integran la relación tributaria. Esto significa que debe ser la ley la que determine tanto los hechos imponible en su dimensión objetiva como el sujeto pasivo en el plano subjetivo. Asimismo, es la ley la que debe precisar el objeto de la obligación tributaria, el criterio para valorar la base imponible y el monto o tarifa correspondiente.

14. Este principio comprende dos ámbitos diferenciados: a) por un lado, la creación, modificación, exoneración y extinción de impuestos, competencia que corresponde de forma exclusiva a la Asamblea Nacional mediante ley, con iniciativa reservada a la Función Ejecutiva; y, b) por otro lado, la creación, modificación, exoneración y extinción de tasas y contribuciones especiales, que corresponde a las administraciones tributarias seccionales (municipios y consejos provinciales) y a las administraciones tributarias de excepción, de conformidad con lo dispuesto en la ley.
15. El principio de legalidad tiene directa relación con la seguridad jurídica consagrada en el artículo 82 de la Constitución que implica la sujeción a la Norma Suprema, la existencia de normas jurídicas previas, claras y públicas aplicadas por las autoridades competentes, estas últimas deben actuar siempre en sujeción a lo previsto en el artículo 226 de la Carta Magna, es decir, dentro del marco de “las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley”.
16. En lo que atañe a las competencias municipales, el artículo 264 de la Constitución confiere a los GADs del nivel cantonal la facultad exclusiva de planificar el desarrollo cantonal y ordenar el uso del suelo (numeral 1 y 2), así como de crear, modificar o suprimir, mediante ordenanza, tasas y contribuciones especiales de mejoras (numeral 5). Complementariamente, el artículo 287 precisa que “solo las instituciones de derecho público podrán financiarse con tasas y contribuciones especiales establecidas por ley”, subrayando la naturaleza pública de los sujetos activos de dichas tasas.
17. **En el plano legal**, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (“COOTAD”) desarrolla estas competencias. En particular, el artículo 566 autoriza a los gobiernos autónomos municipales y metropolitanos a aplicar tasas retributivas de los servicios públicos que el propio Código establece. A su vez, el artículo 568 literal f) identifica de forma expresa entre dichos servicios la “habilitación y control de establecimientos comerciales e industriales”, estableciendo de manera concreta el hecho generador que permite imponer una tasa por tales conceptos.
18. Con base en estas disposiciones, los GADs municipales se encuentran habilitados para dictar ordenanzas que regulen el cobro de tasas, debiendo delimitar el hecho generador -

esto es, la realización de actividades económicas que requieren control y autorización-, así como establecer su base imponible y su mecanismo de cálculo. Aunque el COOTAD no exige un desarrollo exhaustivo de cada actividad de control en el texto de la ordenanza, sí impone la condición de que la tasa corresponda a un servicio público efectivo, vinculado de manera directa al hecho generador.

19. El Código Tributario establece que “[l]as leyes tributarias determinarán el objeto imponible, los sujetos activo y pasivo, la cuantía del tributo o la forma de establecerla, las exenciones y deducciones [...]”.³
20. Por otro lado, el Código Orgánico de la Función Judicial establece como competencia de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia conocer las acciones “que se propongan en contra de reglamentos, ordenanzas, resoluciones, y otras normas de carácter general de rango inferior a la ley, de carácter tributario, cuando se alegue que tales disposiciones riñen con preceptos legales y se persiga, con efectos generales, su anulación total o parcial”.⁴ En esa misma línea, el Código Orgánico General de Procesos señala que los contribuyentes pueden impugnar “reglamentos, ordenanzas, resoluciones o circulares de carácter general, dictadas en materia tributaria, cuando se persiga la anulación total o parcial de dichos actos”.⁵ Por su parte, el Código Tributario establece que el Tribunal Distrital de lo Fiscal es competente para conocer las acciones que formulen los contribuyentes contra reglamentos, ordenanzas, resoluciones o circulares de carácter general, dictadas en materia tributaria cuando se persiga la anulación total o parcial, con efecto general, de dichos actos.⁶

3. Razón de la disidencia

21. De lo expuesto *supra* se observa que la Constitución establece principios generales en materia tributaria y asigna competencias a los gobiernos locales. En ningún caso establece de manera expresa o implícita los elementos estructurales de los tributos -como el hecho generador, la base imponible, el sujeto activo o pasivo-, ni los principios particulares que diferencian las diversas especies tributarias (impuestos, tasas y contribuciones especiales). Tales aspectos corresponden al desarrollo legal e infraconstitucional, en el marco del principio de legalidad tributaria y de reserva de ley.

³ Código Tributario, Registro Oficial 38, suplemento, 14 de junio 2005, artículo 4.

⁴ Código Orgánico de la Función Judicial, Registro Oficial 544, suplemento, 9 de marzo de 2009, artículo 185 numeral 3.

⁵ Código Orgánico General de Procesos, Registro Oficial 506, suplemento, 22 de mayo de 2015, artículo 320 numeral 2.

⁶ Código Tributario, Registro Oficial 38, suplemento, 14 de junio 2005, artículo 220 numeral 2.

22. El COOTAD, por su parte, precisa y delimita los hechos generadores sujetos a tasa; y la ordenanza municipal concreta su aplicación mediante disposiciones específicas sobre el objeto, determinación y recaudación. Por consiguiente, una eventual contradicción entre la Ordenanza y este marco normativo podría configurar conflictos de índole legal. Pues, los elementos del tributo -tanto en general como respecto de cada una de sus especies- son cuestiones de **legalidad, no de constitucionalidad**, derivan del principio de legalidad tributaria y deben ser regulados mediante normas legales o reglamentarias, sujetas al control de los jueces contencioso-tributarios a través de la acción objetiva.⁷ Este tipo de control permite verificar la conformidad de un tributo con la ley, en atención a su estructura, finalidad y demás aspectos técnicos que exceden el marco del análisis propio del control abstracto de constitucionalidad.
23. En el caso concreto, el accionante sostiene, de forma general, que el tributo de habilitación y control de actividades económicas en establecimientos no constituye una tasa, sino un impuesto por cuanto no cumpliría con las características de las tasas; y ha presentado una acción pública de inconstitucionalidad para fundamentar sus alegaciones.
24. No obstante, considerando el plano legal del marco normativo previsto, estimamos que los cargos del accionante se centran más hacia un conflicto legal, pues el literal f) del artículo 568 del COOTAD ya reconoce la competencia de los GADs para emitir tasas para la prestación del servicio de habilitación y control de establecimientos comerciales e industriales. Bajo esta premisa, resulta difícil sostener un conflicto de índole constitucional, pues se pretende cuestionar la aplicación directa del COOTAD a la Ordenanza impugnada, que es precisamente lo que sucede en el caso que nos ocupa.
25. Sobre el hecho de que la Corte Constitucional conozca conflictos de mera legalidad, este Organismo ya ha sido claro en determinar que no tiene competencia para hacerlo, pues deben ser conocidos a través de la justicia ordinaria al tratarse de incompatibilidades infraconstitucionales.⁸ Ahora bien, la Corte también ha aclarado que “el análisis de una

⁷ El COGEP determina que “Art. 320.- Impugnación. Las o los contribuyentes o interesados directos pueden impugnar: [...] 2. Contra reglamentos, ordenanzas, resoluciones o circulares de carácter general, dictadas en materia tributaria, cuando se persiga la anulación total o parcial de dichos actos”.

⁸ CCE, sentencia 101-20-IN/23, 27 de septiembre de 2023, párr. 21. En el mismo sentido, por ejemplo, la Corte Constitucional ha señalado que “la finalidad de la acción objetiva de anulación con efecto general [prevista en el artículo 326.2 del COGEP] es controlar normas infralegales que puedan contrariar normas superiores. Su fin principal entonces no es garantizar la supremacía constitucional sino la correspondencia, particularmente, con la ley. Al contrario, en una acción pública de inconstitucionalidad se busca analizar, en abstracto, si la norma impugnada está en contradicción o no con la Constitución, a través de la confrontación material de la disposición con las prescripciones constitucionales alegadas como infringidas. Esto, con el objetivo de garantizar la

ordenanza a la luz del principio de legalidad y reserva de ley no es una simple confrontación de normas infraconstitucionales, sino que a la luz del artículo 301 de la CRE este análisis adquiere una dimensión constitucional para efectos de verificar si un gobierno municipal se extralimitó en sus competencias constitucionalmente conferidas”.⁹

26. A nuestro criterio, el conflicto normativo expuesto es uno de índole legal, pues parte de una subsunción entre el artículo 568, literal f) del COOTAD y la Ordenanza impugnada. Distinto sería si se considerara que el GAD de Guayaquil no tiene competencia para emitir la tasa en cuestión (lo que, conforme se señaló en el párrafo precedente, podría convertir al conflicto en uno constitucional); o que el COOTAD no regula suficientemente las características esenciales de la tasa por habilitación (de modo que el cuestionamiento no recaería en la ordenanza sino en la constitucionalidad del propio COOTAD). Sin embargo, estas cuestiones no han sido planteadas en la demanda de inconstitucionalidad. En cambio, si tomamos en cuenta la presunción de constitucionalidad del COOTAD, pero consideramos que la Ordenanza es la que se aparta de sus previsiones, nos encontramos ante un problema de legalidad ordinaria, y no uno de constitucionalidad que debe ser conocido y resuelto por la justicia contencioso tributaria.
27. El voto de mayoría establece que el hecho generador definido por la Ordenanza es la ejecución habitual de actividades económicas, lo cual no cumpliría con las características esenciales que configuran una tasa. No obstante, no considera que, como lo mencionamos en la sección del marco normativo, el COOTAD autoriza la emisión de una tasa para la habilitación y control de establecimientos comerciales e industriales. De esta forma, por las consideraciones expuestas, a nuestro criterio, el voto de mayoría no debía concluir que el tributo analizado no constituye una tasa, pues la ley lo califica como tal.
28. En otras palabras, consideramos que la discusión no debía girar en torno a la existencia o no de la tasa emitida a través de la Ordenanza impugnada, sino respecto de cómo esta ha sido regulada por el GAD, y si a partir de su inevitable existencia, ésta cumpliría o no con las características esenciales que configuran las tasas, que son las que la Corte se ha referido de forma constante en su jurisprudencia.¹⁰ Así, en caso de que en el voto de mayoría se haya considerado que las normas impugnadas incumplen con alguna de estas

supremacía constitucional y la plena armonía del ordenamiento jurídico. El control abstracto de constitucionalidad no busca atacar la ilegalidad de las diferentes disposiciones jurídicas que se acusan de inconstitucionales”. CCE, sentencia 14-18-IN/24, 24 de enero de 2024, párr. 21.

⁹ CCE, sentencia 101-20-IN/23, 27 de septiembre de 2023, párr. 21.

¹⁰ CCE, sentencia 65-17-IN /21, 19 de mayo de 2021, párrs. 28 y 29.

características, podría haber dispuesto una regulación acorde a la jurisprudencia constitucional sobre las tasas, mas no expulsar a una tasa legal del ordenamiento jurídico.

- 29.** Ahora bien, tomando las características particulares de la tasa como tributo, también discrepamos con el análisis del voto de mayoría, pues estimamos que la Corte ha adoptado una interpretación excesivamente rígida de los elementos de la tasa y del principio de provocación y recuperación de costos, desconociendo el marco normativo constitucional y la realidad administrativa concreta. La Corte Constitucional ha señalado que las tasas ostentan características particulares:¹¹

27. Las tasas son tributos vinculados a un determinado accionar estatal. Por tanto, su hecho generador consiste en la realización de una actividad por parte del Estado como: 1) la prestación de un determinado servicio público colectivo; 2) la ejecución de una actividad administrativa individualizada, 3) la utilización privativa o especial aprovechamiento de un bien de dominio público.

28. La tasa como tributo ostenta ciertas características particulares. En primer lugar, la tasa constituye una prestación y no una contraprestación. Para el contribuyente, la tasa es una prestación que debe satisfacerse como consecuencia de una determinación normativa. No consiste, por tanto, en una contraprestación derivada de un acuerdo de voluntades entre el contribuyente y el ente prestador del servicio o ejecutor de la actividad pública; como ocurre con los precios públicos.

29. En segundo lugar, la tasa como tributo se fundamenta en el principio de provocación y recuperación de costos. Este principio deriva en que la tasa no esté encaminada a generar una utilidad o beneficio económico para el ente público que la establece. Por el contrario, tiene como finalidad la recuperación de los costos generados por la prestación del servicio, la ejecución de la actividad administrativa o la utilización privativa de un bien de dominio público. En tercer lugar, y como consecuencia de lo anterior, la tasa también se fundamenta en el principio de equivalencia. De este principio se desprende que el valor de la tasa debe ser equivalente a la cuantía de la actividad pública que la genera.

- 30.** A nuestro criterio, el concepto de una tasa como tributo no debe partir desde una mirada dual entre la verificación o no de las características desarrolladas por la Corte Constitucional. Por ejemplo, en este caso, el voto de mayoría concluyó que la tasa de habilitación y control de actividades económicas en establecimientos en Guayaquil no constituye una tasa toda vez que “no se desprende que los valores recaudados mediante la tasa de habilitación y control de actividades económicas se vinculen a (i) la prestación de un servicio público colectivo; (ii) la realización de una actividad administrativa dirigida a un individuo en particular; o (iii) al uso o aprovechamiento especial de un bien de dominio público”.

¹¹ *Ibíd.*

31. Al respecto, consideramos que la habilitación y control de establecimientos comerciales - de conformidad con el artículo 568 del COOTAD- constituye una justificación suficiente para la determinación de la existencia de un servicio público, pues los GADs tienen competencia exclusiva para ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón.¹² Tal es así que, en el caso concreto, es el mismo GAD de Guayaquil el que argumenta que la tasa regulada mediante la Ordenanza impugnada “nace con el objetivo claro de regular y controlar el uso del suelo”.¹³ Asimismo, el GAD señala que la Ordenanza impugnada tiene como objetivo “regular las actividades económicas que se desarrollan en el cantón Guayaquil, con la finalidad de mantener un orden y control el uso del suelo”.¹⁴
32. Así, reconocemos que la Corte Constitucional ha sido clara en precisar que las tasas y las contribuciones especiales constituyen tributos vinculados a un accionar estatal identificable, respecto del cual el contribuyente recibe un determinado beneficio.¹⁵ Por esta razón, consideramos que el accionar estatal identificable en la tasa de habilitación y control de actividades económicas en establecimientos, es precisamente la regulación de actividades económicas en Guayaquil. Consideramos que, lo anterior, ya permite que el contribuyente pague una tasa vinculada a i) la prestación de un servicio público colectivo; (ii) la realización de una actividad administrativa dirigida a un individuo en particular; o (iii) al uso o aprovechamiento especial de un bien de dominio público.
33. En este punto, discrepamos con la interpretación sostenida por el voto de mayoría, en tanto concluye que no existe proporcionalidad entre el valor recaudado y las actividades ejecutadas por la administración pública, lo que, en su criterio, vulneraría el principio de correspondencia entre el hecho generador y el servicio prestado. La Corte adopta una visión restrictiva del principio de equivalencia, sin considerar el conjunto de actividades que realiza efectivamente la municipalidad como consecuencia del hecho generador.
34. En efecto, aunque la ordenanza impugnada no enumera de forma expresa los servicios prestados, ello no significa que no existan o que carezcan de relación con el hecho generador. En efecto, el “control” -como verbo jurídico- implica un conjunto de acciones

¹² Constitución. Artículo 264, numeral 2. COOTAD. Artículo 55, literal b).

¹³ Expediente constitucional causa 1-22-IN. Escrito del GAD de Guayaquil presentado el 24 de abril de 2022, pg. 5; y escrito del GAD de Guayaquil presentado el 20 de diciembre de 2024, párr. 4.

¹⁴ Expediente constitucional causa 1-22-IN. Escrito del GAD de Guayaquil presentado el 20 de diciembre de 2024, párr. 6.

¹⁵ CCE, sentencia 43-16-IN/22, 27 de enero de 2022, párr. 52.

materiales y jurídicas que suponen una intervención estatal orientada a garantizar la seguridad, la legalidad y el interés público en el desarrollo de actividades económicas.

35. Así, de la aplicación práctica se desprende que, al recibir la solicitud para el otorgamiento de la tasa, la administración municipal procede a remitirla a distintas dependencias técnicas -según la naturaleza del establecimiento- con el objeto de verificar que la actividad solicitada no represente un riesgo para la ciudadanía. Este proceso puede implicar la emisión de informes técnicos y la ejecución de inspecciones por parte de la Dirección General de Justicia y Vigilancia, incluso antes de emitir la autorización correspondiente. Estas actuaciones, que constituyen manifestaciones concretas de control, guardan relación directa con el hecho generador descrito por la norma.
36. Incluso la imposición de tasas por parte de la municipalidad para ejercer el control de los establecimientos comerciales se alinea con el artículo 300 de la Constitución, la cual ordena que la política tributaria debe promover comportamientos responsables desde el punto de vista ecológico, social y económico.
37. Finalmente, el eventual incumplimiento o la deficiencia en la ejecución práctica de los controles por parte de las autoridades no puede trasladarse al análisis de la inconstitucionalidad en abstracto. En otras palabras, los supuestos en los que no se verifique efectivamente la prestación del servicio deben ser canalizados a través de mecanismos de control administrativo o judicial sobre actos concretos, pero no justifican por sí solos la inconstitucionalidad de la norma general que regula la tasa. Esta Corte ya ha señalado que ciertas situaciones concretas o casos específicos no son parte del control abstracto de constitucionalidad.¹⁶
38. En conclusión, consideramos que la sentencia de mayoría: (i) resolvió un conflicto de índole legal a través de argumentos constitucionales, pues no consideró que el artículo 568, literal f) del COOTAD faculta a los GADs a emitir tasas por la habilitación y control de establecimientos comerciales e industriales; (ii) la habilitación y control de establecimientos comerciales constituye un servicio público; e (iii) interpretó de modo excesivamente formalista la “correspondencia” entre recaudación y servicio, exigiendo un desglose en el texto normativo. Tal exigencia desconoce que el principio de recuperación de costos debe ser entendido en un sentido amplio y funcional, atendiendo también a las actividades administrativas efectivamente desplegadas por la entidad pública como consecuencia del hecho generador.

¹⁶ CCE, sentencia 53-18-IN/22, 9 de noviembre de 2022, párrs 33 y 34; CCE, sentencia 94-15-IN/21, 7 de abril de 2021, párrs. 21 y 29; y CCE, sentencia 58-16-IN/21, 28 de julio de 2021, párr. 29.

39. Por estas razones consignamos nuestro voto salvado al presente caso.



Firmado electrónicamente por:
JOSÉ LUIS
TERÁN SUÁREZ
Validar únicamente con FirmaRC

José Luis Terán Suárez
JUEZ CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
CLAUDIA HELENA
SALGADO LEVY
Validar únicamente con FirmaRC

Claudia Salgado Levy
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto salvado de los jueces constitucionales José Luis Terán Suárez y Claudia Salgado Levy, anunciado en la sentencia de la causa 1-22-IN, fue presentado en Secretaría General el 18 de junio de 2025, mediante correo electrónico a las 13:34; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

**Caso Nro. 1-22-IN**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día jueves diez de julio de dos mil veinticinco por el presidente de la Corte Constitucional, Jhoel Escudero Soliz, así como también el voto salvado de la jueza constitucional Claudia Salgado Levy y el voto concurrente de la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez; y, el día viernes once de julio de dos mil veinticinco el voto salvado del juez constitucional José Terán Suárez; luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Mgs. Jaqueline Vargas Camacho
DIRECTORA (E)

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

www.registroficial.gob.ec

NGA/FMA

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

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

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