



**UNIVERSIDAD ESTATAL
PENÍNSULA DE SANTA ELENA**

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y DE LA SALUD

CARRERA DE DERECHO

**TRABAJO DE INTEGRACIÓN CURRICULAR PREVIO A LA OBTENCIÓN DEL
TÍTULO DE ABOGADO**

TÍTULO

**PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA Y LA DETERMINACIÓN RETROACTIVA
DEL IMPUESTO DE PATENTE MUNICIPAL EN GUAYAQUIL, 2024**

AUTORES:

NELSON SEYMOUR ESTIBEL MARSHALL

ERIKA DEL ROCÍO DONOSO ANCHUNDIA

TUTORA:

AB. TORAL MOREJON XIOMARA GISSELLA, MGTR.

LA LIBERTAD

2026

UNIVERSIDAD ESTATAL PENÍNSULA DE SANTA ELENA

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y DE LA SALUD

CARRERA DE DERECHO

**TRABAJO DE INTEGRACIÓN CURRICULAR PREVIO A LA OBTENCIÓN DEL
TÍTULO DE ABOGADO**

TÍTULO:

**PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA Y LA DETERMINACIÓN RETROACTIVA
DEL IMPUESTO DE PATENTE MUNICIPAL EN GUAYAQUIL, 2024**

AUTORES:

NELSON SEYMOUR ESTIBEL MARSHALL

ERIKA DEL ROCÍO DONOSO ANCHUNDIA

TUTORA:

AB. TORAL MOREJON XIOMARA GISSELLA, MGTR.

LA LIBERTAD

2026

APROBACION DE LA TUTORA

CERTIFICO

Que he analizado el trabajo de integración curricular con el título "PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA Y LA DETERMINACIÓN RETROACTIVA DEL IMPUESTO DE PATENTE MUNICIPAL EN GUAYAQUIL, 2024", presentado por los estudiantes ESTIBEL MARSHALL NELSON SEYMOUR y DONOSO ANCHUNDIA ERIKA DEL ROCIO, portadores de las cédulas de ciudadanía N° 0926258856 y N° 0922920368 respectivamente, como requisito previo a optar el título de ABOGADO/A, y declaro que luego de haber orientado científica y metodológicamente su desarrollo, el referido proyecto de investigación se encuentra concluido en todas sus partes cumpliéndose con el proceso de acompañamiento determinado en la normativa interna.

Atentamente,



Validar únicamente en FirmaEC.
Firmado electrónicamente por:
XIOMARA GISSELLA
TORAL MOREJON

Ab. Toral Morejon Xiomara Gissella, Msc.

TUTORA

CERTIFICACIÓN ANTIPLAGIO

En mi calidad de Tutor del Trabajo de Integración Curricular: "PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA Y LA DETERMINACIÓN RETROACTIVA DEL IMPUESTO DE PATENTE MUNICIPAL EN GUAYAQUIL, 2024", perteneciente a ESTIBEL MARSHALL NELSON SEYMOUR y DONOSO ANCHUNDIA ERIKA DEL ROCIO, estudiantes de la Carrera de Derecho, CERTIFICO, que realice la revisión de similitudes, como resultado de la revisión efectuada, el documento registra un índice de similitud de 9%.

Declaro que el procedimiento realizado y el porcentaje consignado en el presente certificado son emitidos bajo mi exclusiva responsabilidad y los principios de integridad académica rigor científico y el criterio técnico.

Atentamente,



Validar únicamente en FirmaEC.
Firmado electrónicamente por:
XIOMARA GISSELLA
TORAL MOREJON

Ab. Toral Morejon Xiomara Gissella, Mgtr.

TUTORA

VALIDACIÓN GRAMATICAL Y ORTOGRÁFICA

CERTIFICO

Que, he realizado la revisión y corrección del Trabajo de Integración Curricular para la obtención del título de Abogado/a con el tema: **“PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA Y LA DETERMINACIÓN RETROACTIVA DEL IMPUESTO DE PATENTE MUNICIPAL EN GUAYAQUIL, 2024”**. Ha sido desarrollado por los estudiantes de la Carrera de Derecho: **NELSON SEYMOUR ESTIBEL MARSHALL** y **ERIKA DEL ROCÍO DONOSO ANCHUNDIA** de la Universidad Estatal Península de Santa Elena.

Que, el trabajo presenta un dominio formal del lenguaje, con expresión clara, coherencia discursiva y solidez interpretativa. Asimismo, garantizando su adecuación a los estándares académicos y formales requeridos.

Por lo expuesto, se expide el presente certificado para que los interesados lo utilicen ante las instancias que correspondan.

Atentamente,



Lic. Mónica Paredes Castro, M.Sc.

Magíster en Educación Básica

Correo: misabelp1017@gmail.com

C.C: 0605353143

Celular: 0969917044

DECLARATORIA DE AUTORIA

Nosotros, ESTIBEL MARSHALL NELSON SEYMOUR y DONOSO ANCHUNDÍA ERIKA DEL ROCIO, estudiantes de la Carrera de Derecho de Universidad Estatal Península de Santa Elena, habiendo cursado la asignatura de Integración Curricular II, declaramos la autoría del presente trabajo de investigación de título "PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA Y LA DETERMINACIÓN RETROACTIVA DEL IMPUESTO DE PATENTE MUNICIPAL EN GUAYAQUIL, 2024", desarrollado en todas sus partes por los suscritos estudiantes con apego a los requerimientos de la ciencia del derecho, la metodología de la investigación y las normas que regulan los procesos de titulación de la UPSE,

Atentamente,



Estibel Marshall Nelson Seymour

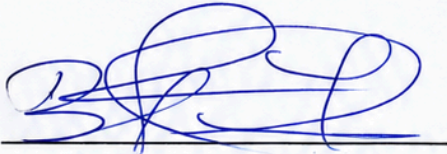
C.C. 0926258856



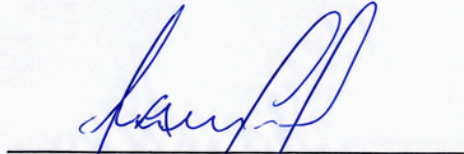
Donoso Anchundia Erika Del Rocio

C.C. 0922920368

APROBACION DEL TRIBUNAL DE GRADO



Ab. Brenda Reyes Tomalá, Mgt.
DIRECTORA DE CARRERA
DOCENTE GUÍA IUC



Ab. Gallegos Noriega Karina, Mgt.
DOCENTE ESPECIALISTA



Ab. Xiomara Toral Morejón, Mgt.
DOCENTE TUTOR

DEDICATORIA

A Dios, primero a ti mi Señor, porque sin ti nada de esto sería posible. Gracias por darme fuerza cuando ya no podía más, por sostenerme en la escasez y por abrirme puertas cuando sentía que todas estaban cerradas. A mis hijos, Seymitor, Tete y Sahily. Ustedes son mi motor y mi razón. Perdón por las noches que no estuve, por las tareas que no pude ayudar y por los "después jugamos" que se volvieron rutina, por no darles más, todo este esfuerzo es por ustedes. Quiero que vean que con trabajo y fe sí se puede. Los amo con el alma. A mi pareja, Génesis gracias amor por no dejarme tirar la toalla. Gracias por aconsejarme, por empujarme a seguir estudiando en los momentos más duros, por aguantar conmigo la escasez y por creer en mí incluso cuando yo dudaba. Esta meta también es tuya. Te amo. A mis padres, Janet y Alejandro gracias ma y pa por ser mi ejemplo de lucha y superación. Gracias por enseñarme con el ejemplo que la pobreza no define a la gente y que la dignidad se lleva en alto. Todo lo bueno que tengo lo aprendí de ustedes. A mis hermanos, Pepe "el pastor" y Harry "el Ing" gracias por siempre creer en mí, por las risas, por los consejos y por estar ahí, aunque sea peleando. Ustedes son mi sangre y mi orgullo. A mi familia mi abuelita Teresa y amigos a todos los que me dijeron "tú puedes" y a los que no creyeron también, porque me dieron más fuerza. Gracias por cada oración, cada palabra de aliento y cada mano que se extendió.

Seymour Estibel Marshall

Dedico este título a mis hijos, por el apoyo brindado en todo el trayecto de mi preparación académica, a mi mama por sus sanos consejos de perseverancia y elección. También dedico este logro a mí misma, a mis sueños, que a pesar de todo los obstáculos que encontré en el camino fueron una experiencia para no rendirme y seguir con más fuerzas.

AGRADECIMIENTO

A Dios, por darme fuerza y sabiduría para culminar esta etapa. A la Ab. Xiomara Toral, mi tutora de tesis, por su guía, paciencia y valiosos aportes que hicieron posible este trabajo. Al Ab. Víctor Coronel, director de carrera, por su apoyo y dirección durante mi formación académica. A la Ab. Brenda Reyes, por sus enseñanzas y por motivarme a seguir adelante en el proceso. A la Ab. Karen Díaz, por su colaboración y apoyo durante el desarrollo de esta investigación. A la Universidad y a todos los docentes que formaron parte de mi carrera profesional. A todas las personas que de una u otra forma contribuyeron para la culminación de esta tesis.

Nelson Seymour Estibel Marshall

Agradezco principalmente a Dios ya que sin el nada es posible, a mi madre Martha Anchundia por estar conmigo dándome su apoyo desde el primer momento que me conoció y por ayudarme a levantar en los momentos más difíciles de mi vida por ser una mama de carácter y amor incondicional gracias mami eres la mejor. A mi padre que me amo hasta su último suspiro y de él aprendí a decidir sin mirar atrás, también agradezco a mis tres hijos Edward, Dayana Nicolas ellos son mi motor, mi luz de seguir aquí en este camino cuando quería rendirme me dieron su amor y me dieron fuerzas para seguir y ahora ser su ejemplo de vida, los amo mis niños, sin dejar atrás agradezco a mi compañero de fórmula Seymour por compartir conmigo este hermoso proyecto, también agradezco a cada persona que fue parte de este crecimiento que con un granito de arena

me ayudaron a seguir y culminar esta hermosa etapa.

Erika Donoso Anchundia

ÍNDICE DE CONTENIDOS

APROBACION DE LA TUTORA.....	II
CERTIFICACIÓN ANTIPLAGIO.....	II
VALIDACION GRAMATICAL Y ORTOGRÁFICA.....	IV
DECLARATORIA DE AUTORIA.....	V
APROBACIÓN DEL TRIBUNAL DE GRADO.....	VI
DEDICATORIA.....	VII
AGRADECIMIENTO.....	VIII
ÍNDICE DE CONTENIDOS.....	IX
ÍNDICE DE TABLAS.....	XII
RESUMEN.....	XIII
ABSTRACT.....	XIV
CAPÍTULO I.....	1
EL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN.....	1
1.1. Planteamiento del problema.....	1
1.2. Formulación del problema.....	3
1.3. Objetivos.....	4
1.3.1. Objetivo General.....	4
1.3.2. Objetivos específicos.....	4
1.4. Justificación de la investigación.....	5
1.5. Identificación de la idea a defender y las variables.....	5
1.5.1. Identificación de la idea a defender.....	5
1.5.2. Identificación de las variables.....	6
CAPÍTULO II.....	7
MARCO REFERENCIAL.....	7
2.1. Marco teórico.....	7
2.1.1. Conformación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados a raíz de	

la Constitución de 2008.....	7
2.1.2. Autonomía financiera y presupuestaria de los GAD con respecto al régimen de descentralización contemplado en la Constitución de 2008.....	10
2.1.3. Naturaleza jurídica y competencia de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales.....	11
2.1.4. La potestad tributaria municipal como expresión de la autonomía financiera.....	13
2.1.5. Principios constitucionales del derecho tributario aplicados al ámbito constitucional.....	14
2.1.6. El principio de seguridad jurídica.....	16
2.1.7. Naturaleza jurídica del impuesto de patente municipal.....	18
2.1.8. Relevancia tributaria del establecimiento comercial.....	19
2.1.9. Sujetos pasivos del impuesto de patente: empresas, comercios y profesionales.....	20
2.1.10. Retroactividad en materia tributaria.....	21
2.1.11. La confianza legítima del contribuyente frente a las decisiones administrativas.....	22
2.1.12. El principio de legalidad y su incidencia en las determinaciones tributarias.....	23
2.1.13. Debido proceso administrativo y tributario.....	24
2.1.14. Prescripción tributaria y límites temporales del ejercicio de la potestad determinadora.....	26
2.1.15. Responsabilidad administrativa y disciplinaria de funcionarios municipales.....	27
2.1.16. Rol de la Contraloría General del Estado en materia tributaria municipal	28
2.1.17. Derechos de los contribuyentes y deberes frente a los tributos municipales.....	28
2.1.18. Impacto económico de la determinación retroactiva en contribuyentes de la ciudad de Guayaquil.....	29
2.1.19. Mecanismos de defensa del contribuyente ante determinaciones del	

Municipio de Guayaquil.....	30
2.1.20. Garantías municipales para evitar vulneraciones al principio de seguridad jurídica.....	30
2.2. Marco legal.....	31
2.2.1. Constitución de la República del Ecuador.....	31
2.2.2. Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.....	32
2.2.3. Código Tributario.....	33
2.2.4. Código Orgánico Integral Penal.....	34
2.2.5. Ley Orgánica de Servicio Público.....	35
2.2.6. Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.....	35
2.3 Marco conceptual.....	37
CAPÍTULO III.....	38
METODOLOGÍA.....	38
3.1. Diseño y enfoque de la investigación.....	38
3.2 Población y muestra.....	39
3.2.1. Población.....	39
3.2.2. Muestra.....	39
3.3 Métodos, técnicas e instrumentos.....	41
3.3.1. Métodos de investigación.....	41
3.3.2. Técnicas de investigación.....	41
3.3.3. Instrumentos de investigación.....	42
3.4. Operacionalización de las variables.....	44
CAPÍTULO IV.....	47
RESULTADOS Y DISCUSIÓN.....	47
4.1. Análisis, interpretación y discusión de resultados.....	47
4.1.1. Entrevista realizada a profesionales especialistas en Derecho Tributario sobre el principio de seguridad jurídica y la determinación retroactiva del impuesto de patente municipal en Guayaquil, 2024.....	47

4.2. Verificación de la idea a defender.....	51
CONCLUSIONES.....	54
RECOMENDACIONES.....	55
Bibliografía.....	56
ANEXOS.....	59

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1: Población y muestra.....	40
Tabla 2: Métodos, técnicas e instrumentos.....	43
Tabla 3: Operacionalización de las variables.....	44

**UNIVERSIDAD ESTATAL PENINSULA DE SANTA ELENA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y DE LA SALUD
CARRERA DE DERECHO**

**PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA Y LA DETERMINACIÓN RETROACTIVA
DEL IMPUESTO DE PATENTE MUNICIPAL EN GUAYAQUIL, 2024**

Autores: Estibel Marshall Nelson Seymour

Donoso Anchundia Erika Del Rocío

Tutora: Ab. Toral Morejon Xiomara Gissella, Mgtr.

RESUMEN

Este trabajo de investigación busca analizar cómo afecta el principio de seguridad jurídica a las determinaciones retroactivas del impuesto de patente municipal que hizo el Municipio de Guayaquil en el año 2024. El tema nace porque se han dado varios casos donde el municipio ha cobrado años anteriores, y eso genera mucha incertidumbre en los contribuyentes porque no saben con certeza cuánto deben ni desde cuándo. Esta situación ha provocado molestias, reclamos e incluso impugnaciones administrativas. Para desarrollar la investigación se utilizó un enfoque mixto, con alcance descriptivo y explicativo. En primer lugar, se revisaron las leyes, ordenanzas municipales, resoluciones, notificaciones y catastros para poder definir hasta dónde es legal cobrar el impuesto de forma retroactiva según la normativa vigente. También se realizaron entrevistas semiestructuradas tanto a funcionarios del municipio como a contribuyentes afectados, con el fin de conocer cuáles fueron las prácticas administrativas que llevaron a estas determinaciones y qué fallas hubo en el proceso de notificación y cobro. Con respecto a los resultados, se pudo determinar que estas determinaciones retroactivas sí afectan directamente el principio de seguridad jurídica. Esto se debe a que no existe una debida previsibilidad ni legalidad en la gestión tributaria municipal. Se evidenció falta de claridad en los procedimientos, deficiencias en la comunicación y ausencia de criterios uniformes para aplicar el impuesto.

Palabras clave: Seguridad jurídica, determinación retroactiva, impuesto de patente municipal, Municipio de Guayaquil, contribuyentes.

ABSTRACT

This research aims to analyze how the principle of legal certainty affects the retroactive determinations of the municipal patent tax made by the Municipality of Guayaquil in 2024. The issue arises because there have been several cases where the Municipality has collected taxes from previous years, and this generates great uncertainty among taxpayers because they do not know for certain how much they owe or since when. This situation has caused discomfort, complaints and even administrative appeals. A mixed approach was used to carry out the research, with a descriptive and explanatory scope. First, laws, municipal ordinances, resolutions, notifications and cadastral records were reviewed in order to define to what extent it is legal to collect the tax retroactively according to current regulations. Semi-structured interviews were also conducted with both municipal officials and affected taxpayers, in order to understand what administrative practices led to these determinations and what flaws occurred in the notification and collection process. Regarding the results, it was determined that these retroactive determinations do directly affect the principle of legal certainty. This is because there is no due predictability or legality in municipal tax management. A lack of clarity in procedures, deficiencies in communication and the absence of uniform criteria for applying the tax were evident. In addition, it was found that these actions have brought legal and economic consequences for both taxpayers and the Municipality itself, since complaints and administrative appeals have been filed and trust in the tax administration has decreased. Finally, it is concluded that it is necessary to establish regulatory and procedural proposals to prevent this type of retroactive collection in the future.

Keywords: Legal certainty, retroactive determination, municipal patent tax, Municipality of Guayaquil, taxpayers.

INTRODUCCIÓN

El principio de seguridad jurídica constituye uno de los pilares fundamentales del Estado Constitucional de Derechos y Justicia, y se encuentra consagrado en la Constitución de la República del Ecuador. Este principio exige que las normas sean claras, previas y que los ciudadanos puedan prever las consecuencias de sus actos. En materia tributaria, su aplicación resulta esencial para garantizar la confianza entre la administración pública y los contribuyentes. Por ello, en este trabajo investigativo se busca examinar cómo las determinaciones retroactivas del impuesto de patente municipal realizadas por el Municipio de Guayaquil en el año 2024 inciden en la vulneración de dicho principio, generando incertidumbre y afectando los derechos de los contribuyentes.

El primer capítulo se denomina “El problema de la investigación”. En este apartado se dimensiona el planteamiento y se formula el problema, con una descripción amplia del contexto en el que el Municipio de Guayaquil efectuó cobros retroactivos del impuesto de patente. Asimismo, se presenta la justificación del estudio, los objetivos generales y específicos debidamente argumentados, y la idea a defender que será validada al final de la investigación.

Dentro del segundo capítulo, el cual recibe el título de “Marco referencial”, existen tres divisiones: el marco teórico, el marco legal y el marco conceptual. Para comenzar, en el apartado teórico se enmarca todo el material dogmático obtenido a través de la revisión bibliográfica correspondiente sobre el principio de seguridad jurídica, la potestad tributaria municipal y los límites a la retroactividad. Así como también, el análisis de doctrina nacional e internacional aplicable.

En el componente legal se repasan cada una de las normas y artículos que tienen concordancia con el impuesto de patente municipal, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización y la Constitución de la República. Además, el conglomerado conceptual, en el que se explica la terminología más relevante como determinación

tributaria, retroactividad, seguridad jurídica y contribuyente, para la mejor comprensión y entendimiento de la investigación.

Por otro lado, el tercer capítulo se denomina "Marco Metodológico". Allí se identifica el tipo de metodología aplicada, en este caso un enfoque mixto con alcance descriptivo y explicativo. Se define el diseño de la investigación, como se recopila y se maneja la información mediante revisión documental y entrevistas semiestructuradas a funcionarios y contribuyentes, la delimitación de la población y muestra, y los diversos instrumentos que se van a emplear.

Por último, el cuarto capítulo con el título de "Resultados y discusión" refleja los resultados de todo lo trazado a lo largo de la investigación, producto del análisis, interpretación y discusión de los hallazgos obtenidos de la revisión normativa y de las entrevistas. Aquí también se verifica la idea a defender. Las conclusiones y recomendaciones nacen de lo que arrojaron los resultados, manteniendo una postura clara y veraz, y proponiendo lineamientos para evitar futuras determinaciones retroactivas que afecten la seguridad jurídica.

CAPÍTULO I

EL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

1.1. Planteamiento del problema

En 2024, el Municipio de Guayaquil comenzó a exigir el pago del impuesto de patente con efecto retroactivo, es decir, reclamando montos correspondientes a años anteriores. Esto constituye un problema grave para la seguridad jurídica, pues dicho principio exige que las normas sean claras y previas a la actuación administrativa. No obstante, el GAD aplicó el cobro sin contar con una norma previa ni explicar adecuadamente el criterio de cálculo, lo que impidió que los contribuyentes lo previnieran. Frente a ello surge la pregunta: ¿puede el municipio exigir impuestos con efecto retroactivo cuando la Constitución y el Código Tributario fijan límites a la potestad tributaria y prohíben cobros retroactivos sin base legal?

En términos concretos, el fenómeno afecta con mayor intensidad a los profesionales en libre ejercicio que no cuentan con un establecimiento comercial formalmente inscrito. Médicos, abogados, contadores, consultores y otros prestadores de servicios suelen trabajar desde consultorios, domicilios o espacios compartidos; por ello, su realidad fáctica y económica difiere sustancialmente de la de una empresa con local comercial.

Ante ello, la aplicación retroactiva del impuesto de patente, es decir, la exigencia de pagos correspondientes a periodos anteriores, con recargos e intereses, plantea dudas sobre la correcta determinación del sujeto pasivo y la congruencia de la actuación administrativa con la normativa aplicable, ya que, “en la gestión tributaria y en la inspección, el grado de intervención del Estado varía según la figura impositiva de que se trate” (Zapico, 2022).

El pago de la patente correspondiente a años anteriores representa una carga financiera muy severa, especialmente para quienes trabajan de

manera independiente, carecen de ahorros y no cuentan con asesoramiento oportuno. Resulta injusto exigir el cobro de obligaciones vencidas cuando el contribuyente ya no dispone de recursos para afrontarlas, pues se desatiende su capacidad económica real y se vulnera así el principio de justicia tributaria.

En materia de trámites administrativos, también se evidencian deficiencias de orden grave. Cuando el municipio cobra impuesto de patente retroactivo, la ley exige que fundamente adecuadamente el cobro, notifique en tiempo hábil y garantice el derecho de defensa. Sin embargo, si la resolución llega tarde, no especifica con claridad el monto ni su origen, o impide la presentación de pruebas, el cobro resulta inválido. Equivale a sancionar sin explicar la falta cometida, lo que vulnera garantías básicas del debido proceso y torna ilegal el acto administrativo.

Es cierto que el Municipio de Guayaquil puede crear sus propios impuestos, pues la Constitución le otorga autonomía y potestad tributaria. Pero esa facultad no es absoluta. La misma Constitución y las leyes establecen que no procede el cobro retroactivo cuando perjudica al ciudadano. Por ello, todo cobro retroactivo del impuesto de patente debe examinarse con rigor: ¿respeta la ley? ¿respeta la seguridad jurídica? ¿respeta los derechos del contribuyente? Si la respuesta es negativa, el cobro es ilegal, aunque provenga del municipio.

Otro problema es la desigualdad. Si el municipio cobra el impuesto retroactivo solo a ciertos profesionales de Guayaquil y no a otros en igual situación, se configura un trato discriminatorio. Esto sucede cuando la administración selecciona discrecionalmente a quién fiscalizar, sin reglas claras. Se vulneran así dos principios: el de igualdad ante la carga tributaria y el de confianza en el municipio, pues la arbitrariedad percibida erosiona la fe ciudadana en el sistema fiscal.

Cabe añadir que el cobro retroactivo responde, a menudo, al desorden interno del municipio: catastros desactualizados, registros mal depurados y fiscalización deficiente, que derivan en cobros de años anteriores para cubrir vacíos recaudatorios. Pero eso no resuelve el problema de fondo. Sería más eficaz que el GAD impulse campañas de actualización catastral, notificaciones oportunas y facilidades de regularización sin recargos. Por eso esta investigación debe responder: ¿el cobro retroactivo obedece a una mala gestión municipal o tiene respaldo legal?

Finalmente, una consecuencia inevitable es la judicialización. Ante cobros retroactivos mal motivados o sin debido proceso, los profesionales acuden a la vía contencioso-administrativa, lo que implica abogados, costas, plazos extensos y años de incertidumbre. Ello satura los juzgados, genera inseguridad jurídica y desalienta la formalización por temor a futuros cobros. Esto afecta la economía local de Guayaquil, pues frena el registro de actividades y fomenta la informalidad.

Por todo lo expuesto, la presente investigación debe abordar el problema en su integralidad, lo que implica revisar el marco normativo aplicable, analizar las resoluciones emitidas por el municipio, verificar la debida motivación y notificación oportuna de los actos administrativos, así como evaluar el impacto económico real en los profesionales de Guayaquil.

Además, el cobro de obligaciones correspondientes a ejercicios ya cerrados genera incertidumbre y desconfianza. Los profesionales y comerciantes de la ciudad estructuraron sus actividades económicas sobre la base de un ordenamiento jurídico estable, y la aplicación retroactiva de cargas tributarias desajusta sus proyecciones financieras y afecta la seguridad jurídica que debe presidir toda relación entre el contribuyente y la administración (Muy Ilustre Municipalidad de Guayaquil, 2026).

Si bien el municipio notificó en 2025 los cobros correspondientes a años anteriores, principalmente respecto del ejercicio 2024, de allí que el debate jurídico se centre en la procedencia del cobro retroactivo del

impuesto de patente y en los derechos del contribuyente que resultan afectados.

En cuanto a la magnitud del caso, la prensa ha documentado decenas de notificaciones dirigidas a contribuyentes, aunque no existe cifra oficial que acredite una afectación masiva. Las comunicaciones cuestionadas datan del 24 de marzo de 2025, fecha en que se remitieron los avisos, y el municipio emitió una aclaración o reprogramación el 27 de marzo de 2025, según reportes locales, secuencia que generó incertidumbre y motivó solicitudes de aclaración por parte del cabildo.

1.2. Formulación del problema

¿En qué medida las determinaciones retroactivas del impuesto de patente municipal emitidas por el Municipio de Guayaquil durante 2024 vulneran el principio constitucional de seguridad jurídica, y qué efectos jurídicos, económicos y procedimentales generan en los contribuyentes afectados?

1.3. Objetivos

1.3.1. Objetivo General

Analizar la incidencia del principio de seguridad jurídica frente a las determinaciones retroactivas del impuesto de patente municipal emitidas por el Municipio de Guayaquil en 2024, identificando sus causas, efectos jurídicos y financieros, y formulando propuestas normativas y procedimentales para garantizar previsibilidad y legalidad en la gestión tributaria municipal.

1.3.2. Objetivos específicos

- Revisar las leyes y criterios sobre seguridad jurídica y así definir y ver hasta donde se puede cobrar el impuesto de forma retroactiva.
- Identificar las prácticas administrativas y los actos municipales vinculados a las determinaciones retroactivas del impuesto de patente en 2024, a partir de análisis documental de resoluciones,

notificaciones, catastros y expedientes, complementado con entrevistas semiestructuradas a funcionarios y contribuyentes, para identificar fallas procedimentales, responsabilizaciones posibles y vacíos de gestión que hubieran producido la retroactividad.

- Evaluar los efectos jurídicos y económicos de las determinaciones retroactivas sobre contribuyentes y el erario municipal, mediante un análisis sobre el impacto financiero, estudio de casos representativos y valoración jurídica de responsabilidades administrativas y patrimoniales, para proponer medidas normativas, administrativas y de control que refuercen la seguridad jurídica y prevengan nuevas determinaciones retroactivas.

1.4. Justificación de la investigación

Este trabajo resulta relevante en la medida en que examina la aplicación del principio de seguridad jurídica por parte del Municipio de Guayaquil en materia tributaria. Su estudio encuentra justificación en el hecho de que Guayaquil constituye el principal centro económico del país y concentra un elevado número de microempresas. Asimismo, se analiza si el cobro retroactivo de la patente municipal resulta admisible sin que ello implique una vulneración del ordenamiento legal. La finalidad es determinar si el contribuyente se encuentra en condiciones de prever su obligación tributaria, a fin de salvaguardar sus derechos frente al ejercicio del poder tributario local.

Desde una perspectiva socioeconómica, resulta imprescindible estudiar las repercusiones patrimoniales y operativas de la retroactividad, toda vez que cargas impositivas no previstas afectan la liquidez y la sostenibilidad de los profesionales independientes. A ello se suma que la incertidumbre tributaria puede desincentivar la formalización y reducir la oferta de servicios, por lo que resulta urgente cuantificar su magnitud. Esta tesis contribuye a delimitar los alcances de la retroactividad, con miras a evitar cobros indebidos y sus consecuencias posteriores.

Finalmente, la indagación de esta problemática ha adquirido carácter urgente por su impacto en la legitimidad del poder tributario y en la confianza ciudadana. Los beneficiarios directos serán los profesionales independientes, las micro y pequeñas empresas, la administración municipal y el sistema judicial. El impacto esperado se proyecta en tres niveles: académico, mediante la generación de nueva doctrina; profesional, a través de mejores prácticas y protocolos; e institucional, mediante una mayor legitimidad y una gobernanza fiscal más equitativa.

1.5. Identificación de la idea a defender y las variables

1.5.1. Identificación de la Idea a Defender

La determinación retroactiva del impuesto de patente municipal en

Guayaquil contraviene el principio de seguridad jurídica, al alterar expectativas legítimas, vulnerar la legalidad tributaria y exigir medidas que garanticen la previsibilidad y la protección del contribuyente. En tal sentido, dicho acto administrativo deviene nulo cuando carece de la debida motivación técnica y legal.

1.5.2. Identificación de las variables

Variable independiente: Determinación retroactiva del impuesto de patente municipal.

Variable dependiente: Principio de seguridad jurídica.

CAPÍTULO II

MARCO REFERENCIAL

2.1. Marco Teórico

2.1.1. Conformación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados a raíz de la Constitución de 2008

En Ecuador, la organización territorial procura un equilibrio entre la unidad del Estado y la autonomía de los gobiernos locales, con el propósito de acercar la gestión estatal a la ciudadanía. La proximidad en la toma de decisiones facilita la participación ciudadana y el control social sobre las autoridades. En este marco, la Constitución de 2008 configuró un sistema descentralizado y desconcentrado, en virtud del cual cada nivel de gobierno ostenta competencias propias y puede ejercer distintas potestades.

Sin perjuicio de lo anterior, y en un sentido diametralmente opuesto a lo que ocurre en el territorio ecuatoriano, cabe señalar que el principio de asociatividad territorial se halla vinculado a otros fenómenos y modelos de gestión que actualmente inciden en las entidades territoriales” (Restrepo & Estupiñan, 2013). Reviste de cierta importancia debido a la asociación que consiguió el estado en su espacio geográfico.

En ese sentido, la Constitución dice que Ecuador se divide en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales. Cada uno tiene sus propias competencias. Esta división sirve para repartir mejor las responsabilidades del Estado. Por aquello, la gestión pública funciona mejor cuando se toma en cuenta lo particular de cada territorio y de acorde a las necesidades.

De igual forma, la Constitución les da un rol clave a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, o GADs, en el manejo del territorio. Estos

gobiernos tienen autonomía en lo político, en lo administrativo y en lo financiero. Gracias a eso pueden diseñar y ejecutar políticas públicas que se adapten a lo que realmente pasa en su cantón o provincia.

A nivel provincial, los gobiernos provinciales asumen competencias en materia vial, ambiental y de articulación intercantonal, funciones que resultan fundamentales para coordinar el trabajo entre cantones y parroquias. Desde esta escala territorial, resulta más viable planificar obras de envergadura que exceden la capacidad de gestión de un solo cantón, pues muchas necesidades locales rebasan los límites de lo municipal y requieren la intervención del nivel provincial.

El cantón constituye el nivel de gobierno más cercano a la vida cotidiana de la ciudadanía. Los municipios gestionan servicios básicos como agua potable, alcantarillado, manejo de residuos sólidos y ordenamiento territorial. Su proximidad genera mayores exigencias de respuesta por parte de la población, hasta el punto de que muchos ciudadanos evalúan la gestión del Estado a partir del funcionamiento de su municipio. En consecuencia, la administración cantonal debe orientarse hacia una planificación rigurosa y una gestión transparente.

En cuanto a las parroquias rurales, constituyen el nivel más próximo a la ciudadanía, especialmente en zonas apartadas. Su labor resulta clave para visibilizar las necesidades de comunidades tradicionalmente marginadas y fortalecer la democracia local mediante mecanismos participativos como asambleas y otras formas de intervención directa. La Constitución las reconoce con el fin de reducir las brechas entre el campo y la ciudad y promover un desarrollo más equitativo en el ámbito rural.

La desconcentración constituye un elemento relevante en la organización estatal, pues implica la distribución de funciones administrativas dentro de un mismo nivel de gobierno. Así, los ministerios y demás entidades públicas establecen oficinas en distintas zonas del país, permitiendo a la ciudadanía realizar trámites sin necesidad de trasladarse. En definitiva, la desconcentración contribuye a que el Estado sea más ágil y accesible.

No obstante, tanto la descentralización como la desconcentración exigen una coordinación permanente entre el nivel central y los gobiernos autónomos descentralizados, dado que muchas competencias son

concurrentes y su ejecución depende del trabajo articulado. En este contexto, el Consejo Nacional de Competencias cumple una función fundamental al definir las atribuciones de cada nivel de gobierno y establecer los mecanismos de transferencia de recursos, con el fin de prevenir conflictos institucionales y asegurar una gestión coherente del territorio.

Otro aspecto relevante es la planificación territorial, que los GADs materializan mediante los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial. Dichos instrumentos resultan fundamentales, pues orientan la gestión pública y permiten definir las prioridades de cada cantón o provincia. Además, deben articularse con el Plan Nacional de Desarrollo, de modo que el Estado planifique de manera coordinada y todos los niveles de gobierno confluyan hacia una visión común de ordenamiento del territorio.

La participación ciudadana constituye, asimismo, un elemento clave en la organización territorial. La Constitución establece la obligación de que el Estado y la ciudadanía actúen de manera conjunta, con el fin de que la población pueda incidir en las decisiones públicas. En este sentido, los GADs están llamados a generar espacios efectivos de participación, tales como asambleas, audiencias o cabildos, de manera que la gestión municipal responda de forma más directa a las demandas ciudadanas.

Así, en el campo de la práctica política, al tenor de este enfoque desde la participación ciudadana, se evidencia un proceso de construcción institucional que se concreta en expresiones jurídicas y prácticas orgánicas, aunque aún muy débiles, experimentales y, en algunos casos, instrumentales. La debilidad de estos procesos está en directa relación con la debilidad del tejido social y de sus organizaciones y a la falta de reconocimiento de actores generalmente excluidos por razones de pobreza, género, etnia, entre otros (Arriaza, 2012).

La organización del Estado debe conciliar, la autonomía de los GADs con la

unidad del sistema nacional. Si bien los gobiernos autónomos descentralizados gozan de facultades propias, se encuentran sujetos al marco normativo general del país, sin que quepa actuar al margen de la ley ni desconocer las disposiciones de carácter nacional. Además, que todo funcione como un sistema articulado, en el que cada nivel de gobierno actúe dentro del ámbito de sus competencias y contribuya a la coherencia institucional.

La disponibilidad de recursos económicos resulta fundamental para que los GADs puedan ejercer realmente su autonomía. No pueden ser favorable que tengan competencias si no disponen con los fondos necesarios. Por ello, los gobiernos locales obtienen ingresos de impuestos, tasas, contribuciones especiales y transferencias del gobierno central. La ley ecuatoriana establece que cada municipio o provincia debe recibir los recursos suficientes para atender adecuadamente las responsabilidades que tiene asignadas.

La organización del Estado ecuatoriano no es estática, sino que responde a una realidad dinámica, sujeta a cambios permanentes derivados de las transformaciones sociales, económicas y ambientales. Dichos cambios exigen que las instituciones se adapten de manera continua a las nuevas circunstancias. Por ello, comprender el funcionamiento de esta estructura resulta fundamental para identificar los problemas actuales, en particular aquellos vinculados con la descentralización y el alcance de la autonomía de los gobiernos autónomos descentralizados.

2.1.2. Autonomía financiera y presupuestaria de los GAD con respecto al régimen de descentralización contemplado en la Constitución de 2008

Ecuador experimentó un cambio significativo con la Constitución de 2008, que apostó por fortalecer el ámbito local mediante un proceso de descentralización. A través de este, el Estado central transfirió competencias y recursos a los gobiernos municipales y provinciales, bajo el criterio de que desde el territorio se identifican con mayor precisión las necesidades reales de la población. De este modo, se superó el modelo

centralista y se reconoció autonomía a los municipios, con el fin de acercar la democracia a la ciudadanía y mejorar la prestación de servicios básicos como el agua potable y la infraestructura vial.

La actual Constitución plantea un proceso nuevo y efectivo de descentralización, basado en el ejercicio de competencias exclusivas por niveles de gobiernos y de la transferencia complementaria de otras competencias por parte del Estado central hacia los distintos gobiernos autónomos descentralizados, conocidos como Gobiernos Regionales, Gobiernos Provincias, Distritos Metropolitanos, Municipios y Juntas Parroquiales, también denominados GAD o simplemente gobiernos autónomos. (Gómez, 2013)

Desde 2008, los municipios gozan de autonomía para gestionar asuntos propios de su cantón y administrar su presupuesto, aunque no pueden actuar al margen de la ley, pues el temor a infringirla limita su margen de actuación.

Los recursos económicos y la planificación presupuestaria resultan fundamentales para que los gobiernos locales puedan cumplir con sus competencias, ya que sin financiamiento no es posible ejecutar obra alguna. La Constitución les otorga la facultad de generar ingresos propios y, además, percibir transferencias del Estado central, lo que permite una mayor inversión en cada territorio. No obstante, el manejo de estos fondos debe regirse por criterios de responsabilidad y transparencia, de ahí la relevancia de una adecuada planificación presupuestaria y de un sistema tributario local bien estructurado.

La planificación territorial, conforme a lo dispuesto en la Constitución, debe articular los planes locales con los objetivos nacionales, pues el desarrollo requiere coherencia entre los distintos niveles de gobierno. En este sentido, los GADs están llamados a diseñar instrumentos de planificación que atiendan las particularidades de su territorio. Toda vez que las administraciones públicas constituyen la instancia más próxima y

visible para el ciudadano dentro del aparato estatal, y en su correcta articulación se juega el prestigio del propio sistema de autonomías” (Muñoz, 1983).

Para que la descentralización funcione de manera efectiva, los GADs requieren una estructura interna sólida, con personal capacitado y procesos claros, de cuya calidad depende la eficiencia de su gestión. La Constitución y las leyes promueven la modernización, capacitación y profesionalización de los servidores municipales, pues sin personal preparado la gestión se torna deficiente. Asimismo, resulta necesario invertir en tecnología y en el perfeccionamiento de procedimientos para mejorar la planificación y garantizar la sostenibilidad de los servicios.

El control evita que la autonomía derive en desorden, pues la fiscalización resguarda los fondos públicos y asegura el cumplimiento de la ley. Para ello, la Contraloría General del Estado y los órganos de control municipales realizan auditorías permanentes, a las que se suman la rendición de cuentas y las auditorías ciudadanas, que permiten detectar irregularidades. Por ello, es indispensable contar con controles internos y externos efectivos.

Los municipios deben transparentar el destino de los recursos, para que la ciudadanía pueda conocerlo y reclamar ante cualquier anomalía. Una descentralización exitosa requiere no solo recursos económicos, sino también mecanismos de supervisión y ciudadanía informada, pues sin estos elementos ningún esquema de gestión territorial puede operar adecuadamente.

2.1.3. Naturaleza jurídica y competencia de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales poseen una naturaleza jurídica que relaciona elementos del derecho público y de la autonomía local, por lo que la Constitución los reconoce como sujetos titulares de potestades propias y tienen dependencias administrativas con el Estado Central, puesto que cuentan con atribuciones para gestionar

intereses locales y ejecutar programas en favor de la comunidad.

En términos de personalidad jurídica, los GADs Municipales son entidades de derecho público con capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones, debido a que su existencia y funciones están previstas en la Carta Magna y en la legislación secundaria. Por lo tanto, pueden celebrar contratos, administrar bienes municipales y ejecutar políticas públicas locales con mecanismos técnicos apropiados, “por esta razón es muy importante para cada GAD conocer al detalle cada punto del código para así llevar un control y cumplir sus funciones de la mejor manera” (Cruz-Piza, 2020).

No obstante, la gestión financiera municipal está sometida a principios de transparencia, responsabilidad fiscal y eficiencia, por lo que el control presupuestario y la rendición de cuentas resultan indispensables.

En los gobiernos locales la estructura parte de distinguir lo político de lo administrativo. La idea de fondo es que la dirección política no se mezcle con la gestión técnica, y que ambas se compensen entre sí. Por un lado, está el alcalde, a quien le corresponde conducir la parte ejecutiva. Consecuentemente, aparece el concejo municipal, encargado de debatir y fiscalizar. Esta separación de funciones, solo resulta efectiva cuando se dispone de equipos técnicos debidamente capacitados y de procedimientos administrativos claramente establecidos. Únicamente en esas condiciones es posible garantizar la continuidad de las políticas públicas y elevar los niveles de eficiencia en la gestión municipal.

La naturaleza jurídica y las competencias de los GAD municipales son herramientas que buscan concretar el interés público a escala local e impulsar el desarrollo del territorio. Esto se debe a que otorgan a las comunidades la posibilidad de resolver sus propios asuntos. Sin embargo, que funcionen en la práctica no depende solo de la norma. También hace falta apegarse a la legalidad, coordinar con otras instituciones y contar con mecanismos de control y con equipos técnicos preparados. En consecuencia, el reto está en lograr un equilibrio entre autonomía y

responsabilidad. De este modo, los municipios pueden ejercer sus atribuciones con transparencia, eficiencia y siempre pensando en el bien común.

2.1.4. La potestad tributaria municipal como expresión de la autonomía financiera

La potestad tributaria municipal en el Ecuador se configura como una manifestación concreta de la autonomía financiera reconocida constitucionalmente, ya que permite a los Gobiernos Autónomos Descentralizados disponer de recursos propios. Esta facultad es esencial para ejecutar políticas públicas locales y financiar obras que respondan a necesidades territoriales específicas. No obstante, su ejercicio exige el respeto a principios legales como la legalidad, proporcionalidad y transparencia, por lo que la actuación municipal debe enfocarse en resultados, y es que estas “potestades administrativas relacionadas con la aplicación de los tributos pueden integrarse entre las de supremacía general” (Carreras, 2019).

La Constitución de 2008 y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) constituyen el marco normativo que delimita la potestad tributaria de los municipios. Con base en dicha habilitación legal, los gobiernos locales pueden establecer impuestos, tasas y contribuciones especiales, lo que les permite disponer de recursos propios destinados a servicios como agua potable, manejo de residuos sólidos y ejecución de obras públicas. No obstante, dicha autonomía no es absoluta, pues los municipios deben coordinar sus acciones con el nivel central y someter su gestión a mecanismos de control, tanto institucionales como ciudadanos, para lo cual resulta imprescindible contar con personal técnico calificado y participativo.

El impuesto predial constituye la principal fuente de ingresos municipales anuales; sin embargo, su recaudación efectiva enfrenta dificultades cuando los catastros se encuentran desactualizados o los sistemas administrativos son deficientes. Por ello, los municipios tienen la

obligación de mantener actualizados dichos instrumentos, lo que permite un cobro más equitativo y, consecuentemente, una mayor disponibilidad de fondos para inversión social.

Por su parte, las tasas se perciben por la prestación de servicios específicos, como el aseo urbano, y su monto debe fijarse conforme a criterios de razonabilidad y justicia. Cuando la ciudadanía comprende la relación entre el costo del servicio y su calidad, se genera una mayor disposición al pago. Situación análoga ocurre con las contribuciones especiales por mejoras, que se aplican cuando una obra pública incrementa el valor de los predios beneficiados.

En ningún caso los municipios pueden crear tributos al margen de lo establecido en la ley, disposición que protege a la ciudadanía frente a eventuales cobros arbitrarios. No obstante, en la práctica, el solo ordenamiento jurídico no basta para garantizar una gestión tributaria eficaz. En definitiva, la autonomía financiera no se reduce a aumentar la recaudación, sino que implica una administración responsable de los recursos, una planificación presupuestaria rigurosa y una rendición de cuentas transparente.

La capacidad recaudatoria de un municipio depende en gran medida de su solidez técnica e institucional. Sin personal debidamente capacitado y sin sistemas administrativos eficientes, resulta sumamente difícil sostener los niveles de ingresos propios. Por ello, la inversión en formación, actualización tecnológica y optimización de procesos deja de ser opcional y se convierte en una prioridad urgente para los gobiernos autónomos descentralizados. Tampoco es viable trabajar de manera aislada; la cooperación con entidades del gobierno central facilita el flujo de información y permite la transferencia de buenas prácticas.

La Contraloría General del Estado examina el uso de los recursos municipales y sus informes sirven tanto para corregir y sancionar posibles irregularidades como para ofrecer orientación en materia tributaria. Dicha asistencia técnica contribuye, además, a fortalecer la gestión financiera y

la planificación territorial. En definitiva, la interdependencia entre los GAD y el Estado central se convierte en una ventaja para optimizar el empleo de los recursos. Para sostener este esquema, se requiere: formar al personal, modernizar con tecnología, planificar con criterio, coordinar acciones, ejercer control y rendir cuentas.

2.1.5. Principios constitucionales del derecho tributario aplicados al ámbito constitucional

El principio de legalidad constituye el fundamento del sistema tributario en la Constitución del Ecuador. Ningún tributo puede ser exigido si no se encuentra expresamente establecido en una ley de conocimiento público, disposición que protege a la ciudadanía frente a cobros arbitrarios y otorga certeza jurídica al impedir modificaciones normativas sin el debido procedimiento. Dicha estabilidad resulta relevante, pues tanto los particulares como las entidades públicas requieren previsibilidad normativa para una adecuada planificación económica y financiera.

Al ser los principios la legislación que esencialmente reconoce derechos, en materia tributaria, estos son los cimientos en los que se edifican los diversos institutos de la fiscalidad. La finalidad recaudatoria del sistema tributario determina que el Estado siempre estará en constante contradicción con la posición ciudadana, de lo cual, considerando que las necesidades estatales, de acuerdo con el actual modelo estatal, imponen una actuación proactiva creciente que demanda mayores recursos (Duque, González, & Chica, 2023).

El principio de igualdad en materia tributaria establece que quienes se encuentren en una situación análoga deben recibir un tratamiento equivalente. Si el fisco discrimina sin fundamento objetivo, se quebranta la justicia distributiva. Por ello, la norma tributaria no puede instituir privilegios carentes de sustento; las exenciones deben basarse en criterios objetivos y debidamente justificables. Dicho lo anterior, la igualdad no implica un trato uniforme para todos los contribuyentes sin consideración de sus circunstancias particulares. Se pueden hacer

diferenciaciones cuando tienen sentido, por ejemplo, según la capacidad económica de cada uno los impuestos tienen que ser justos, pero también tienen que servir para que el municipio recaude los valores correspondientes.

El principio de progresividad se conecta con la capacidad contributiva, ya que pretende que la carga efectiva aumente conforme a la mayor capacidad económica del contribuyente. En consecuencia, los impuestos directos deben contemplar tramos o mecanismos que atenúen desigualdades, siempre dentro de parámetros técnicos que eviten distorsiones. No obstante, la progresividad exige equilibrio para no afectar negativamente la inversión y el empleo, por lo que las políticas fiscales deben diseñarse con análisis técnicos y evaluación de impacto.

El principio de no retroactividad cuida la confianza de los contribuyentes. Comprende que, no se puede cobrar impuestos por cosas que ya sucedieron, si cambias un impuesto hay que respetar lo de antes y ampliar el tiempo para el trámite correspondiente. Solo en casos justificados se puede cobrar valores anteriores, teniendo en cuenta las normas establecidas.

Esta garantía refuerza la seguridad jurídica. También evita el uso abusivo del poder sancionador. Al final, todo sistema de responsabilidad debe respetar derechos y principios constitucionales. Según se infiere en el Diccionario Jurídico Elemental, es un “principio legislativo y jurídico, según el cual las leyes no tienen efecto en cuanto a los hechos anteriores a su promulgación, salvo expresa disposición en contrario” (Cabanellas, 2003). Este principio recoge una parte sustancial en torno a las sanciones.

El principio de eficiencia administrativa obliga a la administración tributaria a recaudar con diligencia y eficacia. La omisión o la ineficiencia, en la práctica, restan recursos para las políticas públicas. Por ese motivo, los órganos responsables deben optimizar procesos. También invertir en sistemas tecnológicos y capacitar al personal. La eficiencia tiene otro efecto directo: baja los costos de cumplimiento para el contribuyente.

Cuando el municipio facilita los trámites mediante canales digitales y brinda una atención oportuna, la ciudadanía cumple con sus obligaciones tributarias de manera más ágil y eficaz. La relación entre el gobierno local y la población deba basarse en la confianza y en el respeto mutuo, en tanto ambos actores comparten el interés de dar cumplimiento a la ley.

Paralelamente, el control externo resulta indispensable. La Contraloría General del Estado y las auditorías periódicas tienen como función verificar que no existan abusos y, en caso de detectarse irregularidades, proceder a su corrección y sanción, así como a la reparación del daño causado al erario público.

Estos mecanismos de control no solo permiten sancionar conductas indebidas, sino que también incentivan una gestión correcta y transparente, lo que fortalece la confianza ciudadana. En definitiva, la autonomía fiscal de los municipios debe ejercerse con responsabilidad y estricto apego a la Constitución.

2.1.6. El principio de seguridad jurídica

El principio de seguridad jurídica es una garantía de previsibilidad y estabilidad normativa. Permite que las personas organicen su conducta con base en reglas claras. En la práctica, protege las expectativas legítimas frente al poder público. Por esta razón, las normas deben ser comprensibles y accesibles. También tienen que aplicarse de forma coherente. Así se evitan sorpresas y la retroactividad que termina afectando derechos.

La seguridad jurídica plasmada en el Estado de Derecho, reconoce al ciudadano, al Estado y a la soberanía del pueblo. Reconoce también, la supremacía constitucional y la existencia de normativa jerárquicamente inferior a ésta, la existencia de poderes constituidos y, por tanto, de una administración de justicia independiente. (Narváez & Riofrio, 2007)

El alcance jurídico va más allá de promulgar normas. El Estado también debe administrarlas con certeza. La razón es simple: el derecho solo funciona si la ciudadanía confía. Por eso la seguridad jurídica exige procedimientos transparentes. Pide que los actos estén motivados y que haya control real del poder público. Con esas condiciones, la estabilidad normativa se vuelve un requisito de legitimidad.

El principio alcanza a la norma y también a la actuación administrativa. La conducta del Estado influye directo en lo que esperan los administrados. Por esa razón, las reglas tributarias, urbanísticas y de procedimiento tienen que dar certidumbre. La gente debe saber qué consecuencias jurídicas vienen. Otro punto clave es la coherencia en el tiempo. No se puede cambiar un impuesto de golpe cuando la gente ya hizo cuentas con la regla vieja, eso da desconfianza. Por eso todo impuesto tiene que estar en una ley clara y debe publicarse antes para poder exigirse.

Las autoridades están obligadas por este principio. Tienen que motivar todos sus actos administrativos. Eso significa que cada decisión que toca derechos debe tener un fundamento jurídico claro. Esta motivación sirve para dos cosas. Primero, permite al juez revisar si el acto es legal. Segundo, protege al ciudadano. Si le explican las razones, él puede entender y contradecir lo que hizo la administración.

Asimismo, la seguridad jurídica impone límites al uso de la discrecionalidad administrativa, ya que esta debe ejercerse dentro de marcos razonables y previsibles. Cuando la discrecionalidad carece de criterios normativos claros, aumenta la arbitrariedad y la incertidumbre. Por consiguiente, el diseño de políticas públicas requiere reglas y parámetros que orienten decisiones y permitan a los ciudadanos planificar con confianza su actividad económica y social, ya que “la seguridad jurídica es un principio y no un valor que carece de una virtualidad normativa. Por el contrario, como principio la seguridad jurídica es fuente del Derecho y suple cualquier laguna normativa concreta” (Egas, 2011).

El principio también se une a la confianza legítima. La gente debe poder confiar en que el Estado no va a cambiar las reglas de un día para otro. Si las autoridades cambian su forma de interpretar la ley sin una buena razón, se pierde la confianza. Eso daña la obediencia y la colaboración de la gente. Por eso, la seguridad jurídica ayuda a que el Estado gobierne mejor y trabaje junto con la sociedad.

2.1.7. Naturaleza jurídica del impuesto de patente municipal

El impuesto de patente municipal es una contribución local. Grava a quienes hacen actividades comerciales, industriales o profesionales dentro de un cantón. Es un tributo que los gobiernos locales lo cobran porque tienen la potestad tributaria. Con esa plata financian servicios públicos. También regula la actividad económica de la ciudad. Es una carga fiscal que se paga cada cierto tiempo y es proporcional.

La patente municipal tiene como finalidad proveer al municipio de recursos para financiar servicios públicos, obras y mantenimiento vial dentro del cantón. Asimismo, contribuye a ordenar la actividad comercial y a garantizar una carga tributaria equitativa entre los contribuyentes, en función de la naturaleza y magnitud de cada negocio, lo que permite evitar que los establecimientos de menor tamaño se vean afectados de manera desproporcionada.

Este tributo contempla los elementos esenciales de toda obligación: el sujeto activo, que es el municipio; el sujeto pasivo, que corresponde al contribuyente; y la base de cálculo, que generalmente se determina con base en los ingresos brutos o mediante tablas preestablecidas. El sujeto pasivo puede ser una persona natural o jurídica, e incluye a profesionales, comercios y empresas que desarrollen actividades económicas dentro del cantón.

Con los profesionales en libre ejercicio hay un problema. Es definir qué es un establecimiento y cuándo toca pagar. Muchos trabajan sin un local comercial. Por eso, la ley y la administración deben poner reglas claras.

Hay que decir cuándo una actividad profesional sí paga el impuesto. Así se evitan dudas que generan inseguridad jurídica y juicios que no hacen falta.

Para que el cobro sea legítimo, el municipio debe notificar debidamente, otorgar plazos razonables y explicar los fundamentos del tributo, de modo que el contribuyente pueda ejercer su derecho a impugnar si advierte alguna irregularidad. La identificación de los sujetos obligados al pago se realiza con base en los registros municipales; sin embargo, si estos no cuentan con información actualizada y confiable, se generan liquidaciones incorrectas. Tanto la determinación tributaria como la fiscalización deben estar sujetas a controles internos y externos que prevengan actuaciones arbitrarias.

La naturaleza del impuesto pide equilibrio. El municipio necesita realizar obras públicas con el dinero recaudado. Pero también hay que cuidar la capacidad de pago de la gente. Si el impuesto es muy alto, va en contra a la Constitución. Por eso, para diseñar, aplicar y controlar la patente, exige técnica, transparencia y respeto a las garantías. De esta forma, el impuesto es legítimo para la ciudadanía.

2.1.8. Relevancia tributaria del establecimiento comercial

El concepto de establecimiento comercial es importante para el impuesto de patente. Sirve para saber quién debe pagar. Tener un local, una sede u organización permanente normalmente justifica el tributo local. Porque “el cumplimiento de los deberes tributarios constituye una obligación ciudadana” (Alcivar, Balseca, Ferrin, & Homero, 2022).

En el caso de los ciudadanos que ejercen actividades profesionales sin un establecimiento físico, como abogados o diseñadores, la situación resulta más compleja. Dado que pueden desempeñar sus labores desde su domicilio particular. Si el municipio no establece reglas claras al respecto, podría llegar a exigir el pago de la patente con base en criterios desactualizados. Lo que ocasionaría un perjuicio económico injustificado para los contribuyentes.

En particular, resulta fundamental que el municipio elabore anualmente un plan que establezca las metas de recaudación, actualice los registros tributarios y mejore la atención a los contribuyentes. Dicho instrumento proporciona a la entidad criterios medibles de gestión. Los planes deben contemplar indicadores, cronogramas y asignaciones presupuestarias, así como un seguimiento periódico que permita realizar ajustes oportunos.

La gestión administrativa es un área de la empresa que se encarga de emplear de forma eficaz los recursos de esta para conseguir los objetivos que se hayan planteado en un periodo de tiempo determinado, los cuales deben estar destinados a las mejoras y cambios en el cumplimiento las metas. (Sánchez)

Para el municipio es clave definir qué es establecimiento. Así la recaudación es justa y hay menos juicios. También ayuda a poner tarifas que sí correspondan a la capacidad de pago. Cuando no hay definiciones claras, aumentan los juicios y hay desigualdad. Algunos pagan cargas altas y otros no pagan por vacíos en la norma.

Los criterios que se usan son: si la actividad es habitual, si hay permanencia, si hay personal y si depende del local. Eso muestra el tamaño real del negocio. De esta forma, se evita que se cobre patente por usos ocasionales. Cuidando la seguridad jurídica y el impuesto va acorde a la realidad del contribuyente.

Las ordenanzas municipales tienen que ser claras. Deben definir correctamente y poner procedimientos concretos. Las interpretaciones de la administración también deben ser públicas y tener sustento técnico, porque da transparencia a los procesos. Garantizando la confianza y a la seguridad jurídica.

En la práctica, cuando los registros se encuentran erróneos o incompletos, las auditorías y fiscalizaciones pierden efectividad. Por ello, resultan útiles los convenios interinstitucionales que permitan el intercambio de información y la actualización permanente de los datos. Asimismo, la

colaboración técnica con universidades u organismos nacionales aporta metodologías más sólidas y rigurosas. Por lo tanto, la sinergia entre instituciones potencia la eficacia de la recaudación y la planificación territorial, y es que la cooperación en términos generales supone un “trabajo común de los hombres durante el proceso de producción” (Casado, 2009).

El debido proceso pide 3 cosas: que notifiquen correctamente, que los plazos sean razonables y que puedas impugnar. Sin eso, la determinación del impuesto no tiene validez. También es clave que la resolución esté motivada técnicamente. Así el contribuyente entiende por qué le cobran y puede defenderse. Por eso, tener recursos administrativos y judiciales a tiempo es indispensable. Sin eso no se sostiene ninguna exigencia tributaria. Por añadidura, el impuesto también debe respetar la igualdad.

2.1.9. Sujetos pasivos del impuesto de patente: empresas, comercios y profesionales

Pagan patente las empresas, los comercios y los profesionales que hacen actividades económicas en el cantón. La norma distingue entre personas jurídicas y personas naturales. Eso cambia la tarifa, las obligaciones formales y cómo la municipalidad determina el impuesto.

Las empresas normalmente pagan según ingresos, categoría o tablas de las ordenanzas. Tienen que inscribirse en el registro municipal y guardar su documentación. La municipalidad liquida con criterios técnicos para buscar equidad. Pero para que funcione, el catastro y las normas deben actualizarse de manera seguida.

Los comercios minoristas y mayoristas tienen local a la vista. Por eso el municipio hace verificaciones físicas y catastrales. Revisa el domicilio, la actividad y los metros del local.

Con las empresas grandes el municipio revisa papeles y contabilidad, pero con los negocios pequeños resulta improcedente exigir el mismo nivel de

carga administrativa, pues para ellos podría resultar excesivo y perjudicial para su funcionamiento.

Asimismo, la imposición de sanciones desproporcionadamente altas no resulta efectiva, ya que puede incentivar el incumplimiento. Por el contrario, resulta más adecuado implementar mecanismos de notificación previa, plazos razonables o facilidades de pago que permitan a los contribuyentes regularizar su situación.

En el caso de los profesionales que trabajan desde la casa, el municipio tiene que establecer en qué casos aplican las patentes y socializarlo con la ciudadanía.

Una política tributaria que funciona combina técnica, proporcionalidad y respeto a las garantías. Solo así el municipio recauda apropiadamente y la gente cumple oportunamente.

2.1.10. Retroactividad en materia tributaria

En materia tributaria no se puede cobrar impuestos por hechos pasados. Eso va contra la Constitución y rompe la seguridad jurídica. Por eso la ley prohíbe aplicar tributos con efecto retroactivo que perjudiquen al contribuyente. La idea es proteger lo que la gente ya planificó y evitar sorpresas que dañen la confianza en el municipio.

El artículo 300 de la Constitución del Ecuador menciona que, el sistema tributario debe respetar la generalidad, progresividad e irretroactividad. Eso significa que el municipio solo puede cobrar por hechos futuros y según reglas que ya estaban vigentes. No puede crear obligaciones por algo que pasó antes de la norma.

Aplicar tributos hacia atrás daña la seguridad jurídica. Pasa cuando el municipio cambia el criterio y cobra sin avisar antes. El artículo 300 de la Constitución prohíbe la retroactividad. Sirve para que el contribuyente sepa qué pasa si hace una actividad económica. Así se evita la arbitrariedad y hay más certeza.

Solo hay excepciones cuando benefician al contribuyente o cuando se corrige un vacío legal. Pero deben estar bien explicadas, tener un límite de tiempo y ser públicas. La retroactividad no puede ser la regla. Si se usa de forma excesiva, se pierde el control democrático.

La retroactividad supone que los actos se rigen por la ley nueva, es decir, la ley nueva estará vigente sobre las relaciones nacidas al amparo de la regulación anterior. Sin embargo, la irretroactividad implica que todo debe regirse por la ley antigua, puesto que se mantiene el orden jurídico vigente antes de la entrada en rigor de la ley nueva. (Álvarez, 2024)

La Constitución pone límites claros. Cobrar tributos hacia atrás daña la legalidad y la igualdad. Por eso toda norma retroactiva debe revisarse bien. Hay que ver si es proporcional y razonable. El municipio no puede ignorar los derechos ni la seguridad jurídica al poner obligaciones fiscales.

Es oportuno tener los registros actualizados y comunicar a la gente con anticipación, para que se puedan actualizar en los pagos. Así se fortalece la certeza en el marco legal.

Por lo tanto, aplicar la norma hacia atrás debe ser algo poco frecuente. Es indispensable que exista una causa válida y que la medida no sea excesiva. Se debe conciliar el interés fiscal con los principios de la Constitución. La claridad en la información, una buena planificación y personal preparado reducen los conflictos. De esta manera, el sistema tributario se vuelve más confiable, justo y predecible.

2.1.11. La confianza legítima del contribuyente frente a las decisiones administrativas

La confianza que tiene el contribuyente depende de que la administración mantenga reglas claras y constantes. Las personas y empresas ajustan sus decisiones económicas según lo que dicta el Estado. Por eso, si la autoridad modifica su criterio de forma repentina y sin comunicar antes,

se quiebra esa expectativa. En ese punto, lo que se tutela es la posibilidad de planificar y la estabilidad del ordenamiento jurídico para quien paga el tributo.

Cada nueva norma tributaria se establece de forma indefinida, los contribuyentes, sean particulares, profesionales o empresas, los primeros en enfrentarse a su interpretación, tanto para dar cumplimiento adecuado a sus obligaciones, como para planificar su eficiencia tributaria. Las consecuencias del error en la interpretación son gravosas y pueden conllevar costes insalvables. Esta labor del contribuyente como primer intérprete temporal de la norma, nunca ha sido una labor sencilla y su complejidad es mayor aún en tiempos de crisis. (Flórez, 2025)

El derecho a que la administración actúe de forma coherente se sostiene en la legalidad. Las normas tienen que redactarse con claridad y aplicarse sin diferencias. Aunque la administración tiene margen de decisión, ese margen solo es válido si es razonable y si los criterios se comunican con anticipación. De ese modo se impide la arbitrariedad. A su vez, explicar los actos y difundir los criterios de interpretación ayuda a que la ciudadanía crea en el sistema.

La modificación constante de las normas y la aplicación retroactiva de obligaciones tributarias constituyen los factores que más erosionan la confianza de la ciudadanía en la administración municipal. Por el contrario, cuando el municipio comunica sus disposiciones de manera clara y evita cambios normativos frecuentes, se observa un mayor cumplimiento voluntario por parte de los contribuyentes. En situaciones de incertidumbre, la población tiende a permanecer en la informalidad.

Lo más recomendable es que las reglas consten por escrito, sean inteligibles y gocen de estabilidad en el tiempo. De esta forma, el Estado cumple con su deber de brindar previsibilidad, y los contribuyentes recuperan la certeza necesaria para planificar, invertir y cumplir oportunamente con sus obligaciones tributarias.

2.1.12. El principio de legalidad y su incidencia en las determinaciones tributarias

Ningún impuesto se puede cobrar si antes no existe una ley que lo autorice. Debe estar vigente y redactada de forma clara. Solo así el contribuyente sabe a qué atenerse y el fisco no actúa por decisión propia. El municipio solo puede cobrar lo que este detallado en una ordenanza antes de que empiece el año.

Cabe mencionar que “el principio de legalidad tiene manifestaciones diferentes en uno y otro esquema de comprensión del derecho” (Buchely, 2015).

No se pueden aplicar impuestos hacia atrás cuando eso perjudica al contribuyente. Si el Estado cobra tributos con efecto retroactivo, rompe la estabilidad que la gente espera de las normas y daña la certeza jurídica. Por eso, la administración debe evitar estirar las leyes para cobrar deudas viejas sin que la norma lo diga de forma expresa. Si la ordenanza no es clara, cada funcionario cobra lo que considere. Por esta razón, todo tiene que estar bien explicado y con números fijos.

Por último, los tributos solo se pueden crear por ley. Es lo que se conoce como reserva de ley. Por eso, para fijar impuestos o tarifas se necesita una ordenanza o ley aprobada formalmente. Los cambios tampoco pueden hacerse por resoluciones o actos de menor nivel, porque eso salta el debate, el control democrático y la fiscalización de la ciudadanía.

El principio de motivación exige que todo acto tributario se encuentre debidamente fundamentado. Cada liquidación debe explicar con claridad los hechos que la sustentan y la norma legal aplicable. El municipio está obligado a comunicar por escrito el fundamento del cobro y el monto de la sanción, la cual no puede resultar desproporcionada. Asimismo, resulta favorable que los cambios tributarios sean anunciados con antelación suficiente, de modo que los contribuyentes puedan adaptarse sin afectar su planificación económica, lo cual contribuye además a prevenir litigios

innecesarios.

La ley establece plazos dentro de los cuales la autoridad debe ejercer su facultad revisora y recaudadora. Una vez transcurrido dicho lapso sin justificación válida, resulta improcedente exigir el pago de tributos correspondientes a periodos anteriores, como ocurriría al acumular varios ejercicios fiscales sin previa notificación. En consecuencia, la actuación municipal debe ser oportuna y ajustarse a reglas temporales claras, en salvaguarda de los derechos del contribuyente

Por otro lado, siempre se debe poder ir donde un juez. Si la autoridad hace una liquidación mal hecha, un juez tiene que poder revisarla. Ellos miran si la resolución tiene explicaciones, si la multa es muy alta para la falta, y si se usó la ley correcta. Cuando la gente sí puede demandar y que la escuchen, el sistema gana confianza. Así se evitan abusos y si hubo un error, la persona no se queda sin respuesta.

2.1.13. Debido proceso administrativo y tributario

El debido proceso en lo administrativo y tributario pide que los procedimientos cuiden todos los derechos de quien cancela los valores correspondientes. Esto porque los actos del municipio pueden tocar el dinero y la situación legal de la persona. Por eso, cada etapa del trámite debe ser clara, estar en la ley y no tomar por sorpresa. Todo acto que cambie derechos tiene que cumplir con requisitos básicos. Así se evita que la autoridad actúe por su cuenta y se asegura que la gente pueda defenderse bien.

Notificar es una parte clave del debido proceso. Es el aviso que le llega a la persona para contarle que existe un acto y qué implica. Si no hay una notificación real, no se puede pedir que cumpla ni empezar a contar los días para reclamar. Por eso se debe probar cómo se avisó, cuándo y qué decía. Tanto si es por correo electrónico como en físico, tienen que existir reglas claras. Si no, hay errores y se pierde el derecho a explicar su versión.

La motivación del acto administrativo es requisito de validez, ya que permite conocer las razones de hecho y de derecho que sustentan la decisión. Un acto mal motivado impide el control judicial y limita la posibilidad de defensa razonada, y “por tanto, el procedimiento administrativo no constituye una institución de la que pueden prescindir la propia administración o incluso el legislador al regular la actuación de esta última” (Gamba, 2006). Por ello, las resoluciones tributarias deben contener fundamentos técnicos y legales claros, que posibiliten la impugnación y la fiscalización de su congruencia interna.

El derecho a defenderse pide que el contribuyente tenga tiempo suficiente y formas reales de presentar pruebas y argumentos. Las pruebas no pueden caerle todas a una sola parte. Tiene que ser justo. Además, la autoridad debe revisar lo que se entrega sin sesgo y decir por qué le dio valor o no. Si no dejan defenderse o lo hacen esperar mucho sin razón, el acto pierde fuerza y se puede dejar sin efecto.

Quien revisa si los actos del municipio cumplen la ley son los jueces y otros órganos de control. Ellos verifican que se hayan respetado las formas y los principios. La revisión que viene de afuera ayuda a lo que se hace dentro y sirve para corregir errores. También debe existir la opción de pedir medidas de protección. Así se evita que se cobre o ejecute algo que luego no se pueda reparar.

Con eso la administración responde mejor. Así la fiscalización es más efectiva, respeta a la gente y da la certeza que todos buscan.

2.1.14. Prescripción tributaria y límites temporales del ejercicio de la potestad determinadora

La prescripción pone un límite de tiempo para que la autoridad cobre deudas tributarias. Sirve para cuidar la certeza del contribuyente. Con ese plazo el Estado no puede amenazar con cobrar para siempre y la fiscalización está obligada a moverse rápido. Por eso es clave que los plazos estén claros. Así todos saben a qué atenerse en los tributos del

municipio.

La caducidad es un tema diferente. Es un límite que cierra la puerta para empezar un trámite cuando se pasa el tiempo. Es un plazo que se cumple obligatoriamente. A diferencia de la prescripción que cuida al contribuyente, la caducidad da orden al proceso y evita que actúen muy tarde. En la práctica, saber diferenciar una de otra es clave. De eso depende si un cobro tributario del municipio por hechos pasados es válido o no.

Discutimos que la caducidad restringe el ejercicio de la facultad determinadora de parte de la administración y que conlleva efectos jurídicos como la liquidación, dejando de lado la recaudación. Ya que esta acción de cobrar es posterior a la de determinar la obligación; por una orden de prelación, si la una caduca pues la otra tampoco tiene razón de ser (Pérez).

Los plazos también se pueden parar cuando hay una razón válida. Eso cambia la forma de contar la prescripción. Si la autoridad da una pausa bien explicada, el tiempo se detiene. Lo mismo pasa si el contribuyente reconoce la deuda o presenta un reclamo. En este caso el plazo se corta o se reinicia. Por eso hay que dejar todo por escrito. Se necesita tener claro qué pasó y cuándo, para saber si se puede cobrar por hechos de antes o no.

La aplicación de tributos con efectos retroactivos únicamente procede en supuestos excepcionales y cuando la ley lo autorice expresamente, precisamente porque afecta la seguridad jurídica de los contribuyentes. Los municipios realizan cobros correspondientes a ejercicios anteriores debido a deficiencias en su propia documentación. Por ello, resulta preferible que la administración municipal mantenga sus archivos en orden y actualizados.

El principio de proporcionalidad pone un freno a los cobros hacia atrás. Cuando las cargas son muy altas, dañan derechos y la capacidad de pago

de la gente. Hay que mirar la situación económica del contribuyente y no usar medidas que sean como un decomiso encubierto. Usar multas por niveles y dar planes de pago según lo que cada uno pueda es necesario. Solo así un cobro con efecto al pasado se ajusta a la equidad y a la justicia que pide la Constitución.

2.1.15. Responsabilidad administrativa y disciplinaria de funcionarios municipales

En Ecuador, la responsabilidad de los funcionarios municipales constituye un tema de relevancia jurídica, regulado por la Constitución, leyes especiales y las ordenanzas propias de cada municipio. Un estudiante debe comprender que un funcionario incurre en responsabilidad cuando su actuación vulnera principios fundamentales como el cumplimiento de la ley, la honradez y el correcto ejercicio de sus funciones. En tales casos, las sanciones pueden oscilar entre una multa económica y la destitución del cargo, e incluso, en determinados supuestos, procede la reparación del daño causado a la institución.

La responsabilidad administrativa proviene de las potestades otorgadas por la ley, y las cuales van encaminadas a satisfacer el interés general de los ciudadanos. La responsabilidad es relevante porque permite establecer sanciones a aquellos servidores judiciales que incurran en una omisión, o en una actuación que excedan sus funciones, perjudicando a algún particular. Y en caso de ser así, pueden ser castigados con diferentes tipos de sanciones, dependiendo de la gravedad de la infracción cometida (Ramírez).

Es preciso distinguir la responsabilidad administrativa de la disciplinaria, porque se relaciona con el patrimonio público y el otro factor se orienta a faltas éticas o funcionales. Asimismo, el debido proceso y la carga de la prueba son esenciales, puesto que las sanciones administrativas deben sustentarse en expedientes completos, informes de control interno y audiencias imparciales que permitan valorar adecuadamente la conducta del funcionario investigado.

En Loja, la jurisdicción contenciosa determinó la existencia de un pago indebido por determinados cargos municipales y ordenó su devolución, puesto que la entidad no acreditó la validez de la obligación tributaria. Por lo que la administración asumió la reparación económica, evidenciándose que quienes desconocen el marco legal pueden quedar sujetos a responsabilidad patrimonial y disciplinaria por omitir verificaciones obligatorias en el trámite.

2.1.16. Rol de la Contraloría General del Estado en materia tributaria municipal

El rol de la Contraloría General del Estado en materia tributaria municipal implica ejercer control externo sobre la legalidad de la recaudación, ya que fiscaliza el uso de recursos y la correcta aplicación de normas. Su competencia busca garantizar transparencia y responsabilidad administrativa, mediante auditorías, revisiones de gestión y la emisión de informes que orienten la corrección de irregularidades detectadas.

Aquí el órgano encargado de realizar este proceso investigativo y de seguimiento es el fisco, definido por Mabel Goldstein como “denominación del Estado cuando desenvuelve su personalidad en el campo del derecho privado. Estado considerado como sujeto de derechos pecuniarios” (Goldstein, 2013).

Como órgano superior de control, la Contraloría realiza auditorías financieras y de cumplimiento en los municipios, debido a que estas identifican desviaciones en procesos de facturación, exoneraciones y cobros indebidos. Asimismo, la Contraloría sugiere mecanismos de conciliación administrativa entre contribuyentes y municipalidades, con el fin de resolver controversias sin recurrir de inmediato a procedimientos judiciales.

Los informes públicos de la Contraloría generan un efecto disuasorio sobre prácticas irregulares, puesto que transparentan hallazgos y obligan a la rendición de cuentas. En otro lado, el seguimiento de recomendaciones

permite verificar la implementación de medidas correctoras; por lo que un monitoreo riguroso aumenta la confianza ciudadana en la gestión local y contribuye a prevenir nuevas irregularidades en la recaudación.

2.1.17. Derechos de los contribuyentes y deberes frente a los tributos municipales

Los contribuyentes municipales tienen derechos fundamentales que protegen su relación con la administración tributaria, ya que la ley exige respeto al debido proceso y a la presunción de inocencia. En consecuencia, todo acto de cobro debe estar motivado y notificado oportunamente, puesto que la transparencia y la claridad en la información facilitan el cumplimiento voluntario y reducen conflictos administrativos, entre autoridad y contribuyente.

Asimismo, los contribuyentes gozan del derecho a la información y a la orientación, ya que la administración debe explicar tasas, exenciones y procedimientos. Por lo tanto, la existencia de canales claros y atención técnica contribuye a evitar errores y facilita la regularización de obligaciones. En otro lado, garantizar accesibilidad y lenguaje comprensible fortalece la transparencia y la confianza en la gestión municipal.

El marco jurídico en el que tiene lugar la relación entre la administración pública y el obligado tributario se basa, en la actualidad, en dos pilares fundamentales: por un lado, el sistema de autoliquidación de los tributos, que implica una importante atribución de deberes formales a cargo del obligado tributario; y, por otro lado, la atribución de un considerable número de potestades de control a la administración tributaria, es decir, la denominada comprobación tributaria. (Delgado, 2009).

El contribuyente debe poder impugnar cobros erróneos o injustificados y conocer su fundamento. Las multas requieren notificación previa y plazo para subsanar. El municipio debe liquidar sin errores, atender con claridad

y no limitarse a canales digitales. Los cobros indebidos deben devolverse. Ante el impago, debe privilegiarse el diálogo antes de exigir el pago total de forma inmediata.

2.1.18. Impacto económico de la determinación retroactiva en contribuyentes de la ciudad de Guayaquil

Las determinaciones tributarias retroactivas generan cargas financieras inmediatas para profesionales y pequeños negocios en Guayaquil, ya que implican pagos adicionales, recargos e intereses que afectan la liquidez. Además, la incertidumbre sobre la obligación tributaria dificulta la planificación fiscal y el acceso a crédito, puesto que las entidades financieras valoran los riesgos al evaluar garantías y capacidad de pago.

Cuando se exigen tributos de ejercicios anteriores, los recargos y multas incrementan desproporcionadamente la deuda, lo que puede llevar al cierre de pequeños negocios o al endeudamiento en condiciones desfavorables. Esta situación desincentiva la inversión, especialmente en ciudades con economía estacional como Guayaquil. Resulta más eficiente implementar facilidades de pago y notificaciones oportunas que aplicar sanciones severas de forma inmediata. Asimismo, promover programas de asistencia tributaria contribuye a reducir errores de determinación y a garantizar una recaudación más justa, eficiente y sostenible en el mediano plazo.

2.1.19. Mecanismos de defensa del contribuyente ante determinaciones del Municipio de Guayaquil

El contribuyente del Municipio de Guayaquil dispone de mecanismos administrativos y judiciales para impugnar determinaciones tributarias retroactivas, ya que la ley garantiza el derecho a la defensa y a la impugnación. Si le llega un cobro raro, la persona puede ir al municipio y decir si existe alguna equivocación. Tiene que llevar papeles o la constancia para comprobar. En el caso, de que el municipio haga caso omiso se puede demandar. Pero el tiempo para realizar este trámite es

corto, aproximadamente 2 meses.

En muchos casos, resulta más eficiente y económico optar por el diálogo y el pago fraccionado que acudir a la vía judicial. La documentación respaldatoria tales como: facturas, recibos y registros, constituye el único medio válido para ejercer la defensa, pues sin ella no es posible sustentar reclamación alguna. Asimismo, conviene explorar instancias de conciliación técnica y, cuando exista riesgo patrimonial, solicitar medidas cautelares. Un enfoque estratégico y asesoría especializada aumentan las posibilidades de éxito y fortalecen la seguridad jurídica del contribuyente

2.1.20. Garantías municipales para evitar vulneraciones al principio de seguridad jurídica

Después de lo suscitado en este último tiempo, el Municipio de Guayaquil tiene la facultad de articular garantías normativas y administrativas que protejan el principio de seguridad jurídica, ya que la previsibilidad es esencial para contribuyentes y autoridades. Para que no haya cobros malos, el municipio tiene que tener reglas claras para todos. Si todos los empleados usan los mismos papeles y pasos, existen menos errores y la gente puede defenderse mejor.

Resulta fundamental que el municipio notifique con antelación las nuevas disposiciones tributarias y consulte a la ciudadanía antes de su implementación, a fin de evitar sorpresas y fomentar el cumplimiento voluntario. Asimismo, se requiere privilegiar el diálogo y los acuerdos; ante conflictos, resulta preferible negociar facilidades de pago antes que acudir directamente a la vía judicial. La publicación periódica de los montos recaudados y de las dificultades enfrentadas contribuye, además, a fortalecer la confianza ciudadana en la gestión municipal.

2.2. Marco Legal

Este compendio legal constituye todas las normas jurídicas que sustentan y delimitan la responsabilidad de las autoridades electas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados en el Ecuador, especialmente con respecto a

su deber de recaudar los tributos establecidos por ordenanza, permitiendo entender los alcances jurídicos del problema y la proporción de los elementos normativos sobre los que debe analizarse la omisión funcional de tales autoridades.

2.2.1. Constitución de la República del Ecuador

La Constitución de la República del Ecuador de 2008 nace como una norma revolucionaria en la concepción y percepción de derechos, y en el caso específico de la problemática, establece los principios fundamentales que rigen la administración pública y la gestión de los recursos estatales, entre ellos la transparencia, la eficiencia, la responsabilidad y la legalidad.

En cada uno de sus 444 articulados se reconocen los derechos fundamentales, y por ello, concerniente al tema, el artículo 11 dispone que el “artículo 11.- El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios: 1. Los derechos se podrán ejercer, promover y exigir de forma individual o colectiva ante las autoridades competentes; estas autoridades garantizarán su cumplimiento” (Constituyente, 2008).

De acuerdo con lo previamente citado, se determinan cuáles son los principios rectores, los cuales contemplan los derechos fundamentales y las garantías constitucionales de cada ciudadano y ciudadana. El texto no escatima en disponer de un sin número de componentes jurídicos.

Por otro lado, el artículo 76 estipula que “en todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso” (Constituyente, 2008). Este texto se fundamenta sobre el respeto que debe haber hacia el debido proceso, en todos los casos donde la actuación administrativa determine derechos y obligaciones, y basado en el tema se obliga a que las determinaciones tributarias retroactivas deban cumplir requisitos formales estrictos si se pretende exigir a contribuyentes obligaciones pasadas.

De acuerdo con el artículo 82 “el derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes” (Constituyente, 2008). En este texto se consagra la seguridad jurídica por sobre todas las cosas, derecho que posee toda persona a gozar de un ordenamiento jurídico claro, previsible, seguro, y de libre acceso, algo razonable. Por ejemplo, con amparo al tema, las normas deben de existir previamente, ser publicadas y con aplicadas por las autoridades competentes en la jurisdicción.

2.2.2. Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (por sus siglas COOTAD), está vigente desde 2010. Esta ley nació para regular la estructura, competencia y funcionamiento de los Gobiernos Autónomos Descentralizados dentro del Ecuador. A su vez, establece que las autoridades electas tienen la obligación de administrar los recursos públicos de manera eficiente, participativa y conforme a la ley, incluyendo la responsabilidad de garantizar la correcta recaudación de tributos municipales. En otro ámbito, también se encarga de las atribuciones de control y fiscalización interna, así como los procedimientos para determinar posibles faltas administrativas.

El artículo 489 señala que:

Art. 489.- Fuentes de la obligación tributaria.- Son fuentes de la obligación tributaria municipal y metropolitana: a) Las leyes que han creado o crearen tributos para la financiación de los servicios municipales o metropolitanos, asignándoles su producto, total o parcialmente; b) Las leyes que facultan a las municipalidades o distritos metropolitanos para que puedan aplicar tributos de acuerdo con los niveles y procedimientos que en ellas se establecen; y, c) Las ordenanzas que dicten las municipalidades o distritos

metropolitanos en uso de la facultad conferida por la ley. (Nacional, Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, 2010)

Ante lo mencionado, se deja en claro cuáles son las fuentes existentes de la obligación en los tributos. Se destacan las leyes de diversa índole, como ordenanzas referentes a la recaudación de impuestos municipales, disposiciones que se amparan en normas de mayor jerarquía.

El artículo 191 hace hincapié en la clase de impuestos municipales, dado que “sin perjuicio de otros tributos que se hayan creado o que se crearen para la financiación municipal o metropolitana” (Nacional, Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, 2010). En el literal e) se estipula el impuesto de matrículas y patentes.

En cambio, el siguiente articulado, que responde al número 546, manifiesta el “Impuesto de Patentes. - Se establece el impuesto de patentes municipales y metropolitanos que se aplicará de conformidad con lo que se determina en los artículos siguientes” (Nacional, Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, 2010).

Estos referidos textos se enmarcan mucho más en los rubros municipales que deberán recaudar los municipios, tal como es el caso del impuesto de patentes, mediante qué están facultados, en la creación o modificación de las diferentes tasas impuestas. No hay que dejar de lado el instrumento legal que abarcará estas disposiciones, siendo las ordenanzas.

2.2.3. Código Tributario

El Código Tributario fue promulgado en el año 2005, y establece el marco jurídico que regula la relación entre la administración tributaria y los contribuyentes, definiendo principios, procedimientos y responsabilidades. Así mismo, organiza la determinación, recaudación e impugnación de tributos, garantizando seguridad jurídica, además, fija deberes formales, sanciones y mecanismos de control, permitiendo una gestión fiscal

coherente y ajustada a los principios constitucionales.

En el artículo 5 se estipulan los principios del régimen tributario que “se regirá por los principios de legalidad, generalidad, igualdad, proporcionalidad e irretroactividad” (Nacional, Código Tributario, 2005). Esto significa que el aparataje de tributos en el país guardará relación con cada principio, lo que conservará su naturaleza. Por otro lado, también se establece que,

Artículo 67.- Facultades de la administración tributaria. - Implica el ejercicio de las siguientes facultades: de aplicación de la ley; la determinadora de la obligación tributaria; la de resolución de los reclamos y recursos de los sujetos pasivos; la potestad sancionadora por infracciones de la ley tributaria o sus reglamentos y la de recaudación de los tributos (Nacional, Código Tributario, 2005).

2.2.4. Código Orgánico Integral Penal

El Código Orgánico Integral Penal se encuentra vigente en el Ecuador desde 2014, y fue implantado para determinar las infracciones penales y las responsabilidades que pueden recaer sobre los servidores públicos en caso de incumplimiento de sus funciones. En su articulado, el COIP contempla delitos como el peculado, la concusión, y el cohecho, los cuales pueden aplicarse en caso de actuaciones arbitrarias o irregulares.

Aquella normativa penal permite establecer la responsabilidad individual de los funcionarios públicos cuando su conducta genera perjuicio económico al Estado o a la administración local, reforzando de este modo el principio de legalidad y el deber de probidad en el ejercicio del poder público.

El artículo 278 tipifica el delito de peculado, expresando que:

Art. 278. Peculado. - Las o los servidores públicos; las personas que actúen en virtud de una potestad estatal en alguna de las

instituciones del Estado; o, los proveedores del Estado que, en beneficio propio o de terceros, abusen, se apropien, distraigan o dispongan arbitrariamente de bienes muebles o inmuebles, dineros públicos, efectos que los representen, piezas, títulos o documentos que estén en su poder en virtud o razón de su cargo, serán sancionados con pena privativa de libertad de diez a trece años. (Nacional, Código Orgánico Integral Penal, 2014)

Por otro parte, el artículo 280 tipifica el cohecho, en el que reposa que,

Art. 280.- Cohecho.- Las o los servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal en alguna de las instituciones del Estado, que reciban o acepten, por sí o por interpuesta persona, donativo, dádiva, promesa, ventaja, beneficio inmaterial o beneficio económico indebido u otro bien de orden material para sí o un tercero, sea para hacer, omitir, agilizar, retardar o condicionar cuestiones relativas a sus funciones, serán sancionados con pena privativa de libertad de tres a cinco años. (Nacional, Código Orgánico Integral Penal, 2014)

2.2.5. Ley Orgánica de Servicio Público

La LOSEP se encuentra vigente desde el año 2010, y se creó para regular el régimen jurídico aplicable a las y los servidores públicos del Ecuador, estableciendo así derechos, deberes, prohibiciones y responsabilidades administrativas. Esta normativa refuerza plenamente el principio de responsabilidad en el ejercicio de funciones públicas, señalando que los servidores tienen la obligación de actuar con transparencia, legalidad y eficiencia en la gestión de los recursos estatales.

La LOSEP establece en su artículo 21 que los servidores públicos deben:

Art. 21.- Obligación de rendir caución. - Las y los servidores públicos, que desempeñen funciones de recepción, inversión, control, administración y custodia de recursos públicos, tienen obligación de

prestar caución a favor de las respectivas instituciones del Estado, en forma previa a asumir el puesto.

El referido texto exige que los servidores públicos desempeñen sus funciones con responsabilidad, honradez, eficiencia y diligencia, encaminando un compromiso ético y profesional en la gestión pública, puesto que, en el caso de los GAD, estas obligaciones se extienden a la correcta recaudación de tributos municipales. El artículo 23 dispone que los funcionarios públicos responderán administrativa, civil y penalmente por sus actos u omisiones en el ejercicio de su cargo. Esta norma complementa lo previsto en los artículos 227 y 233 de la Constitución.

2.2.6. Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado

La Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado regula el control y la auditoría del uso de los recursos públicos en Ecuador, facultando a este organismo a examinar la legalidad, eficiencia, eficacia y economía en la gestión de las entidades del sector público, siendo los cabildos municipales los sujetos evaluados.

El artículo 7 de esta ley establece que:

Art. 7.- Marco normativo general.- Para regular el funcionamiento del sistema, la Contraloría General del Estado adaptará, expedirá, aprobará y actualizará, según corresponda: 1.- Normas de control interno que sirvan de marco básico para que las instituciones del Estado y sus servidores establezcan y pongan en funcionamiento su propio control interno; 2.- Políticas de auditoría gubernamental; 3.- Normas de control y fiscalización sobre el sector público; 4.- Normas de auditoría gubernamental, de carácter local e internacional en sus modalidades de gestión, y, 5.- Reglamentos, regulaciones, manuales generales y especializados, guías metodológicas, instructivos y más disposiciones necesarias para la aplicación del sistema y la determinación de responsabilidades (Nacional, Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, 2002).

El texto expresa la facultad que tiene este organismo para determinar responsabilidades administrativas, civiles o penales ante actos u omisiones que perjudiquen al Estado. Esto incluye la recaudación de tributos municipales por parte de las autoridades de los GADs. Es así que, la norma refuerza el control y la supervisión sobre la gestión pública, promoviendo la transparencia y la legalidad.

Por su parte, el artículo número 29 cita que “la Contraloría General del Estado, como organismo técnico superior de control, es una persona jurídica de derecho público, con autonomía administrativa, presupuestaria y financiera, dirigida y representada legalmente por el Contralor General” (Nacional, Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, 2002).

Aquí se otorga a la Contraloría General del Estado la responsabilidad de supervisar y controlar la gestión pública, incluyendo la administración de recursos financieros y patrimoniales. Esta función es sumamente clave para asegurar que las autoridades de los GAD cumplan con sus obligaciones, como la recaudación adecuada de tributos municipales, pero siempre y cuando se ajusten a la legalidad de una norma, y cumplan cada principio de la materia.

2.3 Marco Conceptual

Seguridad jurídica: Es aquel principio que garantiza a los ciudadanos certeza y previsibilidad respecto a las normas y actuaciones del Estado, y a su vez tiene una implicación en la claridad de las leyes, estables y de conocimiento público para que las personas puedan organizar su conducta con confianza.

Determinación tributaria: Es el acto mediante el cual la administración verifica la existencia del hecho generador, identifica al sujeto obligado y establece el monto que el contribuyente debe pagar por concepto de tributo.

Retroactividad: En síntesis, se refiere a la aplicación de un acto administrativo o norma a situaciones ocurridas con anterioridad a su expedición. En materia tributaria esta figura se encuentra limitada porque afecta directamente la previsibilidad de las obligaciones.

Impuesto de Patente Municipal: Es un tributo de carácter local que grava el ejercicio de cualquier actividad económica, comercial, industrial, financiera o profesional que se realice dentro de la jurisdicción de un cantón.

Contribuyente: Es esa persona natural o jurídica que está obligada al cumplimiento de la prestación tributaria, en virtud de haberse configurado el hecho generador previsto en la ley.

Potestad Tributaria Municipal: Es la capacidad que tienen los gobiernos municipales para establecer y administrar los tributos de su competencia, respetando los límites constitucionales y legales.

Hecho Generador: Es el supuesto previsto en la ley cuya realización da origen al nacimiento de la obligación tributaria, y en el caso de la patente municipal, corresponde al inicio y desarrollo de actividades económicas.

Recurso Administrativo: Es el mecanismo legal que tienen los contribuyentes para impugnar los actos de la administración tributaria cuando consideren que vulneran sus derechos o se han emitido de forma

incorrecta.

CAPÍTULO III

METODOLOGÍA

3.1. Diseño y enfoque de la investigación

La presente investigación se desarrolló bajo un enfoque cualitativo, puesto que permitió medir el alcance de la determinación retroactiva y comprender sus efectos sobre la seguridad jurídica. Este enfoque resultó el más idóneo, ya que no se pretendió únicamente determinar una probable vulneración de un derecho, sino que se trasladó ese diseño concurrente favoreciendo la triangulación y reforzando la validez de los hallazgos; así, se articularon mediciones y narrativas complementarias. También se pudo inferir que “la investigación cualitativa examina su sistema de relaciones, su estructura dinámica” (Cruz del Castillo & Olivares Orozco, 2014).

El diseño de la investigación fue no experimental, debido a que no existió manipulación deliberada de las variables, limitándose el estudio a observar el fenómeno de retroactividad en materia tributaria y como se presenta en su contexto natural. Se analizó la situación jurídica y fáctica en el momento en que ocurre, sin alterar las condiciones administrativas del municipio de la ciudad de Guayaquil, permitiendo así una valoración objetiva de la realidad tributaria que está suscitándose en esa localidad.

Por el alcance temporal, el estudio se clasificó como transversal, dado que la recolección de datos y el análisis jurídico se efectuaron en un momento único, correspondiente al ejercicio fiscal del año 2024. Esta delimitación temporal fue crucial, ya que permitió evaluar el cumplimiento de las competencias tributarias de las autoridades actuales en un corte específico de tiempo.

En última instancia, el alcance de la investigación fue descriptivo y explicativo, pues en una primera instancia se detallaron las normativas inobservadas y las conductas de los funcionarios, para posteriormente establecer las relaciones de causalidad entre la omisión y el perjuicio económico estatal.

Para definir los datos y criterios concernientes a la investigación, se recurrieron a dos tipos de fuentes: la primera fue la fuente documental e institucional primaria, tal y como es el directorio municipal de la ciudad de Guayaquil, el registro de contribuyentes, expedientes y gacetas municipales en línea, así como a su vez, reportajes y noticias de medios de comunicación digitales y escritos; y la segunda, la fundamentación metodológica y doctrinal, en autores y libros de metodología citados. El propio capítulo explicó cómo se usaron esas fuentes para definir población, muestra, métodos e instrumentos.

3.2 Población y muestra

3.2.1. Población

La población objeto de estudio para esta investigación estuvo conformada por el conjunto total de actores jurídicos y administrativos vinculados directamente con la potestad tributaria en la ciudad de Guayaquil. Tales como: el personal de la Dirección General Financiera y del Departamento de Rentas del Municipio de Guayaquil y juristas tributarios locales.

En primera instancia se iban a incluir también los contribuyentes de patente municipal durante el año 2024, pero no fue posible por múltiples factores, el más importante que las personas desconfían del estudio y prefieren no hablar por cuestión de seguridad, ya que expondrían sus nombres e información delicada. Para este estudio se tomó en cuenta a tres grupos: los jefes del municipio, los abogados y la gente que paga impuestos en Guayaquil.

3.2.2. Muestra

Para la selección de la muestra se aplicó un muestreo no probabilístico de tipo intencional o selectivo, fundamentado en criterios de relevancia jurídica y acceso a la información. No se busca una representatividad estadística aleatoria, sino la inclusión de sujetos clave que, por su cargo y funciones específicas, poseen el conocimiento directo sobre la gestión de

cobro del impuesto de la patente municipal, permitiendo así obtener datos cualitativos significativos y profundos sobre las causas y efectos de la determinación retroactiva en la recaudación. Ante ello, se puede decir que:

Por tanto, para seleccionar una muestra, lo primero que hay que hacer es definir la unidad de muestreo/análisis (si se trata de individuos, organizaciones, periodos, comunidades, situaciones, piezas producidas, eventos, etc.). Una vez definida la unidad de muestreo/análisis se delimita la población. (Sampieri, 2014)

Se entrevistaron a profesionales del derecho especializados en materia tributaria y que trabajan en algún GAD Municipal de la provincia de Santa Elena, esto debido a que no fue posible conversar con ninguno de los funcionarios y abogados municipales de la ciudad de Guayaquil, pese a que se realizaron los contactos y las diligencias respectivas para pactar las entrevistas, no se obtuvo acceso ni algún tipo de facilidad para obtener la información requerida para el presente estudio, por lo que la muestra final se centró simplemente en abogados en el libre ejercicio profesional, o que trabajan en alguna dependencia.

Los criterios de inclusión se definieron con base en la claridad documental, el impacto económico y el acceso a la información. Se estableció una muestra inicial de 11 abogados pertenecientes a alguno de los GAD Municipales de la provincia de Santa Elena, y 8 funcionarios con cargos en rentas o materia tributaria de la ciudad de Guayaquil para entrevistas cualitativas, ajustable según saturación, tal como se detalla en el cuadro de distribución muestral presentado a continuación:

Tabla 1: Población y muestra.

Grupo	Fuente	Población	Muestra
Funcionarios con cargos explícitos en rentas o temas tributarios en la ciudad de Guayaquil	Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros	8	1
Abogados de algún GAD Municipal	GAD Municipal de La Libertad y GAD Municipal del	11	2

TOTAL	19	3
-------	----	---

Elaborado por Nelson Estibel y Erika Donoso.

Se utilizó un muestreo por conveniencia, por lo que se entrevistó a aquellas personas que contaban con información directa y verificable sobre la gestión municipal. Además, la falta de acceso a información pública oficial justifica un muestreo no probabilístico, intencional, funcional y adecuado.

3.3 Métodos, técnicas e instrumentos

3.3.1. Métodos de Investigación

Método exegético

El método exegético fue fundamental para la interpretación literal y sistemática de las normas tributarias vigentes, ya que permitirá desentrañar el sentido exacto del articulado constitucional y del COOTAD respecto a las competencias recaudatorias. Este método ayudó a determinar el alcance preciso del conflicto legal en torno a la recaudación retroactiva.

Método analítico

Se empleó el método analítico con el fin de descomponer el fenómeno de la facultad recaudatoria retroactiva en sus partes constitutivas, facilitando así el estudio pormenorizado de la gestión en el cabido de Guayaquil. Este método contribuyó a identificar patrones en esta decisión controversial, puesto que, al examinar cada elemento por separado, se logró una comprensión profunda sobre las causas específicas que generan el evidente malestar e inconformidad de los contribuyentes, dado que aquí “se parte del todo para separar sus diversas partes o elementos” (Baena, 2014).

Método deductivo

El método deductivo contempló las premisas generales de la normativa tributaria nacional hacia su aplicación en los casos concretos de la ciudad. Ayudará en la investigación al permitir subsumir los hechos fácticos en torno al cobro retroactivo de la patente municipal dentro de las hipótesis normativas, contribuyendo a demostrar que una probable vulneración de un principio consagrado en la Constitución.

3.3.2. Técnicas de investigación

Fichaje normativo

Para esta investigación se usó el fichaje normativo. Esta técnica sirvió para ordenar el marco legal sobre recaudación tributaria. Por aquello, se van a fichar artículos clave del COOTAD, como el artículo 342 que regula la recaudación, y de la Constitución, como el artículo 301 que establece los principios tributarios. Así es más fácil trabajar con las fuentes jurídicas y se puede armar mejor el análisis doctrinal.

Revisión documental

Como técnica fundamental, la revisión documental se enfocó en el examen exhaustivo de ordenanzas, informes financieros y expedientes coactivos municipales. Contribuyó en la investigación al proporcionar todo el sustento de facto necesario, debido a que permitió verificar la existencia de una trasgresión de una garantía fundamental, como lo es la seguridad jurídica

Entrevistas

La entrevista constituyó la técnica idónea para dialogar con los actores de la materia sobre su gestión tributaria en la municipalidad de Guayaquil, y a su vez, contribuyó en la investigación al obtener testimonios directos, ayudando a entender el contexto interno, puesto que se logró determinar el fondo del asunto.

3.3.3. Instrumentos de investigación

Ficha normativa

La ficha normativa sirvió como instrumento para compilar y clasificar los artículos legales que regulan la potestad tributaria municipal. Se aplicó revisando el artículo 342 del COOTAD y el artículo 301 de la Constitución.

La matriz de esta ficha parte de los 2 artículos. Por eso tiene 4 columnas: 1. Sujeto activo, 2. Procedimiento de recaudación, 3. Garantías del contribuyente, y 4. Principios de eficiencia.

Es indispensable usar esta ficha porque permite medir 2 cosas. Primero, la restricción: si el GAD está limitado a cobrar solo como dice la ley, sin salirse del procedimiento. Segundo, la seguridad jurídica: si al contribuyente se le cobra con reglas claras, previas y sin arbitrariedad. Con eso se verifica si la acción de cobro cumple o vulnera derechos.

Cita bibliográfica

La cita bibliográfica es un apoyo referencial para sistematizar la doctrina jurídica consultada sobre derecho tributario y responsabilidad administrativa, y, a su vez, contribuyó en la investigación al organizar las fuentes teóricas, y fundamentación del marco teórico del estudio.

Guía de entrevista

Para las entrevistas se utilizó una guía de preguntas. Esta guía sirve para enfocarse en los puntos más importantes al momento de entrevistar a los jefes, abogados y contribuyentes. Se realizaron preguntas abiertas y cerradas para que todos respondan lo mismo y se pueda comparar de mejor manera las respuestas.

Tabla 2: Métodos, técnicas e instrumentos.

Métodos	Técnicas	Instrumentos
---------	----------	--------------

Exegético	Fichaje normativo	Ficha normativa
Analítico	Revisión documental	Cita bibliográfica
Deductivo	Entrevistas	Guía de entrevista

Elaborado por: Nelson Estibel y Erika Donoso.

3.4. Operacionalización de las variables

Tabla 3: Operacionalización de las variables.

TÍTULO	VARIABLES	CONCEPTUALIZACIÓN	DIMENSIÓN	INDICADORES	ITEMS	INSTRUMENTOS
PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA Y LA DETERMINACIÓN RETROACTIVA DEL IMPUESTO DE PATENTE MUNICIPAL EN GUAYAQUIL, 2024	Dependiente: Principio de seguridad jurídica.	La vulneración del principio de seguridad jurídica ocurre cuando la administración tributaria altera normas previas, transgrediendo la confianza legítima y la certeza normativa. Cuando el municipio cobra impuestos de años atrás sin avisar, la gente no sabe que le van a cobrar. Esto genera miedo y desconfianza porque cambia las reglas de golpe y afecta lo que ya tenían planeado gastar.	Reserva de ley.	Claridad de la norma.	¿Las reglas de patentes del municipio se entienden fácil? ¿O a veces cada funcionario explica algo distinto?	Ficha normativa.
				Publicidad de la ley.	¿Fueron las reformas a la ordenanza debidamente difundidas antes de su aplicación?	Ficha normativa.
				Estabilidad jurídica.	¿Existen cambios constantes en los criterios de determinación que impiden conocer la regla vigente?	Entrevista a abogados especializados en materia tributaria.
			Seguridad jurídica.	Previsibilidad.	¿Podía el contribuyente prever razonablemente la obligación tributaria al momento de realizar su actividad económica?	Entrevista aplicada a los funcionarios encargados de la recaudación tributaria del municipio de Guayaquil.
				Actos propios.	¿La	Ficha normativa.

		Garantías normativas.		administración actuó en contradicción con sus propias resoluciones o comportamientos anteriores?	
			Buena fe del administrado.	¿Se respetó la presunción de buena fe del contribuyente en el cumplimiento de sus deberes formales previos?	Entrevista a abogados especializados en materia tributaria.
			Irretroactividad.	¿Se aplicaron normas o criterios sancionadores a hechos ocurridos antes de su vigencia?	Ficha documental.
			Debido proceso.	¿Se garantizó el derecho a la defensa durante el proceso de determinación de la deuda?	Entrevista a abogados especializados en materia tributaria.
			Derechos adquiridos.	¿La determinación vulnera situaciones jurídicas que ya estaban consolidadas en el tiempo?	Entrevista a abogados especializados en materia tributaria.
Variable Independiente:	La determinación retroactiva del impuesto		Acto de determinación.	¿El acto administrativo de	Ficha normativa.

	Determinación retroactiva del impuesto de patente municipal	de patente municipal constituye el acto administrativo donde el GAD exige pagos tributarios de ejercicios fiscales anteriores a la notificación. El municipio cobra patentes de años viejos usando reglas que estira a su favor. Le llegan cobros de golpe por cosas que ya pasaron, y eso daña el presupuesto del contribuyente porque no lo esperaba.	Potestad coactiva.	determinación específica claramente el origen de la retroactividad?	
				Presunta base imponible.	¿Se utilizó una base presunta para calcular el impuesto de años anteriores sin sustento real?
				Motivación del acto.	¿Están debidamente motivadas las razones legales para el cobro retroactivo en las notificaciones?
					Entrevista a abogados especializados en materia tributaria.
			Alcance temporal.	Período fiscal determinado.	¿El acto administrativo especifica con claridad el año fiscal objeto de la determinación retroactiva?
				Extensión de la retroactividad aplicada.	¿La determinación retroactiva abarca más de un ejercicio fiscal consecutivo?
					Entrevista a los funcionarios encargados de la recaudación tributaria del municipio de Guayaquil.

			Justificación del período retroactivo aplicado.	¿La resolución administrativa incluye una motivación que justifica por qué se aplica la retroactividad al período señalado?	Entrevista aplicada a los funcionarios encargados de la recaudación tributaria del municipio de Guayaquil.
--	--	--	---	---	--

Nota. Elaborado por Nelson Estibel y Erika Donoso.

CAPÍTULO IV

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

4.1. Análisis, interpretación y discusión de resultados

4.1.1. Entrevista realizada a profesionales especialistas en Derecho Tributario sobre el principio de seguridad jurídica y la determinación retroactiva del impuesto de patente municipal en Guayaquil, 2024.

Entrevista 1

Objetivo: Recabar criterios jurídicos especializados respecto de la determinación retroactiva del impuesto de patente municipal en Guayaquil durante el año 2024, con el propósito de analizar su incidencia en el principio constitucional de seguridad jurídica, el debido proceso administrativo y la legalidad tributaria, así como identificar sus efectos jurídicos, económicos y procedimentales sobre los contribuyentes afectados.

Nombre: Carmen Lorena Neira Alfonzo.

Profesión: Abogada.

Institución donde labora: Registro de la Propiedad del Cantón Salinas – GADMS.

Cargo: Registradora de la propiedad del Cantón Salinas.

Fecha: Martes, 30 de junio de 2026.

Lugar: En el despacho del Registro de la Propiedad de Salinas.

Pregunta 1. ¿Considera que la aplicación retroactiva del impuesto de patente municipal vulnera el principio constitucional de seguridad jurídica previsto en el artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador?

Sí, ya que la aplicación retroactiva vulneraría el principio de seguridad jurídica, pues no todos conocen con anticipación las obligaciones tributarias que poseen, seguridad jurídica, que exige normas claras, establecer que evite que se imponga una disposición sin sustento legal.

Pregunta 2. ¿Considera que la aplicación retroactiva del impuesto de patente municipal vulnera el principio de irretroactividad tributaria previsto en el artículo 300 de la Constitución?

Sí, porque una determinación retroactiva sería admisible cuando favorezca al contribuyente, más no cuando genere nuevas cargas tributarias.

Pregunta 3. ¿Resulta jurídicamente procedente exigir el pago de patente municipal a profesionales que no ejercen actividad económica ni poseen RUC, establecimiento o local comercial?

No, porque no siempre existe una actividad económica habitual que constituya un hecho generador de este impuesto. Esto se debe demostrar que se desarrolla como actividad.

Pregunta 4. ¿Bajo qué criterios jurídicos considera que la administración tributaria municipal debe verificar la existencia efectiva de una actividad económica gravada antes de emitir un acto de determinación tributaria?

Con pruebas como datos que otorga el RUC, como que este activo. Existencia local o de oficina. Documentación contable. Respetar y permitir al contribuyente a ejercer su derecho antes de emitir un acto administrativo que genere un impuesto.

Pregunta 5. ¿Cuáles considera que son los principales efectos jurídicos, económicos y procedimentales que genera la determinación retroactiva del impuesto de patente municipal sobre los contribuyentes afectados?

Jurídicos, por el principio de seguridad jurídica económica, afecta al patrimonio del contribuyente. A la vez que aumenta procesos que hace que los contribuyentes pierdan confianza de la administración pública.

Entrevista 2

Objetivo: Recabar criterios jurídicos especializados respecto de la determinación retroactiva del impuesto de patente municipal en Guayaquil durante el año 2024, con el propósito de analizar su incidencia en el principio constitucional de seguridad jurídica, el debido proceso administrativo y la legalidad tributaria, así como identificar sus efectos jurídicos, económicos y procedimentales sobre los contribuyentes afectados.

Nombre: Gladis Adelaida Alarcón Valencia.

Profesión: Abogada.

Institución donde labora: Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros.

Cargo: Especialista jurídico.

Fecha: Lunes, 6 de julio de 2026.

Lugar: Guayaquil-Ecuador.

Pregunta 1. ¿Considera que la aplicación retroactiva del impuesto de patente municipal vulnera el principio constitucional de seguridad jurídica previsto en el artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador?

Sí, considero que la aplicación retroactiva del impuesto de patente municipal puede vulnerar el principio de seguridad jurídica, porque los contribuyentes deben conocer con anticipación sus obligaciones tributarias y no ser sorprendidos con cobros correspondientes a períodos pasados sin una base legal clara.

Pregunta 2. ¿Considera que la aplicación retroactiva del impuesto de patente municipal vulnera el principio de irretroactividad tributaria previsto en el artículo 300 de la Constitución?

Sí, la aplicación retroactiva de un tributo contradice el principio de irretroactividad tributaria, ya que las normas fiscales deben aplicarse hacia el futuro y no afectar situaciones ya consolidadas, salvo las excepciones

previstas por la Constitución y la ley.

Pregunta 3. ¿Resulta jurídicamente procedente exigir el pago de patente municipal a profesionales que no ejercen actividad económica ni poseen RUC, establecimiento o local comercial?

No, resulta jurídicamente procedente exigir el pago de patente municipal a profesionales que no ejercen una actividad económica, no tienen RUC activo ni cuentan con un establecimiento o local comercial, pues el hecho generador del impuesto no se configura.

Pregunta 4. ¿Bajo qué criterios jurídicos considera que la administración tributaria municipal debe verificar la existencia efectiva de una actividad económica gravada antes de emitir un acto de determinación tributaria?

La administración tributaria municipal debe verificar, con pruebas objetivas, que el contribuyente desarrolla efectivamente una actividad económica gravada. Para ello, debería revisar información como el RUC, permisos de funcionamiento, establecimiento, ingresos, facturación u otros elementos que demuestren el ejercicio real de una actividad antes de emitir un acto de determinación tributaria.

Pregunta 5. ¿Cuáles considera que son los principales efectos jurídicos, económicos y procedimentales que genera la determinación retroactiva del impuesto de patente municipal sobre los contribuyentes afectados?

La determinación retroactiva del impuesto genera inseguridad jurídica, incrementa la carga económica de los contribuyentes por intereses y multas, y provoca un aumento de controversias administrativas y judiciales. Además, afecta la confianza en la administración tributaria y puede ocasionar cobros a personas que, en realidad, no estaban obligadas a pagar el impuesto.

Entrevista 3

Objetivo: Recabar criterios jurídicos especializados respecto de la determinación retroactiva del impuesto de patente municipal en Guayaquil durante el año 2024, con el propósito de analizar su incidencia

en el principio constitucional de seguridad jurídica, el debido proceso administrativo y la legalidad tributaria, así como identificar sus efectos jurídicos, económicos y procedimentales sobre los contribuyentes afectados.

Nombre: Altafuya Rojas Alex Manuel.

Profesión: Abogado.

Institución donde labora: GAD Municipal La Libertad.

Cargo: Analista.

Fecha: Miércoles, 01 de julio del 2026.

Lugar: Gad Municipal La Libertad

Pregunta 1. ¿Considera que la aplicación retroactiva del impuesto de patente municipal vulnera el principio constitucional de seguridad jurídica previsto en el artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador?

Desde mi punto de vista no hay vulneración. El municipio se rige por lo que dice la ley y la ordenanza, y si eso ya estaba establecido, el contribuyente igual tiene que cumplir. No es algo nuevo que se inventaron.

Pregunta 2. ¿Considera que la aplicación retroactiva del impuesto de patente municipal vulnera el principio de irretroactividad tributaria previsto en el artículo 300 de la Constitución?

Lo que hace el municipio es cobrar algo que ya estaba en la norma. No es que se creó un impuesto nuevo para cobrar años atrás. Se está aplicando lo que ya existía.

Pregunta 3. ¿Resulta jurídicamente procedente exigir el pago de patente municipal a profesionales que no ejercen actividad económica ni poseen RUC, establecimiento o local comercial?

Si un profesional está generando ingresos en el cantón, así no tenga RUC ni oficina, igual está ejerciendo una actividad. Y si hay actividad, hay que

pagar patente. Así de simple.

Pregunta 4. ¿Bajo qué criterios jurídicos considera que la administración tributaria municipal debe verificar la existencia efectiva de una actividad económica gravada antes de emitir un acto de determinación tributaria?

Siempre y cuando este normado en la ordenanza municipal de cada cantón.

Pregunta 5. ¿Cuáles considera que son los principales efectos jurídicos, económicos y procedimentales que genera la determinación retroactiva del impuesto de patente municipal sobre los contribuyentes afectados?

No existe afectación de ninguna índole, simplemente se aplica lo establecido en la ordenanza.

4.2. Verificación de la idea a defender

La investigación reveló que, en aplicación del principio de seguridad jurídica consagrado en el artículo 82 de la Constitución, el Estado tiene la obligación de que las normas tributarias sean claras, públicas y anteriores al hecho que se pretende gravar. Esta obligación, en la práctica, se traduce en que los contribuyentes deben conocer con anticipación sus deberes formales y sustanciales; de lo contrario, se sorprende al administrado con obligaciones de años pasados. De esta manera, el impacto de la determinación retroactiva va más allá de lo económico y se refleja en desconfianza hacia la administración municipal, incremento de reclamos administrativos y procesos judiciales, y afectación al patrimonio de los sujetos pasivos. Por eso, aunque se sustente en una ordenanza, tiene un impacto real y negativo.

Asimismo, se verificó que la Constitución del Ecuador, en su artículo 300, establece el principio de irretroactividad de las leyes tributarias. Este mandato impide que se creen nuevas cargas o que se modifiquen las condiciones de un tributo para aplicarlo a hechos ya ocurridos. Por lo tanto, la determinación retroactiva actúa como una ruptura de ese parámetro constitucional frente a las facultades que tienen los GAD

municipales. Eso obliga a que los funcionarios realicen una verificación previa y objetiva de la existencia de la actividad económica antes de emitir cualquier acto de determinación; así, la patente municipal cumple una función fiscal, pero no puede usarse de forma discrecional.

La Ordenanza Sustitutiva que regula el Impuesto Anual de Patente aplicable a quienes ejercen actividades económicas en dicho cantón promueve un conflicto enorme, dado que se centra en el descontento ciudadano y los reclamos masivos debido al cobro retroactivo, así como también la falta de socialización y la exigencia de pago a contribuyentes sin local, algo que es una falta enorme y una contradicción con las garantías que otorga la Constitución del país.

De acuerdo con lo manifestado por la profesional del derecho en la primera entrevista, la aplicación retroactiva vulnera directamente el principio de seguridad jurídica, pues los contribuyentes no conocen con anticipación sus obligaciones. Además, señala que se debe exigir prueba objetiva como RUC activo, local y documentación contable, y advierte que este tipo de cobros afecta el patrimonio y genera pérdida de confianza en la administración pública.

De acuerdo con la segunda entrevista, se refuerza la idea de que la retroactividad en materia tributaria es contraria a la Constitución, salvo que beneficie al contribuyente. La entrevistada coincide en que el hecho generador no se configura si no hay actividad económica real, y que la determinación retroactiva provoca inseguridad jurídica, aumento de multas e intereses y judicialización. Para ella, la administración debe actuar con base en hechos probados y no en presunciones.

Por otro lado, lo señalado por el funcionario municipal en la tercera entrevista muestra la postura desde la administración. Considera que no existe vulneración constitucional y que la determinación procede si está prevista en la ordenanza de cada cantón. Para él, basta que exista generación de ingresos para que se cobre patente, incluso sin RUC o local comercial, y niega que haya afectación alguna al contribuyente.

En definitiva, después de contrastar el marco constitucional y legal con las entrevistas realizadas, se verifica la idea a defender planteada. La determinación retroactiva del impuesto de patente municipal en Guayaquil durante el año 2024 incide de manera negativa en la seguridad jurídica, en el debido proceso administrativo y en la legalidad tributaria. Si bien los municipios tienen potestad tributaria, esta debe ejercerse respetando los límites constitucionales. La falta de criterios uniformes entre los operadores jurídicos evidencia la necesidad de establecer reglas claras que eviten cobros retroactivos y garanticen los derechos de los contribuyentes.

CONCLUSIONES

Luego de haber culminado con el respectivo proceso de investigación, el cual se llevó a cabo de manera detallada, clara, minuciosa y eficaz, a través de un análisis normativo detallado y con el apoyo de las entrevistas como herramienta indispensable para dilucidar criterios y posturas sobre el tema, se tienen las siguientes conclusiones:

- Que, la determinación retroactiva del impuesto de patente municipal aplicada en Guayaquil durante el año 2024 incide directamente en el principio constitucional de seguridad jurídica previsto en el artículo 82 de la Constitución. Se ha demostrado que los contribuyentes deben conocer con anticipación sus obligaciones tributarias, y el cobro de valores correspondientes a períodos anteriores sin una base clara genera incertidumbre y afecta la confianza en la administración tributaria municipal.
- Que, la exigencia del pago de patente municipal a profesionales que no ejercen actividad económica habitual, ni poseen RUC activo, establecimiento o local comercial, carece de sustento jurídico. El hecho generador del impuesto requiere la existencia real y comprobable de una actividad económica gravada. Por tanto, la administración tributaria municipal debe verificar de forma objetiva dicha existencia mediante elementos como el RUC, permisos, documentación contable y demás pruebas, antes de emitir cualquier acto de determinación, evitando así actuaciones discrecionales.
- Que, los principales efectos jurídicos, económicos y procedimentales que genera la determinación retroactiva se traducen en afectación al patrimonio del contribuyente, incremento de intereses y multas, judicialización de los casos y pérdida de credibilidad en la gestión pública. Asimismo, se evidenció una contradicción de criterios entre los operadores jurídicos.
- Que, se solicitó formalmente el criterio institucional del GAD Municipal de Guayaquil mediante OFICIO 183-CD-UPSE-2026 de fecha 22 de junio

de 2026, dirigido al Procurador Síndico Municipal, Abg. Luis Alvarado Díaz, el mismo que fue recibido por la institución el 24 de junio de 2026. Sin embargo, hasta el cierre de la presente investigación no se obtuvo respuesta alguna. Esta ausencia de pronunciamiento oficial limita el acceso a la versión institucional que sustentó la determinación del tributo y refuerza la necesidad de mayor transparencia y apertura en la gestión tributaria municipal.

RECOMENDACIONES

De igual manera, ya analizada la información debida y correspondiente, y con las conclusiones planteadas, se recomienda lo siguiente:

- Que, los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales promuevan reformas a sus ordenanzas tributarias que delimiten de forma expresa la prohibición de aplicar la determinación del impuesto de patente municipal con efectos retroactivos. De este modo, los funcionarios de la administración tributaria y los contribuyentes contarán con reglas claras que respeten el principio de seguridad jurídica e irretroactividad previsto en la Constitución, lo que reducirá conflictos y mejorará la relación fisco-contribuyente. Asimismo, resulta necesario diseñar e implementar programas de capacitación continua para el personal de rentas y asesoría jurídica municipal que aborden principios constitucionales tributarios, debido proceso administrativo y técnicas de verificación del hecho generador, con el fin de fortalecer la legalidad en la actuación pública.
- Que, es indispensable establecer y fortalecer mecanismos institucionales de control y verificación previa. La creación de un procedimiento interno obligatorio en cada GAD Municipal, encargado de comprobar la existencia real de la actividad económica mediante RUC activo, permisos de funcionamiento, documentación contable y visitas de campo antes de emitir actos de determinación, permitiría evitar cobros indebidos y arbitrarios. Integrando de este modo a representantes del sector productivo, cámaras de comercio, gremios

de profesionales y academia, para garantizar participación ciudadana, transparencia y retroalimentación continua entre la administración y los sujetos pasivos del tributo.

- Que, sea posible crear indicadores y métodos de evaluación que permitan medir el impacto real de la determinación retroactiva del impuesto de patente en la economía local, en la recaudación municipal y en la conflictividad administrativa y judicial. La información objetiva hará posible detectar excesos en la potestad tributaria, desarrollar acciones correctivas y establecer una relación de confianza y sostenida entre el municipio y los contribuyentes. Esto contribuirá a reforzar la aplicación efectiva de los principios de legalidad tributaria y seguridad jurídica en la gestión de los GAD Municipales.

BIBLIOGRAFÍA

- Alcivar, M., Balseca, P., Ferrin, & Homero. (2022). La Contabilidad y Cultura Tributaria en los comerciantes de mercados populares. *Journal Business Science*, 32-42.
- Álvarez, H. (2024). El Derecho transitorio: la retroactividad y sus grados. Madrid: Reus.
- Arriaza, R. S. (2012). El desafío de la participación ciudadana en el estado democrático de derecho y retos de la participación ciudadana en la gestión de políticas públicas, en espacios institucionales de los estados centroamericanos. San José: FLACSO.
- Baena, G. (2014). Metodología de la investigación. México D.F.: Grupo Editorial Patria.
- Buchely, L. (2015). Activismo burocrático: la construcción cotidiana del principio de legalidad. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Cabanellas, G. (2003). Diccionario Jurídico Elemental. Buenos Aires: Heliasta.
- Carreras, O. (2019). Los límites de la potestad de comprobación tributaria.

Madrid: Reus.

Casado, M. L. (2009). Diccionario jurídico. Buenos Aires: Valleta Ediciones.

Constituyente, A. N. (2008). Constitución de la República. Quito: Biblioteca de la Defensoría Pública.

Cruz del Castillo, C., & Olivares Orozco, S. (2014). Metodología de la investigación. México D.F.: Grupo Editorial Patria.

Cruz-Piza, I. A. (2020). Gobiernos autónomos descentralizados del Ecuador. *Iustitia Socialis. Revista Arbitrada de Ciencias Jurídicas*, 264-277.

Delgado, A. (2009). Administración electrónica tributaria. Barcelona: J.M. BOSCH EDITOR.

Duque, G., González, K., & Chica, M. G. (2023). Principios del derecho tributarios. Sistema de distribución en la fuente de la riqueza. Cuenca: Universidad del Azuay.

Egas, J. Z. (2011). Teoría de la seguridad jurídica. *Revista Universidad San Francisco de Quito*, 228.

Flórez, C. (2025). El principio de confianza legítima en el ámbito tributario. *Notario del Siglo XXI*.

Gamba, C. (2006). El Debido Procedimiento Administrativo en el Ámbito Tributario. *Dialnet*, 50.

Goldstein, M. (2013). Consultor Magno: Diccionario Jurídico. Buenos Aires: Cadiex International.

Gómez, H. B. (2013). El actual modelo de descentralización. *Foro Revista de Derecho*, 5-22.

Mena, E. (s.f.). Maestría en Tributación. *El impuesto de patente municipal y su gestión en los gobiernos municipales de Francisco de Orellana y de Arajuno*. Universidad Andina Simón Bolívar, Quito.

Muñoz, S. (1983). Los principios constitucionales de unidad y autonomía y el problema de la nueva planta de las administraciones públicas.

Revista de Administración Pública, 100-102.

Muy Ilustre Municipalidad de Guayaquil. (13 de Marzo de 2026). Obtenido de <https://guayaquil.gob.ec/abc-pago-impuesto-patente-municipal/>

Muy Ilustre Municipalidad de Guayaquil. (13 de Marzo de 2026). Obtenido de <https://guayaquil.gob.ec/abc-pago-impuesto-patente-municipal/>

Nacional, A. (2002). *Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado*. Quito: Ediciones Legales.

Nacional, A. (2005). *Código Tributario*. Quito.

Nacional, A. (2010). *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*. Quito: Ediciones Legales.

Nacional, A. (2014). *Código Orgánico Integral Penal*. Quito: Biblioteca Defensoría Pública.

Narváez, L., & Riofrio, J. C. (2007). *Seguridad Jurídica*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.

Pérez, D. (s.f.). Trabajo de fin de carrera. *La caducidad de la facultad determinadora en época de pandemia*. Universidad Internacional SEK, Quito.

Ramírez, J. (s.f.). Trabajo de titulación. *La responsabilidad administrativa: el debido proceso en los procedimientos administrativos disciplinario*. Universidad de Especialidades Espíritu Santo, Samborondón.

Restrepo, M., & Estupiñan, L. (2013). *Asociatividad territorial: enfoque comparado y análisis en el nuevo contexto de la organización territorial colombiana*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.

Sampieri, R. H. (2014). *Metodología de la Investigación*. México D.F.: MCGRAW-HILL / INTERAMERICANA EDITORES, S.A.

Sánchez, J. (s.f.). Maestría en Gestión Pública. *Gestión administrativa y su incidencia en la asignación de recursos financieros en el Gobierno*

Autónomo Descentralizado, cantón Buena Fe año 2023. Universidad Técnica Estatal de Quevedo, Quevedo.

Zapico, J. R. (2022). La recaudación ejecutiva: especial atención a la práctica municipal. Madrid: LA LEY Soluciones Legales S.A.

ANEXOS

Evidencias fotográficas

Entrevista al Abogado Altafuya Rojas Alex Manuel



Oficio de solicitud de entrevista

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y DE LA SALUD
CARRERA DE DERECHO

UPSE
OFICIO 183-CD-UPSE-2026
La Libertad, 22 de junio de 2026

GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPALIDAD DE GUAYAQUIL
Carrera Municipal de Servicios y Atención

Nº de expediente: 25789
Fecha y hora: 24/06/2026 12:41
Recibido por: JUAN CARLOS ROMERO

Abg.
Luis Alvarado Díaz, Mgt
PROCURADOR SÍNDICO MUNICIPAL
GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DE GUAYAQUIL
En su despacho.

De mi consideración:

La carrera de Derecho en su plan curricular establece, el desarrollo de un trabajo de investigación, como requisito para la titulación de los estudiantes del octavo nivel a través de la asignatura Unidad de Integración Curricular II.

En este trabajo de investigación se consideran varios pasos metodológicos como la recopilación y sistematización de datos, para su debida interpretación, de esta manera plantear conclusiones y recomendaciones.

Por tal motivo solicito a usted, si fuere factible brindar las facilidades a los estudiantes Nelson Seymour Estibel Marshall y Erika Del Rocio Donoso Anchundia, para la ejecución técnica de entrevista.

Este instrumento es indispensable para el desarrollo de su trabajo de titulación denominado: "PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA Y LA DETERMINACIÓN RETROACTIVA DEL IMPUESTO DE PATENTE MUNICIPAL EN GUAYAQUIL, 2024" de ser favorable su respuesta, solicito indicar al correo institucional carrera_derecho@upse.edu.ec el día y hora, para que los estudiantes asistan a la aplicación de la entrevista.

Con sentimiento de especial consideración y estima, me suscribo de usted.

Atentamente,

Ab. Víctor Coronel Ortiz, Mgt
DIRECTOR DE LA CARRERA DE DERECHO
VCO/jrm

UPSE ¡crece juntos!
Campus matriz, La Libertad - Santa Elena - ECUADOR
Código Postal: 240204 - Teléfono: (04) 781 - 732
www.upse.edu.ec



Guía de entrevistas

UNIVERSIDAD ESTATAL PENÍNSULA DE SANTA ELENA



CARRERA DE DERECHO

TRABAJO DE INTEGRACION CURRICULAR PREVIO A LA OBTENCION DEL TITULO DE ABOGADO

TEMA: PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA Y LA DETERMINACIÓN
RETROACTIVA DEL IMPUESTO DE PATENTE MUNICIPAL EN GUAYAQUIL, 2024.

INVESTIGADORES: NELSON ESTIBEL Y ERIKA DONOSO

**GUIA DE ENTREVISTA APLICADA A FUNCIONARIOS DEL DEPARTAMENTO
SÍNDICO DEL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DE
GUAYAQUIL Y PROFESIONALES ESPECIALISTAS EN DERECHO TRIBUTARIO,
ADMINISTRATIVO Y CONSTITUCIONAL.**

OBJETIVO: Recabar criterios jurídicos especializados respecto de la determinación retroactiva del impuesto de patente municipal en guayaquil durante el año 2024, con el propósito de analizar su incidencia en el principio constitucional de seguridad jurídica, el debido proceso administrativo y la legalidad tributaria, así como identificar sus efectos jurídicos, económicos y procedimentales sobre los contribuyentes afectados.

PREGUNTAS PARA EL DEPARTAMENTO SÍNDICO DEL GAD DE GUAYAQUIL

1. ¿Considera que el artículo 546 del COOTAD delimita con claridad el hecho generador y los sujetos obligados al pago del impuesto de patente municipal?
2. ¿Bajo qué circunstancias jurídicas considera que podría justificarse la determinación retroactiva del impuesto de patente municipal por parte del GAD de Guayaquil?
3. ¿Considera que la determinación retroactiva de la patente municipal

garantiza el derecho al debido proceso y la motivación del acto administrativo exigidos por la Constitución de la República del Ecuador?

4. ¿En el marco de las facultades de control y determinación de la administración tributaria municipal, cuáles son los límites legales para utilizar información proveniente de otras entidades públicas como fundamento de una obligación tributaria?
5. ¿Bajo qué parámetros de legalidad y motivación administrativa debe sustentarse una resolución que incorpore a un ciudadano al catastro de contribuyentes del impuesto de patente municipal?

PREGUNTAS PARA ESPECIALISTA EN DERECHO TRIBUTARIO

1. ¿Considera que la aplicación retroactiva del impuesto de patente municipal vulnera el principio constitucional de seguridad jurídica previsto en el artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador?
2. ¿Considera que la aplicación retroactiva del impuesto de patente municipal vulnera el principio de irretroactividad tributaria previsto en el artículo 300 de la Constitución?
3. ¿Resulta jurídicamente procedente exigir el pago de patente municipal a profesionales que no ejercen actividad económica ni poseen RUC, establecimiento o local comercial?
4. ¿Bajo qué criterios jurídicos considera que la administración tributaria municipal debe verificar la existencia efectiva de una actividad económica gravada antes de emitir un acto de determinación tributaria?
5. ¿Cuáles considera que son los principales efectos jurídicos, económicos y procedimentales que genera la determinación retroactiva del impuesto de patente municipal sobre los contribuyentes afectados?