

Quito, D.M., 15 de agosto de 2025

CASO 96-21-IN

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

SENTENCIA 96-21-IN/25

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción pública de inconstitucionalidad propuesta en contra de varios artículos del Código Municipal del Distrito Metropolitano de Quito relacionados con la tasa de servicios prestados en los espectáculos taurinos al no evidenciar su incompatibilidad con el artículo 301 de la Constitución.

1. Antecedentes procesales

1. El Concejo Metropolitano de Quito, en sesiones de 7 de febrero y 21 de marzo de 2019, aprobó el Código Municipal del Distrito Metropolitano de Quito, publicado en la edición especial del Registro Oficial 902 de 7 de mayo de 2019. Dicho cuerpo normativo fue objeto de codificación y se publicó en la edición especial del Registro Oficial 1615, de 14 de julio de 2021.
2. El 14 de octubre de 2021, Fernando André Rojas Yerovi (“**accionante**”), por sus propios y personales derechos, presentó una acción pública de inconstitucionalidad por el fondo en contra de los artículos 1589, 1590 y 1591 del Código Municipal del Distrito Metropolitano de Quito (“**normas impugnadas**”). La causa se identificó con el número 96-21-IN.
3. El Segundo Tribunal de Sala de Admisión, conformado por los exjueces constitucionales Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez y Hernán Salgado Pesantes, en sesión del 19 de noviembre de 2021 admitió a trámite la demanda y requirió que el Concejo Metropolitano de Quito (“**GAD de Quito**”) presente su informe de descargo para defender la constitucionalidad de las normas acusadas.
4. El 17 de enero de 2021, Marco Proaño Durán, Director Nacional de Patrocinio y delegado del Procurador General del Estado (“**PGE**”), compareció en la causa.
5. El 30 de diciembre de 2021, la subprocuradora metropolitana y representante legal y judicial del GAD de Quito, la señora Carolina Pantoja Freire, remitió un escrito a la Corte.

6. El 13 de marzo de 2025, en el marco de la renovación parcial de la Corte Constitucional, fueron posesionados la jueza Claudia Salgado Levy y los jueces Jorge Benavides Ordóñez y José Luis Terán Suárez.
7. La causa se resorteó el 18 de marzo de 2025 al juez José Luis Terán Suárez (“**juez sustanciador**”).
8. El 1 de mayo de 2025, en atención al orden cronológico, el juez sustanciador avocó conocimiento de la causa.
9. El 7 de mayo de 2025, el GAD de Quito ingresó un escrito dentro de la causa.

2. Competencia

10. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción pública de inconstitucionalidad de conformidad con el artículo 436 numerales 2 y 3 de la Constitución de la República del Ecuador (“**CRE**”), en concordancia con los artículos 75 numeral 1 letra d) y 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”).

3. Normas impugnadas

11. La presente acción pública de inconstitucionalidad se presentó únicamente por el fondo en contra de los artículos 1589, 1590 y 1591, contenidos en el Capítulo XIV del Código Municipal del Distrito Metropolitano de Quito, publicado en la edición especial del Registro Oficial 1615 de 14 de julio de 2021.¹ No obstante, esta Corte constata que, aunque las normas se encuentran vigentes y conforme ha precisado el GAD de Quito, existe un cambio de numeración en virtud de las reformas que ha tenido el Código Municipal. Actualmente, las disposiciones jurídicas se encuentran en el mismo Capítulo XIV, pero corresponden a los numerales 1702, 1703 y 1704, de acuerdo a la ordenanza 72 publicada en el Registro Oficial Edición Especial 1606 de 20 de mayo de 2024, lo cual se sistematizará a continuación:

Codificación del Código Municipal. Registro Oficial Edición Especial 1615 de 14 de julio de 2021	Codificación del Código Municipal. Registro Oficial Edición Especial 172 de 8 de mayo de 2025
Artículo 1589.- Tasa de servicios prestados en los espectáculos taurinos.- Se establecen las siguientes tasas que ayudarán a la	Art. 1702.- Tasa de servicios prestados en los espectáculos taurinos.- Se establecen las siguientes tasas que ayudarán a la

¹ <https://www.registroficial.gob.ec/261974-2/>

<p>Municipalidad para cubrir los costos de los diferentes servicios relacionados con el desarrollo y conducción de los espectáculos taurinos en el Distrito Metropolitano de Quito:</p> <p>a. Las empresas y personas naturales, cuya actividad taurina sea permanente, USD. 300 en plazas de primera y USD. 60 en plazas de segunda, en forma anual y el registro será máximo el 31 de enero de cada año y vencerá el 31 de diciembre del mismo año;</p> <p>b. Las empresas y personas naturales, cuya actividad taurina sea ocasional USD. 30 en plazas de primera y USD. 18 en plazas de segunda y tercera, por cada evento que organicen;</p> <p>c. Las ganaderías nacionales del primer grupo USD. 30, por res;</p> <p>d. Las ganaderías nacionales del segundo grupo, USD. 15, por res;</p> <p>e. Las ganaderías del tercer grupo, USD. 9, por res;</p> <p>f. Las ganaderías extranjeras, USD. 60, por res;</p> <p>g. Los toreros y rejoneadores extranjeros de grupos especiales y primeros, o sus equivalentes, USD. 120 por actuación. Los toreros y rejoneadores extranjeros de otras categorías, USD. 60 por actuación;</p> <p>h. Los toreros y rejoneadores nacionales, USD. 12, por actuación;</p> <p>i. Los novilleros extranjeros, USD. 30 por actuación; j. Los picadores extranjeros, USD. 60, por actuación;</p> <p>k. Los banderilleros extranjeros, USD. 30, por actuación; y,</p> <p>l. Los mozos de traje extranjeros, USD. 18, por actuación.</p>	<p>Municipalidad para cubrir los costos de los diferentes servicios relacionados con el desarrollo y conducción de los espectáculos taurinos en el Distrito Metropolitano de Quito:</p> <p>a. Las empresas y personas naturales, cuya actividad taurina sea permanente, USD. 300 en plazas de primera y USD. 60 en plazas de segunda, en forma anual y el registro será máximo el 31 de enero de cada año y vencerá el 31 de diciembre del mismo año;</p> <p>b. Las empresas y personas naturales, cuya actividad taurina sea ocasional USD. 30 en plazas de primera y USD. 18 en plazas de segunda y tercera, por cada evento que organicen;</p> <p>c. Las ganaderías nacionales del primer grupo USD. 30, por res;</p> <p>d. Las ganaderías nacionales del segundo grupo, USD. 15, por res;</p> <p>e. Las ganaderías del tercer grupo, USD. 9, por res;</p> <p>f. Las ganaderías extranjeras, USD. 60, por res;</p> <p>g. Los toreros y rejoneadores extranjeros de grupos especiales y primeros, o sus equivalentes, USD. 120 por actuación. Los toreros y rejoneadores extranjeros de otras categorías, USD. 60 por actuación;</p> <p>h. Los toreros y rejoneadores nacionales, USD. 12, por actuación;</p> <p>i. Los novilleros extranjeros, USD. 30 por actuación;</p> <p>j. Los picadores extranjeros, USD. 60, por actuación;</p> <p>k. Los banderilleros extranjeros, USD. 30, por actuación; y,</p> <p>l. Los mozos de traje extranjeros, USD. 18, por actuación.</p>
--	---

<p>Son sujetos pasivos de esta tasa las personas naturales o jurídicas que estén obligadas a registrarse proporcionando los datos pertinentes y como tales, intervengan de alguna manera en la organización o realización de eventos taurinos.</p>	<p>Son sujetos pasivos de esta tasa las personas naturales o jurídicas que estén obligadas a registrarse proporcionando los datos pertinentes y como tales, intervengan de alguna manera en la organización o realización de eventos taurinos.</p> <p>Son responsables, en calidad de agentes de retención las personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, domiciliadas o no en el país, que como empresarios, propietarios, arrendatarios, mandatarios, agentes oficiosos o gestores voluntarios, promotores u organizadores, de eventos taurinos, de alguna manera intervengan directa o indirectamente en su organización o realización dentro del Distrito Metropolitano de Quito.</p> <p>Para la recaudación y pago de la tasa, son aplicables las normas constantes en la normativa nacional y metropolitana.</p> <p>Quedan exentos del pago de estas tasas los organizadores, ganaderos y actores de los siguientes festejos menores: novilladas sin picadores, becerradas, festivales y festejos cómico taurinos. (Énfasis agregado).</p>
<p>Artículo 1590.- Destino de los fondos recaudados.- El Tesorero Metropolitano, de los fondos recaudados en virtud de lo dispuesto en el artículo anterior, pagará los valores que por honorarios les correspondan a las autoridades de plaza, de conformidad con la tabla señalada y pondrá a disposición del Médico de Plaza un fondo rotativo equivalente a USD. 400, destinado a la implementación y dotación de medicamentos y materiales básicos para los servicios médicos. Este fondo será renovado anualmente, para lo cual el Médico de Plaza elevará un informe detallado de los gastos al Tesorero Metropolitano, en el transcurso de los primeros quince días de cada año. Extraordinariamente, podrán haber reposiciones de este fondo, si las circunstancias así lo obligan.</p>	<p>Art. 1703.- Destino de los fondos recaudados.- El Tesorero Metropolitano, de los fondos recaudados en virtud de lo dispuesto en el artículo anterior, pagará los valores que por honorarios les correspondan a las autoridades de plaza, de conformidad con la tabla señalada y pondrá a disposición del Médico de Plaza un fondo rotativo equivalente a USD. 400, destinado a la implementación y dotación de medicamentos y materiales básicos para los servicios médicos. Este fondo será renovado anualmente, para lo cual el Médico de Plaza elevará un informe detallado de los gastos al Tesorero Metropolitano, en el transcurso de los primeros quince días de cada año. Extraordinariamente, podrán haber reposiciones de este fondo, si las circunstancias así lo obligan.</p>
<p>Artículo 1591.- Imposibilidad de inscripción.- No podrán inscribirse y el Tesorero Municipal no admitirá el pago</p>	<p>Art. 1704.- Imposibilidad de inscripción.- No podrán inscribirse y el Tesorero Municipal no admitirá el pago requerido de las empresas,</p>

requerido de las empresas, ganaderos, toreros nacionales cuando éstos tuvieren cargos pendientes con la Municipalidad por concepto de multas. Se notificará a la Secretaría General del Concejo Metropolitano, con el fin de que en el registro que mantiene se ponga una nota al margen, sin perjuicio de la iniciación de las acciones judiciales respectivas.	ganaderos, toreros nacionales cuando éstos tuvieren cargos pendientes con la Municipalidad por concepto de multas. Se notificará a la Secretaría General del Concejo Metropolitano, con el fin de que en el registro que mantiene se ponga una nota al margen, sin perjuicio de la iniciación de las acciones judiciales respectivas.
--	---

Tabla 1: Cuadro comparativo elaborado por la Corte Constitucional

12. De lo anterior, se evidencia que el único cambio que existe entre la norma originalmente impugnada, el artículo 1589, y la actual disposición que corresponde al artículo 1702 se refiere a la incorporación de quiénes actuarán como responsables del tributo, así como una exención de la tasa para “los organizadores, ganaderos y actores de los siguientes festejos menores: novilladas sin picadores, becerradas, festivales y festejos cómico taurinos”, por lo tanto, se continuará con el análisis por la existencia de unidad normativa, de conformidad al artículo 76.9 de la LOGJCC. Adicionalmente, para mayor claridad, se abordarán los cargos del accionante con referencia a la actual numeración de la normativa impugnada.²

4. Argumentos de las partes procesales

4.1. Argumentos del accionante

13. El accionante sostiene que las disposiciones acusadas son contrarias a los artículos 53³ y 301⁴ de la Constitución.
14. El artículo 301 de la Constitución establece que solo por iniciativa presidencial se puede crear, modificar o suprimir impuestos. Al respecto, las normas impugnadas serían contrarias a dicha disposición constitucional porque crean una “tasa” que (i) no está vinculada con una actividad pública o servicio público “plenamente identificable”

² La Corte ha realizado un análisis similar en los casos CCE, sentencia 61-21-IN/23, 15 de noviembre de 2023, sec. 5 y sentencia 60-21-IN/24, 04 de abril de 2024, párr. 20.

³ CRE, art. 53.- Las empresas, instituciones y organismos que presten servicios públicos deberán incorporar sistemas de medición de satisfacción de las personas usuarias y consumidoras, y poner en práctica sistemas de atención y reparación. El Estado responderá civilmente por los daños y perjuicios causados a las personas por negligencia y descuido en la atención de los servicios públicos que estén a su cargo, y por la carencia de servicios que hayan sido pagados.

⁴ CRE, art. 301.- Sólo por iniciativa de la Función Ejecutiva y mediante ley sancionada por la Asamblea Nacional se podrá establecer, modificar, exonerar o extinguir impuestos. Sólo por acto normativo de órgano competente se podrán establecer, modificar, exonerar y extinguir tasas y contribuciones. Las tasas y contribuciones especiales se crearán y regularán de acuerdo con la ley.

prestado por parte del GAD DMQ; y porque **(ii)** establecen un hecho generador “que es, en esencia, el reflejo de una contraprestación”.

- 15.** Para fundamentar su argumento, precisa que el concepto de tributo y sus especies - impuestos, tasas y contribuciones especiales de mejoras-, no tienen una definición específica en nuestro ordenamiento jurídico, por lo que, corresponde acudir a la doctrina, así como al Modelo de Código Tributario para América Latina. Así, sostiene que las tasas son tributos vinculados, ya que el hecho generador se relaciona con una actuación estatal “de algún modo referida al obligado” y refiere jurisprudencia de este Organismo en la que se ha precisado que una tasa “es un tributo vinculado cuyo hecho generador consiste en la realización de una actividad estatal”.
- 16.** Explica que los elementos de la tasa son la prueba de la prestación y la afectación a fines estatales. Además, la Corte Constitucional habría identificado en sus pronunciamientos ciertas características de las tasas como lo son la divisibilidad, naturaleza jurídica; funcionamiento efectivo; ventaja; voluntad; y, destino de la recaudación. Concretamente en la sentencia 65-17-IN/21, este Organismo refirió que una tasa puede crearse si se vincula con: **(i)** la prestación de un servicio público colectivo, en el marco de las competencias de los órganos; **(ii)** el aprovechamiento especial del dominio público; y, **(iii)** la ejecución de una actividad administrativa individualizada.
- 17.** Con fundamento en lo anterior, explica que las disposiciones impugnadas crean la “tasa por servicios en espectáculos taurinos”, misma que no está vinculada a ningún servicio público por su pago ni a ninguna actividad específica del Estado. De hecho, el artículo 1589 (actual 1702) determina que su cobro servirá para cubrir los costos de diferentes servicios relacionados con el desarrollo y conducción de los espectáculos taurinos en el DMQ. Sobre estos servicios a los que se refiere la norma, señala que no hay ningún servicio público entendido como una actividad relacionada con la satisfacción de los intereses generales de la sociedad y que tampoco es una actividad administrativa individualizada a determinados contribuyentes. Por lo tanto, la inexistencia de un “servicio en espectáculos taurinos” es suficientemente clara, más aún si se toma en cuenta que la regulación específica de estos eventos habría sido derogada.
- 18.** Continúa e indica que el hecho generador de la tasa es realmente una contraprestación derivada de un acuerdo de voluntades que incluso requiere un registro previo para quienes efectuarían actividades particulares en el ámbito de los espectáculos taurinos. Por lo tanto, existe una manifestación de voluntad que es ajena a la noción de tributo

y, además, no se cumplen las características de la tasa contenidas en la sentencia 003-09-SIN-CC, caso 0021-09-IA.

19. Sostiene que las normas cuestionadas transgreden el principio de legalidad en materia tributaria mismo que se expresa fundamentalmente en que existe (i) reserva de ley para el caso de los impuestos y, (ii) de la competencia constitucional y legal para emitir el acto normativo en las tasas y contribuciones especiales. Tras ello, indica que el COOTAD y el Código Tributario regulan las facultades de los GADs para crear, modificar y suprimir, mediante ordenanza, tasas y contribuciones especiales de mejoras. En tal sentido, las normas impugnadas se emitieron por la autoridad competente, el GAD, pero “no determina[n] la actividad estatal o servicio público particular al que está vinculada, que sería justamente el hecho que permite su existencia”. Afirma, entonces, que “no se sabe qué se cobra con ella [con la tasa], no hay una vinculación a un servicio o actividad estatal”, pues no hay relación entre el costo de producción estatal del presunto servicio al ser inexistente.
20. Por último, refiere que las normas impugnadas son contrarias al artículo 53 de la Constitución porque, no están vinculadas a un servicio estatal. Por ende, “al no estar plenamente determinado el accionar estatal, tampoco puede evidenciarse, en consecuencia, un sistema de medición de satisfacción específico”.
21. En virtud de sus alegaciones, el accionante solicita que se declare la inconstitucionalidad de las normas impugnadas.

4.2. Argumentos del GADM de Quito

22. Para empezar, refiere que “al momento de la interposición de la acción de inconstitucionalidad (2021), las mismas formaban parte del Código Municipal (versión R.O., de 14 de julio de 2021), en sus artículos 1589,1590 y 1591”; sin embargo, debido a modificaciones de dicho cuerpo normativo, actualmente se encuentran en los artículos 1701-1704.
23. Sostiene que, en virtud del artículo 1703, los valores recaudados ayudarán a la Municipalidad a cubrir los costos de los diferentes servicios relacionados con el desarrollo y conducción de los espectáculos taurinos, por ende, no es una contraprestación. Es así que “la fijación del valor a pagar nace de la necesidad de esta municipalidad de recuperar los valores de las actividades administrativas que implica la organización del evento en cuestión”, por lo tanto, se fundamenta en el principio de provocation y recuperación de costos. Igualmente, afirma que no existe ánimo de

lucro, sino recuperar los costos que genera la utilización de un bien público, principalmente, la “Plaza de Toros Belmonte”.

24. Indica que, conforme al artículo IV. 349 de la ordenanza 127, la Plaza de Toros Belmonte es de propiedad municipal. Por ende, eso demuestra que se trata de una “tasa por la utilización o aprovechamiento de un bien de dominio público”.
25. En cuanto al principio de equivalencia, asegura que se cumple “al estar precedido por estudios detallados de la concordancia entre el valor de la tasa y el costo en el que se incurre para la realización de la actividad estatal”.
26. Niega una transgresión al principio de legalidad en materia tributaria, pues, conforme a la Constitución y particularmente al COOTAD, el GAD de Quito es competente para regular tasas. Además, elabora un cuadro en el que se evidenciaría el cumplimiento de los requisitos para ser una tasa:

Elemento básico	Art. 1702.- Tasa de servicios prestados en los espectáculos taurinos
Objeto imponible	Servicios relacionados con el desarrollo y conducción de los espectáculos taurinos en el Distrito Metropolitano de Quito
Sujeto activo	GADDMQ
Sujeto pasivo	Son sujetos pasivos de esta tasa las personas naturales o jurídicas que estén obligadas a registrarse proporcionando los datos pertinentes y como tales, intervengan de alguna manera en la organización o realización de eventos taurinos.
Cuantía del tributo	Las determinadas en los literales a), b), c), d), e), í), g), h), l), j), k) y l)
Exenciones y deducciones	Quedan exentos del pago de estas tasas los organizadores, ganaderos y actores de los siguientes festejos menores: novilladas sin picadores, becerradas, festivales y festejos cómico taurinos.

Tabla 2: Elaboración del GADDMQ

5. Planteamiento y formulación del problema jurídico

27. El control abstracto de constitucionalidad busca garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico mediante la identificación y la eliminación de incompatibilidades normativas con el texto constitucional y las demás disposiciones del sistema jurídico.⁵
28. El artículo 79 de la LOGJCC exige que una demanda de acción pública de inconstitucionalidad (1) señale las disposiciones constitucionales presuntamente infringidas, con especificación de su contenido y alcance; y que (2) presente

⁵ LOGJCC, artículo 74.

argumentos “claros, ciertos, específicos y pertinentes”, por los cuales considera que existe una incompatibilidad normativa.

29. Dentro de la acción pública de inconstitucionalidad, la Corte está llamada a garantizar la supremacía “formal y material de la Constitución” para evitar que una disposición jurídica sea incompatible con el ordenamiento constitucional.⁶ Para tal efecto, resulta indispensable que los accionantes esgriman alegaciones que permitan desvirtuar la constitucionalidad de la norma acusada porque, caso contrario, este Organismo debe guiarse por el principio de presunción de constitucionalidad de las disposiciones jurídicas, en atención a lo dispuesto por el artículo 76 numeral 2 de la LOGJCC.
30. La acción pública de inconstitucionalidad se circunscribe al análisis y contraste de los enunciados normativos acusados respecto a la Constitución. Así, un examen sobre la legalidad o no de una norma escapa la competencia de este Organismo, pues existen mecanismos regulares para tal efecto. Tampoco corresponde analizar alegaciones que pretendan la reparación a violaciones de derechos constitucionales que cuentan con una garantía jurisdiccional para tutelar dichas transgresiones.⁷
31. Uno de los cargos de inconstitucionalidad de la demanda se refiere a que se transgredió el artículo 301 de la Constitución. Se alega que el GADM de Quito creó una “tasa de servicios prestados en los espectáculos taurinos” que, en realidad, no tiene los elementos esenciales de este tipo de tributo, pues no guarda relación con la prestación de un servicio público específico. En función de aquello, se formula el siguiente problema jurídico: **¿Los artículos 1702, 1703 y 1704 del Código Municipal son incompatibles con el artículo 301 de la Constitución?**

6. Resolución del problema jurídico

32. En cuanto al argumento relativo a que las normas acusadas son inconstitucionales respecto del artículo 53 de la Constitución, se observa que el accionante solo refiere que aquello ocurre como consecuencia de la transgresión del principio de legalidad en materia tributaria. En tal virtud, no se observa un argumento claro, cierto y específico sobre la incompatibilidad de las normas impugnadas con la disposición constitucional aludida, por lo que, no se formulará un problema jurídico al respecto.

6.1. ¿Los artículos 1702, 1703 y 1704 del Código Municipal son incompatibles con el artículo 301 de la Constitución?

⁶ La Corte se ha pronunciado repetidamente sobre el objeto de la acción pública de inconstitucionalidad. Ver, CCE, sentencia 8-17-IN/23, 11 de enero de 2023, párr. 47.

⁷ CCE, sentencia 54-17-IN/22, 26 de mayo de 2022, párr. 44.

- 33.** El artículo 132.3 de la Constitución determina que se requiere de una 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”. Aquello, en concordancia con el artículo 301, que señala que “[so]lo por iniciativa de la Función Ejecutiva y mediante ley sancionada por la Asamblea Nacional se podrá establecer, modificar, exonerar o extinguir impuestos”; y, que “[so]lo por acto normativo de órgano competente se podrán establecer, modificar, exonerar y extinguir tasas y contribuciones [especiales ...] de acuerdo con la ley”.
- 34.** En este contexto, el accionante plantea la supuesta incompatibilidad de ciertas disposiciones normativas con el artículo 301 de la Constitución, el cual establece las competencias tributarias de determinados órganos del Estado, incluidos los gobiernos autónomos descentralizados, para “crear, exonerar, extinguir o modificar tasas o contribuciones”. Según su planteamiento, dichas disposiciones infringen la Constitución al rebasar el marco competencial previsto en el artículo 301.
- 35.** La Constitución, en materia tributaria, establece un conjunto de principios rectores - tales como generalidad, progresividad, eficiencia, simplicidad administrativa, irretroactividad, equidad, transparencia y suficiencia recaudatoria⁸- que orientan el diseño y aplicación del sistema tributario. Asimismo, consagra reglas específicas, principalmente en relación con los impuestos, entre las que se destacan:
- a.** La atribución exclusiva del Presidente de la República para presentar iniciativas legislativas en materia impositiva (art. 301);
 - b.** La competencia de la Asamblea Nacional para conocer y aprobar dichas iniciativas (art. 301);
 - c.** La facultad de determinados órganos, como los gobiernos municipales y distritos metropolitanos, para regular tasas y contribuciones (arts. 264.5 y 301).
- 36.** Como se ha indicado, el artículo 301 de la Constitución determina la competencia de ciertos entes para crear, exonerar, modificar o suprimir tasas y/o contribuciones especiales a través de un acto normativo. En particular, las normas cuestionadas se relacionan con la “tasa de servicios prestados en los espectáculos taurinos”. Al respecto, se observa que dicha tasa se encuentra contenida en el Código Municipal del Distrito Metropolitano de Quito y que fue producto de la decisión reglamentaria en materia tributaria por parte del Consejo Municipal, cuestión que ha sido sostenida de

⁸ Constitución, artículo 300.

forma sistemática por la entidad pública,⁹ y reconocida por el accionante; asimismo, se observa que dicha regulación se materializó en un acto normativo como lo es la ordenanza municipal.

37. Por otra parte, en cuanto al argumento del accionante respecto a que “la tasa [de servicios prestados en los espectáculos taurinos] es realmente una contraprestación”. Este Organismo ha determinado que una tasa es una prestación que debe satisfacerse como consecuencia de una determinación normativa, que depende de las actividades administrativas que realice el Estado, cuyo propósito es recuperar los costos ocasionados, respetando el principio de equivalencia.¹⁰
38. En el presente caso, el art. 1703 del Código Municipal, determina que el destino de la tasa, será el pago de los honorarios de las autoridades de la plaza y la implementación y dotación de medicamentos y materiales básicos para los servicios médicos. De forma tal que se verifica que la tasa en cuestión constituye una prestación, consecuencia de una determinación normativa, que tiene por objeto recuperar los costos de las actividades administrativas que implican el desarrollo y la conducción de los espectáculos taurinos en el Distrito Metropolitano de Quito.
39. En razón de lo anterior, esta Corte no verifica la incompatibilidad acusada por lo que descarta los cargos.

7. Decisión

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

1. Desestimar la acción pública de inconstitucionalidad 96-21-IN.
2. Notifíquese y archívese.

Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

⁹ Adicionalmente, el Municipio informa que “no ha recaudado valor alguno por dicho concepto [el de la tasa]”.

¹⁰ CCE, sentencia 60-21-IN/24, 04 de abril de 2024, párrs. 28, 29 y 31.

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo (voto concurrente), Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes (voto concurrente), Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Raúl Llasag Fernández, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez, en sesión jurisdiccional ordinaria de viernes 15 de agosto de 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA 96-21-IN/25

VOTO CONCURRENTENTE

Jueza constitucional Karla Andrade Quevedo

1. Con fundamento en el artículo 38 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, respetuosamente formulo mi voto concurrente de acuerdo con las razones que expongo a continuación:
2. La sentencia 96-21-IN/25 desestimó la acción pública de inconstitucionalidad presentada en contra de varios artículos del Código Municipal del Distrito Metropolitano de Quito relacionados con la tasa de servicios prestados en espectáculos taurinos. Esto, tras considerar que “la tasa en cuestión constituye una prestación, consecuencia de una determinación normativa, que tiene por objeto recuperar los costos de las actividades administrativas que implican el desarrollo y la conducción de los espectáculos taurinos en el Distrito Metropolitano de Quito”.
3. Si bien coincido con la decisión de desestimar la acción planteada, a mi criterio, la sentencia de mayoría debió profundizar su análisis en atención a la jurisprudencia de esta Corte. Este Organismo ha establecido que las tasas tienen las siguientes características: **(i)** *es una prestación determinada en una norma, no una contraprestación*, por lo que, la obligación de pagar es consecuencia de la ejecución de actividades por parte de la administración pública o de la prestación de servicios públicos (hecho generador de la tasa); **(ii)** *se fundamenta en el principio de provocación y recuperación de costos* en tanto su propósito es, exclusivamente, recuperar los costos ocasionados por el hecho generador y, **(iii)** *se fundamenta en el principio de equivalencia* que considera que la cuantía de la tasa debe corresponder de manera técnica y razonable a los costos que la entidad pública asume al realizar la actividad que configura el hecho generador.¹
4. Al respecto, este Organismo ha determinado que la naturaleza jurídica de la tasa debe ceñirse a lo establecido por la Constitución y normas que regulan tal competencia, por lo que, su hecho generador debe consistir en: **(i)** la prestación de un determinado servicio público colectivo; **(ii)** la ejecución de una actividad administrativa individualizada; o, **(iii)** el uso privativo o el aprovechamiento especial de un bien de dominio público.² En el caso concreto, el hecho generador de la tasa contenida en las normas impugnadas corresponde a la “organización o realización de eventos taurinos”, pretendiendo la tasa “cubrir los costos de

¹ CCE, sentencia 1-22-IN/25, 05 de junio de 2025, párr. 31.

² CCE, sentencias 65-17-IN/21, 19 de mayo de 2021, párr. 27 y 1-22-IN/25, 05 de junio de 2025, párr. 31.

los diferentes servicios relacionados con el desarrollo y conducción de los espectáculos taurinos”, según el artículo 1702 del Código Municipal.

5. En cuanto a que el tributo *debe ser una prestación y no una contraprestación*, del artículo 1703 del Código Municipal se desprende que los valores recaudados por la tasa de servicios prestados en espectáculos taurinos se destinan a pagar aquello “que por honorarios les correspondan a las autoridades de plaza, [...] y la implementación y dotación de medicamentos y materiales básicos para los servicios médicos”. Por lo que, el hecho generador de la tasa está vinculado a los costos de actividades estatales específicas a ser ejecutadas en eventos taurinos y que han sido individualizadas en las normas impugnadas. En consecuencia, como determinó la sentencia de mayoría, el tributo cumple con esta característica de una tasa.
6. Con relación a que el tributo esté *fundamentado en el principio de provocación y recuperación de costos*, se debe verificar que el mismo no esté encaminado a generar una utilidad o beneficio económico para el ente público que la establece, sino únicamente a recuperar costos.³ En este caso, el Código Municipal identifica que la tasa en cuestión está dirigida a cubrir los costos en los que incurriría por la realización de espectáculos taurinos, concretamente en cuanto a los honorarios de las autoridades de la plaza y el fondo médico. Por tanto, estimo que el tributo también cumple esta característica de una tasa, considerando que su imposición responde a la necesidad de recuperar los montos erogados por la administración ante la activación del hecho generador.
7. En lo relativo a que el tributo esté *fundamentado en el principio de equivalencia*, se debe garantizar que la carga impuesta al sujeto pasivo no exceda el costo que asume la administración cuando se activa el hecho generador. Como se refirió previamente, el propio Código Municipal establece que la tasa está destinada a cubrir los costos de honorarios de las autoridades de la plaza y un fondo destinado a la dotación de medicamentos y materiales para los servicios médicos en eventos taurinos. De la revisión de las normas impugnadas considero que la cuantía de la tasa⁴ corresponde razonablemente con los costos que la municipalidad asume por los conceptos referidos⁵ en la organización y realización de espectáculos taurinos.

³ CCE, sentencia 60-21-IN/24, 04 de abril de 2024, párr. 30.

⁴ Esta varía dependiendo del sujeto pasivo y su actividad, conforme al artículo 1702 del Código Municipal. Sin embargo, a manera de ejemplo, se encuentra que podría ir desde los USD 18 por actuación en el caso de mozos de traje extranjeros; USD 30 por res para las ganaderías nacionales del primer grupo; y hasta USD 300 anuales, en plazas de primera, para empresas y personas naturales cuya actividad taurina sea permanente.

⁵ El artículo 1703 del Código Municipal establece que, con los valores recaudados por concepto de la tasa, se “pondrá a disposición del Médico de Plaza un fondo rotativo equivalente a USD. 400, destinado a la implementación y dotación de medicamentos y materiales básicos para los servicios médicos”.

8. Por lo expuesto, en mi criterio, existe correspondencia entre las actividades de la administración pública que originan la creación y cobro del tributo y no encuentro que exista una contravención del principio de legalidad en materia tributaria, previsto en el artículo 301 de la Constitución. No obstante, estimo que la sentencia 96-21-IN/25 debió realizar un análisis más profundo para concluir que las normas impugnadas no infringen la Constitución.

Karla Andrade Quevedo
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto concurrente de la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, anunciado en la sentencia de la causa 96-21-IN, fue presentado en Secretaría General el 20 de agosto de 2025, mediante correo electrónico a las 14:58; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA 96-21-IN/25

VOTO CONCURRENTENTE

Jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes

1. Con fundamento en los artículos 92 y 93 de la LOGJCC, y el artículo 38 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, respetuosamente, presento mi voto concurrente respecto de la decisión adoptada en la sentencia 96-21-IN/25, aprobada en la sesión ordinaria de Pleno de la Corte Constitucional de 15 de agosto de 2025.
2. En la sentencia 96-21-IN/25, la Corte Constitucional desestimó la acción pública de inconstitucionalidad presentada por Fernando Rojas Yerovi en contra de los artículos 1589, 1590 y 1591 del Código Municipal del Distrito Metropolitano de Quito (“**normas impugnadas**”), normas relacionadas con la tasa de servicios prestados en los espectáculos taurinos. La referida decisión concluyó que las normas impugnadas no resultaban incompatibles con el artículo 301 de la Constitución, en virtud de que la tasa sí cumpliría con los elementos para ser considerada como tal.
3. Específicamente, la sentencia verificó que el destino de la tasa es el pago de los honorarios de las autoridades de la plaza, así como la implementación y dotación de medicamentos y materiales básicos para los servicios médicos. Por lo tanto, la tasa sí constituye una prestación y era consecuencia de una determinación normativa, con el fin de recuperar los costos de las actividades que implicaban el desarrollo y la conducción de los espectáculos taurinos en el Distrito Metropolitano de Quito. Por estos motivos, de acuerdo con la decisión de mayoría, no resulta incompatible con el artículo 301 de la Constitución.
4. Aun cuando estoy de acuerdo con la decisión adoptada por el Pleno de la Corte Constitucional, consigno el presente voto concurrente a fin de desarrollar dos aspectos específicos. En primer lugar, abordaré la importancia de que este Organismo, en el marco del control abstracto de constitucionalidad, determine si el establecimiento, modificación, exoneración o extinción de los tributos en el ordenamiento jurídico es compatible con el artículo 301 de la Constitución. En segundo lugar, desarrollaré con mayor exhaustividad por qué la tasa impugnada sí cumple con las características para el efecto, establecidas en la jurisprudencia de esta Magistratura y, por lo tanto, no resulta inconstitucional.

1. El control de constitucionalidad y los tributos

5. La Constitución, en su artículo 424, reconoce que es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico. También, establece que las normas y actos del poder público deben mantener conformidad con las disposiciones constitucionales. Si no lo hacen, carecerán de eficacia jurídica.
6. A fin de garantizar la supremacía constitucional, así como la fuerza normativa de la Constitución, es necesario que exista un ente que pueda determinar, con efectos generales y abstractos, si una norma guarda armonía con las disposiciones constitucionales. Por ello, la Asamblea Constituyente determinó que es facultad de la Corte Constitucional “conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad, por el fondo o por la forma, contra actos normativos de carácter general, emitidos por órganos y autoridades del Estado”.¹ Si este Organismo verifica que, efectivamente, la norma impugnada resulta incompatible con preceptos constitucionales, corresponde declarar su inconstitucionalidad.
7. Desde mi punto de vista, el control abstracto de constitucionalidad es una de las herramientas más valiosas para garantizar la supremacía constitucional. Este obliga a todos los órganos con potestad legislativa a expedir normas jurídicas – independientemente de la materia– que guarden coherencia con la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos, atendiendo a los elementos previstos en la Norma Suprema.
8. Ahora bien, el análisis que efectúa este Organismo en ejercicio del control abstracto de constitucionalidad varía en función de distintos factores. Entre ellos, debe considerarse – por ejemplo– las normas de la Constitución que establecen directrices de la materia regulada en la norma cuya inconstitucionalidad se acusa.
9. En materia tributaria existen distintas particularidades que han sido advertidas por la jurisprudencia de esta Corte Constitucional. Al respecto, es importante destacar que, sobre la forma, en materia tributaria la Corte ha reconocido que – aunque la reserva de ley es la regla general – la Constitución contempla ciertas excepciones que permiten a los gobiernos autónomos descentralizados ejercer potestades tributarias en contextos específicos.² Así, conforma a la jurisprudencia de la Corte, la potestad normativa de los gobiernos autónomos descentralizados tiene fundamento en la especie de tributo que se va a regular; es decir, estos sí pueden crear fuentes de financiamiento propias para el ejercicio de sus competencias siempre que: **(i)** se encuentren dentro del marco de sus funciones; **(ii)** actúen dentro de su circunscripción territorial; y, **(iii)** respeten la naturaleza de la tasa, la contribución especial de mejoras o las regalías, según

¹ Constitución, artículo 436.2.

² CCE, sentencia 101-20-IN/23, 27 de septiembre de 2023, párr. 32.

corresponda.³ La Constitución no establece –expresamente– cuáles son los elementos que configuran un tributo. Por ello, podría considerarse que el examen para determinar si este corresponde, efectivamente, a una tasa, impuesto contribución especial, concierne a un análisis que debe ser efectuado por la justicia ordinaria.

10. Los artículos 300 y 301 de la Constitución establecen principios y límites claros en materia tributaria. El artículo 300 define los principios del régimen tributario que orientan la creación, aplicación y administración de los tributos. Mientras tanto, el artículo 301 regula la potestad normativa tributaria: únicamente por competencia de la Función Ejecutiva, y mediante ley aprobada por la Asamblea Nacional, es posible establecer, modificar, exonerar o extinguir impuestos. Por su parte, los órganos competentes – como los gobiernos autónomos descentralizados – están facultados para establecer, modificar, exonerar y extinguir tasas y contribuciones especiales en el marco de sus competencias.
11. En consecuencia, mediante el desarrollo jurisprudencial constitucional, a partir de las disposiciones constitucionales identificadas en el párrafo precedente, esta Corte tiene el deber de analizar si, en el establecimiento de un determinado tributo, se ha respetado la potestad normativa tributaria, asegurando que las competencias tributarias se ejerzan dentro de los límites y finalidades previstos en la Constitución. En consecuencia, no se trata de un asunto de mera legalidad, sino del respeto al orden constitucional y a los principios que orientan el régimen tributario.
12. Los artículos referidos, a mi criterio, reflejan uno de los principales aportes de la Constitución de 2008: **la constitucionalización del ordenamiento jurídico** y, como consecuencia, del Derecho Tributario.

2. Características de la tasa para el control constitucional

13. Conforme se indicó en los párrafos 9 a 11 *supra*, corresponde analizar si, en el ejercicio de su potestad normativa, el órgano legislativo accionado respetó la naturaleza de la tasa, al tratarse del tributo establecido en las normas impugnadas. Así, este Organismo ha reconocido que las tasas son tributos vinculados a un accionar estatal.⁴ Sus características son las siguientes:
 - 13.1. La tasa constituye una prestación y no una contraprestación. Para el contribuyente, la tasa es una prestación que debe satisfacerse como consecuencia de una determinación normativa. No se trata de una contraprestación derivada

³ CCE, sentencia 50-19-IN/24, 8 de febrero de 2024, párr. 40.

⁴ CCE, sentencias 003-09-SIN-CC, 23 de julio de 2009, 65-17-IN/21, 19 de mayo de 2021, 34-16-IN/21, 28 de julio de 2021.

de un acuerdo de voluntades entre el contribuyente y el ente prestador del servicio o ejecutor de la actividad pública, como sí ocurre – por ejemplo – con los precios públicos.⁵

13.2. La tasa se fundamenta en el principio de provocación y recuperación de costos. En esa línea, la tasa no debe estar encaminada a generar una utilidad o beneficio económico para el ente público que la establece. En su lugar, tiene como finalidad recuperar los costos provocados por su hecho generador,⁶ que consiste en la realización de una actividad por parte del Estado. Estas pueden ser la prestación de un determinado servicio público colectivo, la ejecución de una actividad administrativa individualizada, el uso privativo o especial aprovechamiento de un bien de dominio público, entre otros.⁷

13.3. La tasa se cimienta en el principio de equivalencia. Respecto de estos tributos, la cuantía de la obligación tributaria no tiene por objeto imponer una carga proporcional al contribuyente, pues no considera su capacidad contributiva. En su lugar, la carga impuesta al sujeto pasivo debe ser equivalente o menor a la cuantía de la actividad pública que la genera.⁸ Por ello, esta Magistratura ha establecido que debe existir una correspondencia técnica y razonable entre los costos en los que incurre el Estado para realizar la actividad pública y la tarifa o valor que cobra por la tasa.⁹

14. Bajo estas consideraciones, en la sentencia 1-22-IN/25, este Organismo declaró la inconstitucionalidad de la “Ordenanza que regula la emisión de la tasa de habilitación y control de actividades económicas en establecimientos en el cantón Guayaquil” tras verificar que el tributo omitía las características esenciales de una tasa y, consecuentemente, infringía el principio de legalidad.¹⁰ Además, en la sentencia 60-21-IN/24, esta Magistratura declaró la inconstitucionalidad de los artículos 1557 y 1558 de la Codificación del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, relativos a la tasa por autorización de funcionamiento. Lo anterior, dado que el Concejo Metropolitano de Quito expidió una “tasa” inobservando sus características y elementos esenciales.¹¹

⁵ CCE, sentencia 60-21-IN/24, 4 de abril de 2024, párr. 29.

⁶ CCE, sentencia 22-16-SIN-CC, 30 de marzo de 2016, p. 25.

⁷ Ver, por ejemplo, sentencias 27-16-IN/21, 14-18-IN/24 y 65-17-IN/21.

⁸ CCE, sentencia 27-16-IN/21, 19 de mayo de 2021, párr. 49.

⁹ CCE, sentencia 46-18-IN/23, 6 de septiembre de 2023, párr. 56.

¹⁰ En la sentencia 1-22-IN/25, la Corte Constitucional verificó que el tributo omitía las características de vinculación y concordancia con un determinado accionar estatal – como hecho generador – así como los principios de provocación y recuperación de costos y de equivalencia. CCE, sentencia 1-22-IN/25, 5 de junio de 2025, párr. 39.

¹¹ En la sentencia 60-21-IN/24, la Corte Constitucional verificó que el tributo examinado inobservaba las características y elementos esenciales de una tasa; específicamente su vinculación y concordancia con un

- 15.** A partir de lo expuesto, estimo que, en este caso concreto, la Corte debió analizar integralmente los elementos establecidos en la jurisprudencia para determinar que la tasa impugnada, verdaderamente, tiene esa naturaleza. Este análisis le habría permitido concluir, de una manera más exhaustiva, que: **(i)** la tasa impugnada constituye una prestación, cuya obligación de pago se deriva de la intervención directa o indirecta de los sujetos pasivos en la organización o realización de eventos taurinos en el Distrito Metropolitano de Quito; **(ii)** la tasa se fundamenta en el principio de provocación y recuperación de costos, al tener por objeto recuperar los costos generados por el Municipio en la conducción de los espectáculos taurinos, incluyendo honorarios de autoridades, servicios médicos, etc.; y, **(iii)** existe correspondencia técnica y razonable entre los costos en los que incurre el Municipio y la carga impositiva, pues la tarifa distingue entre diferentes sujetos pasivos, plazas, naturaleza de la participación y frecuencia de los eventos, de modo que el pago del tributo es proporcional a la actividad pública que la genera.
- 16.** Tras este examen, coincido con que la tasa impugnada no es incompatible con el artículo 301 de la Constitución. Sin embargo, estimo que era importante destacar la relevancia de la potestad normativa tributaria, su reconocimiento constitucional y que, conforme a la propia Constitución y el desarrollo jurisprudencial, corresponde a esta Corte analizar que dicha potestad se ejerza respetando el texto constitucional. Asimismo, considero que el análisis para arribar a tal conclusión debió abordar integralmente – las características que la jurisprudencia de este Organismo les ha otorgado a las tasas.

Alejandra Cárdenas Reyes
JUEZA CONSTITUCIONAL

determinado accionar estatal, así como los principios de provocación y recuperación de costos y de equivalencia. CCE, sentencia 60-21-IN/24, 4 de abril de 2024, párr. 37.

Razón: Siento por tal, que el voto concurrente de la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, anunciado en la sentencia de la causa 96-21-IN, fue presentado en Secretaría General el 28 de agosto de 2025, mediante correo electrónico a las 16:11; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL