

Quito, D.M., 04 de abril de 2024

CASO 60-21-IN

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

SENTENCIA 60-21-IN/24

Resumen: La Corte Constitucional analiza la constitucionalidad de los actuales artículos 1557 y 1558 de la codificación del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, expedida por el Concejo Metropolitano de Quito, relativos a la tasa por autorización de funcionamiento. Se concluye que la configuración normativa del tributo transgrede el numeral 5 del artículo 264 y el artículo 301 de la Constitución, relativos al principio de legalidad en materia tributaria, al establecer una “tasa” inobservando sus características y elementos esenciales. Por tanto, se declara su inconstitucionalidad con efecto diferido.

1. Antecedentes procesales

1. El 19 de agosto de 2021, Fernando André Rojas Yerovi (“**accionante**”) presentó una acción de inconstitucionalidad contra los artículos 1436 y 1437 de la codificación del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, expedida por el Concejo Metropolitano de Quito y publicada en el Registro Oficial Edición Especial 1615, del 14 de julio de 2021, Tomo IV (“**Código Municipal**”), normativa que regula la *tasa por autorización de funcionamiento*.
2. Por sorteo del 19 agosto de 2021, le correspondió el conocimiento de la acción a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, quien, con auto del 27 de septiembre de 2021, requirió al accionante que aclare y complete su demanda, en cuanto a las disposiciones normativas *vigentes* respecto de las cuales plantea su acción; lo cual fue atendido con escrito del 30 de septiembre de 2021.
3. Con auto del 05 de noviembre de 2021, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador¹ admitió a trámite la acción; corrió traslado a la Alcaldía y al Concejo Metropolitano de Quito (en conjunto, Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Distrito Metropolitano de Quito o “**GADM Quito**”), así como a la Procuraduría

¹ Tribunal conformado por las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo y Teresa Nuques Martínez y el juez constitucional Alí Lozada Prado.

General del Estado (“PGE”), a fin de que intervengan defendiendo o impugnando la constitucionalidad de la normativa demandada; requirió al GADM Quito la remisión del expediente con los informes y demás documentos que dieron origen a la normativa; y, puso en conocimiento del público la existencia del proceso a través de su publicación en el Registro Oficial² y el portal electrónico de la Corte Constitucional.

4. Mediante auto del 15 de septiembre de 2023, la jueza ponente avocó conocimiento de esta causa y solicitó al GADM Quito y a la PGE que presenten un informe actualizado respecto a esta acción, especificando si la normativa impugnada se encuentra vigente.
5. Con escritos de 13 y 14 de diciembre de 2021, 25 de septiembre y 11 octubre de 2023, el GADM Quito y la PGE atendieron los requerimientos realizados en los referidos autos.

2. Competencia

6. En los numerales 2 y 3 del artículo 436 de la Constitución y en los artículos 75 y 98 de la LOGJCC, se establece la competencia de la Corte Constitucional para decidir sobre las acciones públicas de inconstitucionalidad contra actos normativos de carácter general.

3. Normativa impugnada

7. El accionante impugna los artículos 1436 y 1437³ del Código Municipal, normativa que regula la *tasa por autorización de funcionamiento*:

Artículo 1436 [actual, 1557].- Conjuntamente con el impuesto de patente municipal se cobrará la *tasa por autorización de funcionamiento* cuyo beneficiario será el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, siendo los sujetos pasivos de este tributo los mismos del impuesto patente municipal y cuya cuantía será el 10% del monto cancelado por concepto del impuesto de patente municipal que en ningún caso será mayor de USD 100,00 (cien dólares de los Estados Unidos de Norteamérica). [énfasis agregado]

Artículo 1437 [actual, 1558].- El monto total de la Tasa que percibe el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, de conformidad con lo establecido en el artículo anterior, se distribuirá de la siguiente forma:

- a. El 25% se destinará al Fondo Quito Solidario;
- b. El 25% para infraestructura hospitalaria del Distrito Metropolitano de Quito; y,

² Edición Constitucional del Registro Oficial 238, 23 de noviembre de 2021.

³ Dentro del Libro III (*Del eje económico*), Libro III.5 (*Presupuesto, finanzas y tributación*), Título III (*De las normas para el pago de impuestos*), Capítulo IV (*Del impuesto de patentes municipales y metropolitanas*).

c. El 50% para un fondo destinado únicamente para mejorar la infraestructura y atención de emergencias, así como para mitigar los riesgos en el Distrito Metropolitano de Quito. Este fondo será acumulativo y se llevará en una cuenta especial abierta en el Banco Central del Ecuador.

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. Argumentos del accionante

8. El accionante alega la inconstitucionalidad de la normativa impugnada, *primero*, por considerar que se habría transgredido los principios constitucionales tributarios de legalidad y de reserva normativa, pues para crear la tasa por autorización de funcionamiento el GADM Quito ha extralimitado su competencia constitucional para legislar mediante ordenanzas respecto a *tasas y contribuciones especiales de mejoras* y ha usurpado la competencia asignada a la Asamblea Nacional para legislar mediante ley —y por iniciativa exclusiva del Presidente de la República— respecto a *impuestos*.
9. Al respecto, explica que la tasa por autorización de funcionamiento, en realidad, constituye un impuesto, pues “el destino de la recaudación [...] no se vincula con la prestación de ningún servicio público o actividad estatal específica [...] ni siquiera una actividad administrativa, o] una ventaja o beneficio a la colectividad de ciudadanos [...] que ejercen actividades económicas en su circunscripción territorial por su pago”. De hecho, “La condición [o hecho generador] para su pago es ser sujeto pasivo del impuesto de patente”. Por consiguiente, “No se genera ningún costo para el Estado” y “El valor [de la tasa] no es equivalente”. Por ello, la tasa discutida corresponde a “una especie de permiso”.
10. *Segundo*, como consecuencia de lo anterior, esta tasa también irrespeta varios de los principios constitucionales tributarios previstos en los artículos 300 y 323 de la Constitución, como serían, generalidad, equidad, proporcionalidad, capacidad contributiva, legalidad, y no confiscatoriedad, pues “(i) impone una carga desproporcionada al accionar estatal del que se beneficia, que es inexistente y, (ii) priva de recursos propios a los sujetos pasivos sin recibir una prestación proporcional”.
11. *Tercero*, la tasa discutida resultaría inconstitucional por su contravención al artículo 301 de la Constitución y al literal e del artículo 90 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (“COOTAD”). Explica que el artículo 301 de la Constitución “prevé la obligación constitucional de observar las regulaciones infra

constitucionales en la creación-regulación de tasas y contribuciones especiales”; después, el literal e del artículo 90 del COOTAD —como regulación infraconstitucional— exigiría que la codificación del Código Municipal “requiere de iniciativa exclusiva del Alcalde Metropolitano para su procesamiento por parte del órgano competente, en este caso, el Concejo Metropolitano”. Pero, quien habría propuesto la codificación del Código Municipal al Concejo Metropolitano —a partir de la sistematización de las ordenanzas emitidas desde diciembre de 1997 y “que facilite su comprensión por parte de los usuarios”— habría sido la Comisión de Codificación Legislativa del Concejo del Distrito Metropolitano de Quito,⁴ mas no el Alcalde Metropolitano.

- 12.** Sobre la base de lo expuesto, el accionante solicita que se declare la inconstitucionalidad de la normativa impugnada.

4.2. Argumentos del GADM Quito

- 13.** El GADM Quito informa que, al 11 de octubre de 2023, la normativa impugnada en este caso se encuentra vigente, con la precisión de que los artículos —1436 y 1437— que la componen corresponden ahora a los artículos 1557 y 1558 en la última codificación del Código Municipal (aprobada entre el 14 y el 21 de marzo de 2023).⁵
- 14.** Respecto a la constitucionalidad de la normativa impugnada, argumenta que goza de aquella, pues fue expedida “en ejercicio [...] de la facultad o potestad tributaria para crear, modificar o suprimir tasas y contribuciones especiales, concedida mediante el Art. 264, numeral 5 de la Constitución”. Además, con la normativa impugnada “se determina el cobro de una tasa necesaria para el adecuado ejercicio del servicio de autorización de funcionamiento, del cual se deriva un gasto administrativo; así como, se evidencia que estos valores son distribuidos con el fin de beneficiar directamente a los administrados”, esto es, “financiamiento de elementos clave para garantizar los derechos del buen vivir de los ciudadanos, como son infraestructura hospitalaria, infraestructura y atención de emergencias, gestión y mitigación de riesgos, y el Fondo Quito Solidario”. Por tanto, “respeto los principios de solidaridad y equidad, que rigen a la facultad tributaria que le corresponde como gobierno autónomo descentralizado”. Asimismo, “la determinación de la tasa y su recaudación, contribuyen a la consecución de los objetivos municipales previamente definidos”.

⁴ Conformada por concejales metropolitanos, cuya principal función consiste en emitir informes para resolución del Concejo Metropolitano sobre los temas puestos en su conocimiento (Código Municipal, art. 28).

⁵ CCE, expediente 60-21-IN, fs. 92-94 (informe del GADM Quito, del 11 de octubre de 2023).

4.3. Argumentos de la PGE

15. La PGE explica que el COOTAD (arts. 264 y 87) “establece a favor de los Distritos Metropolitanos la potestad para crear tasas”, como ocurre en el presente caso. Así

la tasa por autorización de funcionamiento tiene fundamento en el art. 566 y siguientes del COOTAD, [...] es decir se trata de un servicio público esencial, que implica, además, que su prestación se encuentra encaminada a asegurar la satisfacción de una necesidad de carácter general, garantizando la infraestructura hospitalaria - para mejorar la infraestructura y atención de emergencias - así como para mitigar los riesgos en el Distrito Metropolitano de Quito.

16. Por tanto

no se puede afirmar, como lo hace el accionante que exista vulneración de principios constitucionales, por el contrario, el pago de una tasa creada en ejercicio de la potestad tributaria, que se rige por los mandatos constitucionales e infraconstitucionales no vulnera el principio de reserva de ley y legalidad en materia tributaria, sino que por el contrario supone el ejercicio de una potestad nacida de la ley.

5. Planteamiento de problemas jurídicos

17. El control abstracto de constitucionalidad vela por la supremacía constitucional a través de la plena armonía formal y material entre el bloque de constitucionalidad y el resto del ordenamiento jurídico.⁶ En esta línea, la acción pública de inconstitucionalidad tiene como principal objetivo garantizar, en abstracto,⁷ la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico, al determinar —identificar y eliminar—⁸ incompatibilidades entre los preceptos de las normas infraconstitucionales⁹ y lo dispuesto en la Constitución.¹⁰ Por tanto, las competencias de la Corte Constitucional en el control abstracto de constitucionalidad no abarcan la potestad de conocer, analizar o resolver eventuales contravenciones, antinomias o infracciones relativas a normas de jerarquía legal o rango menor (reglamentos, ordenanzas, resoluciones, etc.).¹¹

⁶ CCE, sentencias 14-18-IN/24, 24 de enero de 2024, párr. 21; 40-18-IN/21, 22 de septiembre de 2021, párr. 73; 65-16-IN/21, 3 de marzo de 2021, párr. 45; 8-20-IA/20, 5 de agosto de 2020, párr. 35; 20-12-IN/20, 01 de julio de 2020, párr. 149.

⁷ CCE, sentencias 14-18-IN/24, 24 de enero de 2024, párr. 21; 45-17-IN/21, 11 de agosto de 2021, párr. 40; 26-18-IN/20, 28 de octubre de 2020, párr. 96.

⁸ CCE, sentencias 46-18-IN/23, 06 de septiembre de 2023, párr. 33; 8-17-IN/23, 11 de enero de 2023, párr. 39.

⁹ Actos normativos emitidos por los diferentes órganos estatales con competencia de configuración normativa.

¹⁰ LOGJCC, art. 74. Ver, por ejemplo: CCE, sentencias 46-18-IN/23, 06 de septiembre de 2023, párr. 43; 8-17-IN/23, 11 de enero de 2023, párr. 47; 27-12-IN/20 de 29 de enero de 2020, párr. 51.

¹¹ CCE, sentencias 50-19-IN/24, 08 de febrero de 2024, párr. 22; 54-19-IN/24, 11 de enero de 2024, párr. 13;

18. A su vez, el literal b del numeral 5 del artículo 79 de la LOGJCC prescribe que las demandas de inconstitucionalidad deben contener “[a]rgumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes, por los cuales se considera que exista una incompatibilidad normativa”. De modo que la parte accionante está compelida a cumplir con cierta carga argumentativa que, en el marco del control abstracto de constitucionalidad, permita a esta Corte pronunciarse con base en un fundamento mínimo a partir del cual sea posible cuestionar suficientemente la presunción de constitucionalidad de la cual goza la normativa impugnada, de acuerdo con el numeral 2 del artículo 76 de la LOGJCC.¹²
19. Adicionalmente, resulta necesario precisar que el análisis de una ordenanza o su codificación, a la luz del régimen de competencias establecido en la Constitución, no se reduce a una simple confrontación de normas infraconstitucionales, sino que exige una dimensión constitucional para efectos de verificar si un gobierno autónomo descentralizado se extralimitó en sus competencias constitucionalmente conferidas.¹³ Asimismo, cuando se trata de tributos, la naturaleza del control abstracto de constitucionalidad impide a este Organismo examinar potenciales repercusiones de su cobro en casos concretos o valorar su conveniencia económica.¹⁴ En tal sentido, el análisis se concentra en los cargos pertinentes esgrimidos en la demanda.¹⁵
20. No obstante, previo a la formulación de los problemas jurídicos, hay que precisar que, como ha informado el GADM Quito¹⁶ y como esta Corte verifica,¹⁷ la normativa impugnada se encuentra *vigente*, con la precisión de que, por un cambio de numeración, los artículos —1436 y 1437— que la componen ahora corresponden, respectivamente, a los artículos 1557 y 1558 en la más reciente codificación del Código Municipal.¹⁸ Por lo que, para mayor claridad, se abordarán los cargos del accionante *con referencia a la actual numeración de la normativa impugnada*.¹⁹

30-18-IN/23, 02 de agosto de 2023, párr. 24; 25-20-IN/22, 29 de junio de 2022, párr. 30.

¹² CCE, sentencias 110-21-IN/22 y acumulados, 28 de octubre de 2022, párr. 120; 61-18-IN/23, 20 de diciembre de 2023, párr. 28; 61-21-IN/23, 15 de noviembre de 2023, párrs. 27-28; 46-18-IN/23, 06 de septiembre de 2023, párr. 43; 8-17-IN/23, 11 de enero de 2023, párrs. 46-47; 35-17-IN/22, 14 de diciembre de 2022, párr. 15; 13-14-IN/21, 8 de diciembre de 2021, párr. 46; 69-16-IN/21, 20 de octubre de 2021, párr. 35.

¹³ CCE, sentencias 50-19-IN/24, 08 de febrero de 2024, párr. 23; 101-20-IN/23, 27 de septiembre 2023, párr. 21; 40-16-IN/21, 02 de junio de 2021, párr. 30-ss.

¹⁴ CCE, sentencias 31-18-IN/24, 24 de enero de 2024, párr. 19; 110-21-IN/22, 28 de octubre de 2022, párr. 171.

¹⁵ CCE, sentencia 50-19-IN/24, 08 de febrero de 2024, párr. 24.

¹⁶ Sec. 4.2, *ut supra*.

¹⁷ Revisión a la página web institucional del GADM Quito (<https://proyectos.quito.gob.ec/modulosGA/>).

¹⁸ Aprobada entre el 14 y el 21 de marzo de 2023, y publicada en la Edición Especial 860 del Registro Oficial del 08 de mayo de 2023, con reformas hasta el 11 de marzo de 2024.

¹⁹ Sobre un análisis similar, por ejemplo, ver: CCE, sentencia 61-21-IN/23, 15 de noviembre de 2023, sec. 5.

21. Así, de la demanda se encuentra que uno de sus cargos de inconstitucionalidad está dirigido a impugnar la calificación del tributo discutido — *“tasa” por autorización de funcionamiento*— y la consecuente violación de los principios constitucionales tributarios de legalidad y de reserva normativa, pues el GADM Quito habría instaurado un impuesto, pero lo habría asimilado a una *“tasa”*. Sin embargo, el argumento se centra en que el valor que contempla el tributo no estaría relacionado con ningún servicio en particular y, por ello, no cumpliría con tal condición para constituir una tasa como contraprestación por la provisión de un servicio. Por tanto, como se ha realizado en anteriores ocasiones,²⁰ esta Corte considera que la forma más adecuada de abordar el cargo es exclusivamente a la luz del principio de legalidad en materia tributaria, a través del siguiente problema jurídico: *¿Los actuales artículos 1557 y 1558 del Código Municipal transgreden el numeral 5 del artículo 264 y el artículo 301 de la Constitución, relativos al principio de legalidad en materia tributaria, al presuntamente establecer una “tasa” inobservando sus características y elementos esenciales?*
22. Por otro lado, el accionante sostiene que la tasa irrespetaría varios de los principios constitucionales tributarios previstos en los artículos 300 y 323 de la Constitución, como serían, generalidad, equidad, proporcionalidad, capacidad contributiva, legalidad, y no confiscatoriedad. Sin embargo, analizada la demanda, esta Corte considera que se cumple la carga argumentativa únicamente en cuanto a la contravención del principio de proporcionalidad (porque la tasa no impone al contribuyente una carga proporcional a la actividad estatal de la que se beneficia, ya que aquella resulta inexistente) y del principio de no confiscatoriedad (porque priva al contribuyente de recursos propios sin recibir una prestación proporcional a cambio). Por ende, como se ha realizado antes,²¹ este cargo se lo abordará mediante el siguiente problema jurídico: *¿La tasa por autorización de funcionamiento, establecida en los actuales artículos 1557 y 1558 del Código Municipal, es incompatible con los principios constitucionales tributarios de proporcionalidad, conforme el artículo 300 de la Constitución, y no confiscatoriedad, previsto en el artículo 323 de la Constitución?*
23. Por último, el accionante acusa la inconstitucionalidad de la normativa impugnada como resultado de una transgresión formal en la realización de la codificación del Código

²⁰ CCE, sentencias 50-19-IN/24, 08 de febrero de 2024, párrs. 26-27; 14-18-IN/24, 24 de enero de 2024, párr. 27; 54-19-IN/24, 11 de enero de 2024, párr. 14; 11-17-IN/23, 13 de diciembre de 2023, párrs. 11-15; 64-19-IN/23, 01 de noviembre de 2023, párr. 13.

²¹ CCE, sentencia 9-21-IN/23, 13 de diciembre de 2023, párrs. 17-18; 10-21-IN/23, 22 de noviembre de 2023, párrs. 23-24.

Municipal, pues no habría sido iniciativa de Alcalde Metropolitano sino de la Comisión de Codificación Legislativa del Concejo del Distrito Metropolitano de Quito. Sin embargo, no concreta su argumento respecto a ordenanzas determinadas de las cuales surgen los artículos impugnados. Por tanto, se verifica que el accionante se refiere a la totalidad de la codificación del Código Municipal y no a los actos normativos específicos impugnados. Por ende, este cargo no cuenta con una carga argumentativa mínima que tenga la capacidad de cuestionar de forma suficiente la presunción de constitucionalidad de la cual goza la normativa impugnada y, en consecuencia, no será abordado.²²

6. Resolución de problemas jurídicos

6.1. ¿Los actuales artículos 1557 y 1558 del Código Municipal transgreden el numeral 5 del artículo 264 y el artículo 301 de la Constitución, relativos al principio de legalidad en materia tributaria, al presuntamente establecer una “tasa” inobservando sus características y elementos esenciales?

24. Como quedó establecido, el accionante sostiene que la normativa impugnada ha impuesto valores a cobrar que no constituyen una “tasa”, puesto que no cumplen con la condición de estar vinculados “con la prestación de ningún servicio público o actividad estatal específica [... ni siquiera una actividad administrativa, o] una ventaja o beneficio a la colectividad de ciudadanos [...] que ejercen actividades económicas en su circunscripción territorial por su pago”. Así, a su criterio, el GADM Quito ha establecido un impuesto y ha pretendido asimilarlo a una “tasa”.
25. El numeral 3 del artículo 132 de la Constitución determina que se requiere ley aprobada por la Asamblea Nacional para “[c]rear, modificar o suprimir tributos, *sin menoscabo* de las atribuciones que la Constitución confiere a los gobiernos autónomos descentralizados” (énfasis agregado). Esto, en concordancia con su artículo 301, que señala que “[s]o]lo por iniciativa de la Función Ejecutiva y mediante ley sancionada por la Asamblea Nacional se podrá establecer, modificar, exonerar o extinguir *impuestos*” (énfasis agregado); y, que “[s]o]lo por acto normativo de órgano competente se podrán establecer, modificar, exonerar y extinguir *tasas y contribuciones* [especiales ...] de acuerdo con la ley” (énfasis agregado).
26. Como previamente ha razonado esta Corte,²³ estas disposiciones constitucionales

²² Sobre un análisis similar, por ejemplo, ver: CCE, sentencia 110-21-IN/22 y acumulados, 28 de octubre de 2022, párrs. 120-121; 61-21-IN/23, 15 de noviembre de 2023, párrs. 29-31.

²³ CCE, sentencia 50-19-IN/24, 08 de febrero de 2024, párrs. 37-43; 101-20-IN/23, 27 de septiembre de 2023,

despliegan el principio de legalidad en dos ámbitos. Primero, el de los impuestos, cuya creación, modificación, exoneración, y supresión cuenta con reserva de ley, es decir, le corresponde al Legislador. El segundo, el de otros tributos —*e.g.*, tasas y contribuciones —, los cuales, al no tratarse de impuestos, pueden normarse por medio de acto del órgano constitucional y legalmente competente.²⁴ Así, se desprende que los gobiernos municipales y de distritos metropolitanos sí tienen una facultad en materia tributaria pero es limitada, pues solo pueden crear, exonerar, extinguir o alterar los elementos esenciales de un tributo en la medida que se trate de tasas o contribuciones, pues carecen de dicha potestad con relación a impuestos.²⁵

27. En esta línea, respecto a la forma en que se aplica el principio de reserva de ley en materia tributaria, la Corte también ha reconocido que, a pesar de que este es la regla general, la propia Constitución contempla ciertas excepciones con fundamento en las cuales los gobiernos autónomos descentralizados, bajo el principio de legalidad, *también* tienen potestad tributaria en ciertos contextos.²⁶ Así, el artículo 240 de la Constitución,²⁷ desarrollado en el artículo 7 del COOTAD, establece que los gobiernos autónomos descentralizados tienen facultades legislativas, en el ámbito de sus competencias y dentro de su circunscripción territorial. En consonancia, el numeral 5 del artículo 264 de la Constitución, desarrollado en el literal e del artículo 55 del COOTAD, prescribe como competencia de los gobiernos autónomos descentralizados municipales y de distritos metropolitanos²⁸ “crear, modificar o suprimir mediante ordenanza tasas y contribuciones especiales de mejoras”.

28. Dentro de este contexto, la Corte ha señalado que las *tasas*²⁹ son tributos vinculados a un determinado accionar estatal³⁰ y, por tanto, ostentan ciertas características particulares.

párrs. 22-25 y 29-40; 65-17-IN/21, 19 de mayo de 2021, párrs. 27-29.

²⁴ CCE, sentencia 70-11-IN/21, 22 de septiembre de 2021, párr. 69.

²⁵ CCE, sentencia 101-20-IN/23, 27 de septiembre de 2023, párr. 24.

²⁶ CCE, sentencia 101-20-IN/23, 27 de septiembre de 2023, párr. 32.

²⁷ CRE, “Art. 240.- Los gobiernos autónomos descentralizados de las regiones, distritos metropolitanos, provincias y cantones tendrán facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales. Las juntas parroquiales rurales tendrán facultades reglamentarias. Todos los gobiernos autónomos descentralizados ejercerán facultades ejecutivas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales”.

²⁸ De acuerdo con la CRE, “Art. 266.- Los gobiernos de los distritos metropolitanos autónomos ejercerán las competencias que corresponden a los gobiernos cantonales y todas las que sean aplicables de los gobiernos provinciales y regionales, sin perjuicio de las adicionales que determine la ley que regule el sistema nacional de competencias”.

²⁹ Ver, por ejemplo: CCE, 46-18-IN/23, 06 de septiembre de 2023, párrs. 47-58.

³⁰ CCE, sentencias 003-09-SIN-CC, 23 de julio de 2009; 65-17-IN/21, 19 de mayo de 2021, párr. 27; 34-16-IN/21, 28 de julio de 2021, párr. 21.

29. *En primer lugar*, como tributo, la tasa constituye una prestación y no una contraprestación.³¹ Para el contribuyente, la tasa es una prestación que debe satisfacerse como consecuencia de una determinación normativa. No consiste, por tanto, en una contraprestación derivada de un acuerdo de voluntades entre el contribuyente y el ente prestador del servicio o ejecutor de la actividad pública, como ocurre con los precios públicos.
30. *En segundo lugar*, como tributo, la tasa se fundamenta en el principio de provocación y recuperación de costos. Este principio deriva en que la tasa no esté encaminada a generar una utilidad o beneficio económico para el ente público que la establece. Por el contrario, tiene como finalidad la recuperación de los costos provocados por su hecho generador,³² que consiste en la realización de una actividad por parte del Estado, tal como: la prestación de un determinado servicio público colectivo; la ejecución de una actividad administrativa individualizada; la utilización privativa o especial aprovechamiento de un bien de dominio público.³³
31. *En tercer lugar*, y como consecuencia de lo anterior, la tasa también se fundamenta en el principio de equivalencia. Así, a diferencia de otros tributos, para el caso de las *tasas*, la cuantía de la obligación tributaria no se encuentra encaminada a imponer una carga proporcional al contribuyente, pues no se considera su capacidad contributiva, sino que la carga que se impone al sujeto pasivo sea igual o menor a la cuantía de la actividad

³¹ CCE, sentencia 46-18-IN/23, 6 de septiembre de 2023, párr. 57. Sobre la distinción entre tasa y precio público, este Organismo ha indicado: “Los precios públicos, por su parte, no son tributos, sino que constituyen una ‘contraprestación derivada de un acuerdo de voluntades entre el contribuyente y el ente prestador del servicio o ejecutor de la actividad pública’. [...] Por ello, se ha indicado que ‘[...] suponen ventajas recíprocas para ambas partes, mientras que las tasas son prestaciones que establece el Estado unilateralmente [...]’, por esta razón, se ha referido que ‘el carácter del precio público es retributivo, la tasa tiene un carácter contributivo’”.

³² CCE, sentencia 22-16-SIN-CC, 30 de marzo de 2016, p. 25.

³³ El hecho generador de la tasa —y elemento diferenciador con los impuestos— constituye una actividad administrativa identificable del ente público que la crea (sujeto activo de la obligación tributaria), vinculada con el contribuyente (sujeto pasivo). Ahora bien, dicha actividad administrativa puede constituir en un servicio público colectivo o la ejecución de una actividad administrativa individualizada. Un *servicio público colectivo* es de titularidad del Estado y consiste en una actividad relacionada con la satisfacción de los intereses generales de la sociedad, como aquellos del artículo 314 de la Constitución: agua potable y de riego, saneamiento, energía eléctrica, telecomunicaciones, vialidad, infraestructuras portuarias y aeroportuarias. Los gobiernos municipales pueden emitir una tasa en el marco de sus competencias (CRE, artículo 264), pues entre aquellas del artículo 314 constan algunas de competencia exclusiva del Estado Central (CRE, artículo 261) —por ejemplo, las telecomunicaciones—, respecto de las cuales excepcionalmente se podría establecer tasas con autorización de su titular (CCE, sentencias 27-16-IN, párrs. 35-36; 14-18-IN, párr. 43). Una *actividad administrativa individualizada* se dirige a determinados contribuyentes, como ocurre con las actividades de control, autorización, otorgamiento de permisos, etc. (CCE, sentencia 65-17-IN/21, 19 de mayo de 2021, párr. 27).

pública que la genera.³⁴ En otras palabras, debe existir una correspondencia técnica y razonable entre los costos en los que incurre el Estado para la realización de la actividad pública y la tarifa o valor que se cobra por la tasa.³⁵

- 32.** En virtud de lo anterior y como esta Magistratura ha realizado en ocasiones previas,³⁶ corresponde determinar si la normativa impugnada en el caso *in examine* contiene una tasa, partiendo por identificar si su hecho generador corresponde a un accionar estatal.
- 33.** Al respecto, el artículo 1557 del Código Municipal establece la “tasa” por una “autorización de funcionamiento” a sus sujetos pasivos de este tributo que son “los mismos del impuesto patente municipal”. No obstante, ni del texto de la normativa impugnada ni de la información aportada por el GADM Quito por solicitud de esta Corte³⁷ se desprende en qué consiste exacta y detalladamente la actividad administrativa del GADM Quito para el otorgamiento de dicha autorización de funcionamiento. Esto deviene en que se esté cobrando valores por una especie de permiso respecto de algo indeterminado.
- 34.** Por tanto, esta Corte considera que, aun cuando el accionar del gobierno autónomo descentralizado podría corresponder a la ejecución de una actividad administrativa individualizada —en este caso, de autorización—, esta debería constar claramente establecida en el propio texto normativo que contiene la tasa que se cobra por aquella, de tal forma que permita al usuario identificar la actividad que está pagando; situación que no se verifica en el contenido de la normativa impugnada. Al respecto, vale también recordar que el cobro de una tasa debe estar precedido de un estudio detallado de concordancia, en manos del órgano que ostenta la potestad tributaria,³⁸ cuestión que tampoco se encuentra en el presente caso.
- 35.** En adición, vale precisar que, si bien el artículo 1558 del Código Municipal establece la forma de “distribución” de lo que se recauda por esta “tasa”, esto no constituye un justificativo de la actividad estatal que la causa. En el caso de las tasas, el monto que se cobra necesariamente debe tener como destino la recuperación del costo en el que la entidad estatal incurre para la realización de una actividad pública, mas no para financiar

³⁴ CCE, sentencia 27-16-IN/21, 19 de mayo de 2021, párr. 49.

³⁵ CCE, sentencia 46-18-IN/23, 06 de septiembre de 2023, párr. 56.

³⁶ Sobre un análisis similar, por ejemplo, ver: CCE, sentencia 70-11-IN/21, 22 de septiembre de 2021, párr. 63.

³⁷ Ver: Informes del GADM Quito, suscritos por Diana Carolina Pantoja Freire, Leo Zanoni Arevalo Serrano, y Elizabeth Córdova C.—, de 4 de diciembre de 2021 y 11 de octubre de 2023 (CCE, expediente 60-21-IN, fs. 13-86 y 92-96).

³⁸ CCE, sentencia 65-17-IN/21, 19 de mayo de 2021, párr. 59.

otro tipo de gastos; por esas razones constituye una prestación.³⁹ Por ende, el GADM Quito no puede destinar lo recaudado a (a) el Fondo Quito Solidario,⁴⁰ (b) la infraestructura hospitalaria del GADM Quito; y, (c) la mejora de la infraestructura y atención de emergencias y a la mitigación de los riesgos en el GADM Quito.

- 36.** Ahora bien, con relación a los principios de provocación y recuperación de costos y de equivalencia, además de no comprenderse el contenido de la actividad administrativa de “autorización de funcionamiento” llevada a cabo por el GADM Quito, tampoco se ha presentado una justificación sobre los gastos y costos en los que incurre el ente público para la realización de esta labor estatal vinculada a la tasa. De este modo, resulta imposible verificar si esta “tasa” cumple con la finalidad de recuperar los costos generados por su ejecución y de la misma manera si su tarifa encuentra una equivalencia con dicha actividad. De hecho, en la configuración de la “tasa”, se ha establecido su tarifa sustentada en un porcentaje de otro tributo —esto es, “el 10% del monto cancelado por concepto del impuesto de patente municipal”⁴¹—, lo cual no evidencia una relación directa con la referida actividad pública. De tal forma que la configuración de este tributo no permite a esta Corte examinar si los valores cobrados guardan relación con el costo de ejecución de la apuntada actividad del gobierno autónomo descentralizado; por lo que, no se verifica que el tributo contenido en la normativa impugnada observe el principio de provocación y recuperación de costos y, en consecuencia, tampoco el principio de equivalencia.
- 37.** Por lo analizado, esta Corte concluye que la configuración normativa del tributo contenido en los actuales artículos 1557 y 1558 del Código Municipal transgrede el numeral 5 del artículo 264 y el artículo 301 de la Constitución, relativos al principio de legalidad en materia tributaria, al establecer una “tasa” inobservando sus características y elementos esenciales, esto es, su vinculación y concordancia con un *determinado* accionar estatal, como hecho generador, así como a los principios de provocación y recuperación de costos y de equivalencia.
- 38.** Por último, al no haberse comprobado la configuración de la tasa, resulta inoportuno analizar el segundo problema jurídico antes planteado, esto es, verificar si este tributo es incompatible con los principios constitucionales tributarios de proporcionalidad,

³⁹ CCE, sentencia 46-18-IN/23, 06 de septiembre de 2023, párrs. 46-62.

⁴⁰ “[D]irigido a financiar el programa de salud para los grupos de atención prioritaria, con énfasis en las personas adultas mayores, personas con discapacidades y el programa de educación, para la población más desprotegida del Distrito Metropolitano de Quito” (Ver, por ejemplo: Código Municipal, arts. 542-547).

⁴¹ Con la salvedad de “que en ningún caso será mayor de USD 100,00”.

conforme el artículo 300 de la Constitución, y no confiscatoriedad, previsto en el artículo 323 de la Constitución.⁴²

7. Efectos de la sentencia

- 39.** El artículo 95 de la LOGJCC establece que “[l]as sentencias que se dicten en ejercicio del control abstracto de constitucionalidad surten efectos de cosa juzgada y producen efectos generales hacia el futuro”, salvando la posibilidad “excepcional” de que la Corte Constitucional difiera o retrotraiga los efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad “cuando sea indispensable para preservar la fuerza normativa y superioridad jerárquica de las normas constitucionales, la plena vigencia de los derechos constitucionales, y cuando no afecte la seguridad jurídica y el interés general”.
- 40.** En ocasiones previas, frente a declaratorias de inconstitucionalidad de tributos instaurados por los gobiernos autónomos descentralizados,⁴³ esta Corte ha establecido efectos *retroactivos* a sus sentencias, al haber evidenciado un fenómeno reiterado en la conducta administrativa y normativa de dichas autoridades, en cuanto emiten y regulan arbitrariamente tributos evidentemente inconstitucionales. En este sentido, se ha prestado atención a la afectación que sufren las personas al pagar valores en función de tributos inconstitucionales y a que la Constitución determina que solo se deben pagar los tributos que fueron establecidos debidamente, conforme los requisitos establecidos constitucional y legalmente.
- 41.** Frente a ello, para esta Corte ha sido claro que, así como los gobiernos municipales tienen facultades tributarias claramente establecidas en la Constitución, los contribuyentes tienen el derecho de que los tributos que pagan tengan un origen legítimo que guarde concordancia con lo dispuesto por la norma constitucional, de conformidad con el numeral 5 del artículo 83 de la Constitución, según la cual, es responsabilidad de las personas ecuatorianas “pagar tributos establecidos en la ley”. Con base en ello, este Organismo ha exhortado e instado reiterativamente a los gobiernos autónomos descentralizados a que respeten los parámetros constitucionales y jurisprudenciales para

⁴² Respecto a esta problemática, consultar: CCE, sentencias 9-21-IN/23, 13 de diciembre de 2023, párrs. 32-35; 10-21-IN/23, 22 de noviembre de 2023, párrs. 40-42; 46-18-IN/23, 06 de septiembre de 2023, párrs. 66-76; 121-20-IN/21, 08 de diciembre de 2021, párr. 30; 65-17-IN/21, 19 de mayo de 2021, párrs. 27-29, 44-45, 56-68; 27-16-IN/21, 19 de mayo de 2021, párr. 41-56; 47-15-IN/21, 10 de marzo de 2021, párr. 71.

⁴³ Ver, por ejemplo: CCE, sentencias 14-18-IN/24, 24 de enero de 2024; 63-19-IN/24, 11 de enero de 2024; 54-19-IN/24, 11 de enero de 2024; 64-19-IN/23, 01 de noviembre de 2023; 101-20-IN/23, 27 de septiembre de 2023.

la emisión y cobro de tributos.⁴⁴

- 42.** Pese a ello, esta Corte encuentra que el presente caso se diferencia de aquellos puesto que la “tasa por autorización de funcionamiento” analizada, no se destina al presupuesto general del gobierno autónomo descentralizado involucrado como en los casos previos, sino que su destino y uso es el “financiamiento de elementos clave para garantizar los derechos del buen vivir de los ciudadanos, como son infraestructura hospitalaria, infraestructura y atención de emergencias, gestión y mitigación de riesgos, y el Fondo Quito Solidario^[45]”, “con el fin de beneficiar directamente a los administrados [... del GADM Quito]”.⁴⁶ Por lo que, esta Magistratura identifica que, ante una expulsión inmediata de la normativa impugnada del ordenamiento jurídico, por el destino de los fondos de la tasa, el GADM Quito podría enfrentar efectos inmediatos y directos sobre su capacidad de gestión y su planificación presupuestaria anual.⁴⁷
- 43.** Por tales razones y al amparo de la LOGJCC, esta Corte estima que, en este caso concreto, procede la *declaratoria de inconstitucionalidad con efecto diferido* hasta la finalización del presente ejercicio fiscal. En este sentido, la normativa identificada como inconstitucional —*i.e.*, los actuales artículos 1557 y 1558 del Código Municipal— seguirá vigente hasta el último día del ejercicio fiscal 2024. Una vez concluido este plazo, la normativa impugnada quedará expulsada del ordenamiento jurídico.
- 44.** Paralelamente, se conmina al GADM Quito a que, en caso de estimar necesario el establecimiento de una tasa para financiar los servicios mencionados, tramite la expedición de una ordenanza que cumpla con los principios constitucionales y los parámetros contenidos en la presente sentencia de manera técnica.⁴⁸

⁴⁴ Ver, por ejemplo: CCE, sentencias 70-11-IN/21, 22 de septiembre de 2021; 14-18-IN/24, 24 de enero de 2024; 63-19-IN/24, 11 de enero de 2024; 54-19-IN/24, 11 de enero de 2024; 61-21-IN/23, 15 de noviembre de 2023; 64-19-IN/23, 01 de noviembre de 2023; 101-20-IN/23, 27 de septiembre de 2023; 70-11-IN/21, 22 de septiembre de 2021; 65-17-IN /21, 19 de mayo de 2021; 76-15-IN/20, 22 de julio de 2020.

⁴⁵ Código Municipal, art. 1558.- “El monto total de la Tasa [...] se distribuirá de la siguiente forma: [...] al Fondo Quito Solidario; [...] para infraestructura hospitalaria del [... GADM] Quito; y, [...] para mejorar la infraestructura y atención de emergencias, así como para mitigar los riesgos en el [... GADM] Quito”.

⁴⁶ Ver: Informes del GADM Quito, suscritos por Diana Carolina Pantoja Freire, Leo Zanoni Arevalo Serrano, y Elizabeth Córdova C.—, de 4 de diciembre de 2021 y 11 de octubre de 2023 (CCE, expediente 60-21-IN, fs. 13-86 y 92-96).

⁴⁷ Ver, por ejemplo: CCE, sentencia 61-21-IN/23, 15 de noviembre de 2023, sec. 8; 70-11-IN/21, 22 de septiembre de 2021, sec. V; 65-17-IN /21, 19 de mayo de 2021, sec. 8.

⁴⁸ Ver, por ejemplo: CCE, sentencia 61-21-IN/23, 15 de noviembre de 2023, sec. 8; 70-11-IN/21, 22 de septiembre de 2021, sec. V; 65-17-IN /21, 19 de mayo de 2021, sec. 8.

8. Decisión

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

1. *Aceptar* la acción pública de inconstitucionalidad 60-21-IN.
2. *Declarar* la inconstitucionalidad de los actuales artículos 1557 y 1558 de la codificación del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, publicada en la Edición Especial 860 del Registro Oficial del 08 de mayo de 2023, relativos a la *tasa por autorización de funcionamiento*.
3. *Declarar* que, con base en el artículo 95 de la LOGJCC, la presente declaratoria de inconstitucionalidad tiene efecto diferido, esto es, una vez finalizado el ejercicio fiscal dentro del cual se expide la presente sentencia constitucional. En este sentido, la normativa declarada inconstitucional seguirá vigente hasta el último día del ejercicio fiscal 2024. Una vez concluido este plazo, la normativa impugnada quedará expulsada del ordenamiento jurídico.
4. *Llamar la atención* al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Distrito Metropolitano de Quito por su reincidencia en la expedición de tributos inconstitucionales, con base en lo expuesto en la sección precedente de esta sentencia.
5. *Conminar* al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Distrito Metropolitano de Quito a que, en caso de estimar necesario el establecimiento de una tasa para financiar los servicios actualmente referidos por la *tasa por autorización de funcionamiento*, tramite la expedición de una ordenanza que cumpla con los principios constitucionales y los parámetros contenidos en la presente sentencia de manera técnica.
6. Notifíquese, publíquese, y cúmplase.

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín (voto concurrente), en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 04 de abril de 2024; sin contar con la presencia del Juez Constitucional Jhoel Escudero Soliz, por uso de una licencia por comisión de servicios.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA 60-21-IN/24

VOTO CONCURRENTE

Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín

1. Con fundamento en el artículo 92 de la LOGJCC, formulo mi voto concurrente a la sentencia 60-21-IN/24 emitida el 4 de abril de 2024.
2. La sentencia referida tiene origen en una acción pública de inconstitucionalidad presentada en contra de los artículos 1557 y 1558 del Código Municipal del Distrito Metropolitano de Quito que tratan la “tasa por autorización de funcionamiento”. La sentencia 60-21-IN/24 concluye que las normas impugnadas son inconstitucionales puesto que transgreden los artículos 264.5 y 301 de la Constitución, relativos al principio de legalidad en materia tributaria, al establecer una “tasa” inobservando sus características y elementos esenciales.
3. Estoy de acuerdo con esa conclusión en específico, por lo que apoyé la decisión de aceptar la acción pública de inconstitucionalidad. Ahora bien, aunque estoy de acuerdo con la decisión, presento este voto concurrente pues considero que (i) hay un argumento planteado en la demanda de inconstitucionalidad que ameritaba un pronunciamiento de la Corte y (ii) es necesario repensar el rol de la Corte Constitucional al momento de diferir los efectos de la decisión de inconstitucionalidad de las normas tributarias, en coherencia con su propio análisis.
4. En cuanto al primer punto:
 - 4.1. En la demanda presentada se alega que existe una contravención a los artículos 226 y 301 de la Constitución puesto que no se habría contado con la iniciativa legislativa en materia tributaria en lo que se refiere al gobierno autónomo descentralizado municipal por parte del alcalde o alcaldesa correspondiente.
 - 4.2. La sentencia 60-21-IN/24 considera que el accionante no concreta el argumento pues se referiría a la totalidad de la codificación del Código Municipal y no a una ordenanza específica. Consecuencia de lo cual, no aborda el cargo porque determina que no existiría carga argumentativa mínima que tenga la capacidad de cuestionar de forma suficiente la presunción de constitucionalidad de las disposiciones impugnadas.

- 4.3.** Discrepo con lo anterior porque la sentencia 60-21-IN/24 ya está analizando artículos específicos, es decir, por un lado, determina las normas que se están impugnando y, por otro lado, señala que la alegación se dirige contra toda la codificación del Código Municipal. De esa manera, no encuentro concordante la afirmación de la falta de concreción del cargo. Por el contrario, bien se podría haber analizado si los artículos impugnados que establecían una “tasa” contaron con iniciativa del alcalde o alcaldesa.
- 4.4.** En línea con lo anterior, me parece que la manera en que se ha descartado realizar el análisis de este cargo no atiende al estándar de argumentación exigible en una acción pública de inconstitucionalidad, como he sostenido en ocasiones previas, particularmente en el caso 61-21-IN/23, en el cual se planteó un cargo similar.¹ En suma, en atención a la naturaleza de la acción tratada, si la parte accionante aporta argumentos con los que en abstracto considera que la norma es incompatible con la Constitución, generando una duda suficiente en los jueces y las juezas constitucionales, la Corte está obligada a realizar el análisis de compatibilidad con la Constitución, sin que recaiga en los accionantes la carga de desvirtuar la presunción de constitucionalidad.²
- 4.5.** A la luz de lo anterior, considero que la sentencia 60-21-IN/24 debía formular y resolver el problema jurídico sobre la iniciativa legislativa para establecer tributos. Ahora bien, dado que se descartó la alegación referida y que en el proceso no se encuentra información específica sobre la formación de las normas para poder determinar si en efecto contaron con la iniciativa del alcalde o alcaldesa, información que debió ser recabada durante la sustanciación del proceso en aplicación del artículo 86 de la LOGJCC, no me resulta posible en este voto llegar a una determinación sobre si existió la iniciativa respectiva. Dejo sin embargo sentada mi discrepancia con la decisión de la Corte de no responder a esta alegación.
- 5.** En cuanto al segundo punto, relativo al diferimiento de los efectos de la inconstitucionalidad de la norma:
- 5.1.** El artículo 95 de la LOGJCC determina que por regla general las sentencias de inconstitucionalidad surten cosa juzgada y producen efectos generales hacia el futuro. La misma norma prevé la posibilidad de que la Corte Constitucional “de

¹ Voto concurrente caso 61-21-IN/23 de 15 de noviembre de 2023.

² Votos concurrentes casos 42-10-IN/21 y acumulado de 14 de junio de 2021; 7-17-IN y acumulados de 2 de febrero de 2022; 79-16-IN/22 de 29 de junio de 2022 u 8-17-IN de 12 de enero de 2023.

manera excepcional” difiera los efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad cuando sea indispensable para preservar la fuerza normativa y superioridad jerárquica de las normas constitucionales, la plena vigencia de los derechos constitucionales, y cuando no afecte la seguridad jurídica y el interés general.

- 5.2.** La sentencia 60-21-IN/24 en su análisis considera que ni de las normas ni de la información aportada por el Municipio de Quito se explica en qué consiste exacta y detalladamente la actividad administrativa para el otorgamiento de la “tasa” de autorización de funcionamiento. A su vez, sostiene que en el caso de las tasas, el monto que se cobra necesariamente debe tener como destino la recuperación del costo en el que la entidad estatal incurre para la realización de una actividad pública, mas no para financiar otro tipo de gastos.
- 5.3.** En este caso el Municipio de Quito cobra una “tasa” de autorización que no se explica en qué consiste y usa lo recaudado para otros fines: para el Fondo Quito Solidario, infraestructura hospitalaria, atención de emergencias y a la mitigación de riesgos. Coincido con la sentencia 60-21-IN/24 en que esto viola los principios de provocación y recuperación de costos y de equivalencia, que implican que esta “tasa” debería cumplir con la finalidad de recuperar los costos generados por su ejecución y de la misma manera si su tarifa encuentra una equivalencia con dicha actividad.
- 5.4.** Al contrario, esta “tasa” se sustenta en el porcentaje del impuesto a la patente, con lo cual incluso podría haberse afirmado que se trataba de un segundo impuesto gravando el mismo hecho generador que la patente.
- 5.5.** Ahora bien, la sentencia 60-21-IN/24 difiere los efectos de la inconstitucionalidad de la “tasa de autorización de funcionamiento” bajo la consideración de que lo recaudado no se destina al presupuesto general del gobierno autónomo descentralizado involucrado (como en casos anteriores en los que incluso ha retrotraído el efecto de sus decisiones, con efectos devolutivos) sino que se dirige a financiar proyectos que beneficiarían a las personas que viven en Quito.
- 5.6.** Considero que el diferimiento de los efectos amerita una reflexión sobre el rol de la Corte Constitucional al momento de identificar que se ha creado una obligación tributaria inconstitucional (sea a través de una tasa, impuesto o contribución especial). Este Organismo no sólo que ha identificado una serie de tributos inconstitucionales, sino que, lo que es peor, ha identificado un patrón por parte de

varios gobiernos autónomos descentralizados que crean tales tributos de manera antitécnica o, incluso, sin tener competencia y recaudan el dinero de los contribuyentes.

- 5.7.** La decisión de la Corte Constitucional, debido al atraso procesal heredado y la carga procesal que implican las acciones extraordinarias de protección, suele resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad, como en este caso, años más tarde, cuando resulta difícil devolver lo recaudado y gastado. Con fundamento en estas dificultades, o en aras de precautelar la sostenibilidad fiscal, o, como en este caso, para no afectar la prestación de servicios indispensables para la ciudadanía, la Corte ha asumido el rol de cuidar el presupuesto de las entidades públicas, sacrificando con ello el derecho de los contribuyentes a no pagar tributos inconstitucionales y, en consecuencia, a que el dinero pagado sea devuelto en caso de que se haya determinado su inconstitucionalidad.
- 5.8.** Entiendo que la Corte Constitucional no puede desatender el efecto de sus decisiones y, en este caso, poner en riesgo el cumplimiento de las obligaciones que el Municipio de Quito ha adquirido para con sus mandantes. Sin embargo, me pregunto hasta dónde se justifica que la Corte asuma ese rol paternalista, o hasta dónde debe la Corte llegar con el fin de precautelar la disponibilidad de servicios públicos financiados por tributos. Quizá, más que una obligación de la Corte Constitucional, esta es una obligación del gobierno central o de los gobiernos autónomos descentralizados.
- 5.9.** No desconozco la estrecha relación que existe entre los tributos y los derechos, toda vez que el pleno ejercicio de los derechos exige que el Estado adopte políticas públicas que los garanticen y esas políticas públicas requieren una asignación presupuestaria. Comprendo que la Corte no puede desatender esta realidad. Sin embargo, me pregunto si el gobierno central o los gobiernos autónomos descentralizados no han llegado a descuidar esta obligación, que principalmente les corresponde a ellos, para trasladarla finalmente a la Corte Constitucional. Temo que mientras la Corte asuma este rol paternalista, los verdaderos responsables de la sostenibilidad fiscal descuidarán sus obligaciones, y los derechos de los contribuyentes están empezando a pasar a segundo plano.
- 5.10.** En el caso bajo análisis, se declara la inconstitucionalidad de la “tasa de funcionamiento” porque se evidencia el destino de la misma no atiende a la recuperación de costos pero, a la vez, se difiere los efectos porque de todas formas

los fines a los cuales se destina son respetables. Esto, a pesar de que el Municipio de Quito ha sido reincidente en dictar tributos inconstitucionales, como se evidencia en los casos 70-11-IN/21 y 61-21-IN/23. Estoy consciente de que la gestión de riesgos y la salud son aspectos muy importantes para la ciudad de Quito pero tampoco se puede asumir que por la sola eliminación de la “tasa de funcionamiento” el Municipio de esta ciudad no los podrá garantizar, cuando es su obligación prestar estos servicios y financiarlos de manera técnica.

5.11. Mi preocupación radica en que cada vez que la Corte difiere los efectos de tributos a pesar de su inconstitucionalidad, podría estar enviando un mensaje nocivo al gobierno central o a los gobiernos autónomos descentralizados de que pueden continuar emitiendo tributos inconstitucionales y cobrándolos sin consecuencia alguna.

6. Con base en los puntos expuestos, presento mi voto concurrente.

Daniela Salazar Marín
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto concurrente de la Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín, anunciado en la sentencia de la causa 60-21-IN, fue presentado en Secretaría General el 09 de abril de 2024, mediante correo electrónico a las 08:38; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL