

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 intervieran 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 COTAD.

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.

en este ámbito todas las que desarrollen actividades de espectáculos públicos. Se considera habitual la actividad, cuando el sujeto pasivo la realice de manera continua o periódica.	
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.	Sin reformas. Vigente.
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. 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.	Sin reformas. Vigente.
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. 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	Sin reformas posteriores. Vigente.

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. <i>[Reforma publicada en la Gaceta Municipal de Guayaquil 21, 13 de marzo de 2016]</i>	
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. <i>[Reforma publicada en la Gaceta Municipal de Guayaquil 21, 13 de marzo de 2016]</i>	Sin reformas posteriores. Vigente.
Art. 7.- Requisitos.- Para el pago de la Tasa de Habilitación y Control, todos los locales deberán cumplir con los siguientes requisitos básicos. 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	Art. 7.- Se establecen los siguientes requisitos únicos para la obtención de la Tasa de Habilitación y Control: • 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;

certificado de votación, con una autorización notariada.

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.

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.

deberá presentar uno de los siguientes documentos:

- 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:

- 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.

Requisitos adicionales para actividades que vayan a iniciarse y sólo para los casos que se señalan a continuación:

- 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

	en los que se realicen actividades turísticas tales como restaurantes, bares, hoteles, hostales y demás actividades contempladas como tales en la Ley de Turismo. • 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. Consideraciones Adicionales para la Emisión de la Tasa de Habilitación y Control. • 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
--	--

	emitir Tasas de Habilitación bajo las premisas indicadas en el Artículo 9 de la ordenanza vigente. • 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 intereses 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. <i>[Reforma publicada en la Gaceta Municipal de Guayaquil 58, 16 de febrero de 2023]</i>
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	Sin reformas posteriores. Vigente.

conservación; estructura y su calidad de patrimonio cultural, de ser el caso. 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. 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. <i>[Reforma publicada en el Segundo Suplemento 700 del Registro Oficial, 10 de mayo de 2012]</i>	
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. Para la renovación de la Tasa de Habilitación el contribuyente deberá cumplir con los siguientes requisitos previos: Patente Municipal del año exigible. 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. Certificación definitiva vigente emitida por el Benemérito Cuerpo de Bomberos de Guayaquil, del establecimiento respecto del cual se está solicitando la tasa. <i>[Reforma publicada en la Gaceta Municipal de Guayaquil 21, 13 de marzo de 2016].</i>	Sin reformas posteriores. Vigente.
Art. 10.- Exoneraciones.- Se encuentran exonerados del pago de la Tasa de Habilitación los siguientes: 1. Los artesanos calificados y registrados por la Junta Nacional de Defensa del Artesanos, y	Sin reformas. Vigente.

los artesanos calificados por acuerdos ministeriales, quienes obtendrán su Tasa de Habilitación y Control, y cumplirán con todo lo que regula esta ordenanza. 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. 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.	
Art. 11.- Sanciones.- La autoridad municipal competente, cumpliendo con el debido proceso, aplicará las siguientes sanciones de acuerdo al caso: 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; 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; 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; d) Cuando en el local se encuentre realizando una actividad diferente a la autorizada y/o adicional a esta, será clausurado el	Sin reformas. Vigente.

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; 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, 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.	
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: a) Cambio de dirección del local; b) Cambio de actividad autorizada; c) Cese del RUC; y, d) Cierre del establecimiento. 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.	Sin reformas. Vigente.
Disposiciones Generales [...] 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.	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

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 provocación 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.

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

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 impositivos 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 *Ibídem*.

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.

José Luis Terán Suárez
JUEZ CONSTITUCIONAL

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