



CASO N° 61-21-IN
Ex. Procuraduría N° 2021-02421
Jueza ponente: Dra. Carmen Corral Ponce

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Ab. Diana Carolina Pantoja Freire, en mi calidad de Subprocuradora Metropolitana, representante legal y judicial del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito (el «GAD DMQ» o la «Municipalidad»), de conformidad con las Resoluciones de Alcaldía Nos. A005 de 20 de mayo de 2019; AQ-012-2021 de 11 de octubre de 2021, y la delegación del señor Procurador Metropolitano, mediante oficio No. 00004 / SV de 12 de octubre de 2021 y los artículos 238 de la Constitución de la República del Ecuador («CRE»), 83, 90, letra a) y 359 del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización («COOTAD»); 3, 4 y 11 de la Ley Orgánica de Régimen del Distrito Metropolitano de Quito («LORDMQ»), 69, 70 y 72 numeral 2 del Código Orgánico Administrativo («COA»), dentro del CASO No. 61-21-IN, Demanda de Inconstitucionalidad, seguido por Fernando André Rojas Yerovi, en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito Q («GAD-DMQ»), comparezco con lo siguiente:

Generales de Ley

Mis nombres y apellidos son: Diana Carolina Pantoja Freire, con cédula de ciudadanía No. 1720024437, separada, de 36 años de edad, de profesión abogada, Subprocuradora Metropolitana, en ejercicio de la representación legal como judicial del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, persona jurídica con número de RUC 1760003410001, domiciliada en la calle Venezuela entre Chile y Espejo en el Palacio Municipal.

Pretensión del Actor

La pretensión del actor es la siguiente:

“(...) Sobre la base de los argumentos de hecho y derecho que he expuesto, solicito a la Corte Constitucional, acoger las alegaciones planteadas y, en tal virtud, declarar inconstitucionales por el fondo los arts. 1548, 1555 y 1562 del Código Municipal...”

Argumentos esgrimidos de la parte actora:

El accionante alega que las disposiciones acusadas como inconstitucionales vulneran los artículos 226 y 301 de la Constitución de la República por:

“(i) no sujetarse al principio de legalidad al inobservar el procedimiento jurídico previsto para su creación y, (ii) regular «tasas tributarias» sin determinar su tarifa en forma expresa, esto es, sin definir previamente el



sistema y método que permite su determinación en el acto normativo de creación o regulación".

Para sustentar las presuntas inconstitucionalidades, el accionante sostiene que:

"(...) de acuerdo con el principio de legalidad, solamente por acto legislativo del órgano competente se puede (i) crear, (i) modificar, o (ii) suprimir tributos (...) De manera similar, de acuerdo con el núm. 5 del art. 264 de la Constitución, los gobiernos autónomos descentralizados municipales, pueden (i) crear, (ii) modificar, o (iii) suprimir tasas y contribuciones especiales de mejoras (...) En ese sentido, el art. 90 letra e. del COOTAD, establece como una atribución del Alcalde Metropolitano, la presentación con facultad privativa, de proyectos de ordenanzas tributarias que creen, modifiquen o exoneren tributos en el ámbito de las competencias correspondientes a su nivel de gobierno. El art. 87 letra c. establece como competencia del Concejo Metropolitano, la de crear, modificar o extinguir tasas y contribuciones especial es por los servicios que se presta y obras que se ejecute".

En este orden de ideas, agrega que:

"(...) en caso de que una ordenanza regule asuntos tributarios y no cuente con iniciativa del Alcalde, tendría un vicio que afecta necesariamente su constitucionalidad (inobservancia del principio de legalidad por no observar el régimen aplicable para su creación) (...) el Código Municipal es una compilación de varias ordenanzas metropolitanas, en el que algunas de sus disposiciones normativas regulan los tributos en los que el GAD DMQ es su sujeto activo. En efecto, en su Libro III.5 constan las disposiciones que regulan sus impuestos, tasas y contribuciones especiales. Sin perjuicio de ello, el Código Municipal, no goza de iniciativa del Alcalde Metropolitano (...)".

Reitera que:

"El Código Municipal, como se anticipó, sufrió una nueva codificación publicada en el Registro Oficial Nro. 1615 [Edición Especial], de 14 de julio de 2021, e incorporó algunas de las más recientes ordenanzas emitidas. Esta última «codificación» no goza de iniciativa del Alcalde Metropolitano y mantiene la misma exposición de motivos y considerandos que la publicación del 2019 (...) En esa medida, las disposiciones normativas que no hayan gozado de iniciativa del Alcalde Metropolitano para su regulación relativas a tributos, como las que se refieren a las Disposiciones Inconstitucionales, no cumplen con el principio de legalidad, incumpliendo específicamente el art. 301 de la Constitución, que conlleva la obligación de observar y cumplir con las disposiciones del régimen aplicable para la creación y regulación de tasas y contribuciones"



El accionante también menciona que:

"(..) en relación con la falta de definición de la tarifa a nivel de ordenanza, sin definir previamente el sistema y método que permite su determinación en el acto normativo de creación o regulación, conviene considerar: Las Disposiciones Inconstitucionales, como se anticipó, otorgan una facultad a un órgano distinto (Alcalde) al habilitado (concejo metropolitano) para ejercer una competencia concreta, esto es, el establecimiento de un monto para cada tasa. Los tributos, cualquiera sea su clase, requieren la participación de los representantes de la sociedad para su establecimiento, modificación o supresión, es decir, la participación obligada del órgano legislativo, el Concejo Metropolitano para el caso. Esa participación alcanza, como no puede ser de otra forma, a todos sus elementos, esenciales del tributo, a saber: (i) hecho generador, (i) sujeto activo, (ii) sujeto pasivo, (iv) la base imponible, y (v) alícuota o monto, tienen que estar previstos en una ordenanza metropolitana".

Sobre este tema señala que:

"(..) de acuerdo con el principio de reserva normativa vinculado a la obligación constitucional de adecuarse a las leyes que regulen el asunto prevista en el art. 301 de la Constitución (COOTAD y COT -arts. 3, 4 y 5) el establecimiento de la tarifa o monto de una tasa, no puede depender de un acto diferente posterior y jerárquicamente inferior a la ordenanza que lo crea y regula, como lo es una resolución de Alcalde. Aquello implica, una vulneración directa del principio de legalidad (. . .) se produce al permitir el establecimiento de un elemento esencial del tributo en un acto distinto al que prevé el régimen jurídico para ello (ordenanza), y, por no ser aprobado por el órgano legislativo (. . .) En cambio, la vulneración el principio de reserva normativa se produce por no regularse todos los elementos esenciales del tributo en el acto ordenanza, permitiéndose que la tarifa o monto se establezca posteriormente en un acto de menor jerarquía normativa, sin que se especifique algún mecanismo objetivo en relación con ello".

Competencia del Gobierno Autónomo Descentralizado, para emitir tasas:

De conformidad con lo que dispone el Art. 264 de la Constitución de la República, que se refiere a los gobiernos municipales disponiendo que tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley:

Numeral 5 manifiesta:

“Crear, modificar o suprimir mediante ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de mejoras.”

El Art. 240 de la misma Carta Fundamental dispone:



“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.”

El Art. 239 de la Constitución de la República, otorga a los gobiernos autónomos descentralizados la competencia obligatoria y progresiva para definir las políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios territoriales en el proceso de desarrollo interterritorial.

Entre las competencias del Concejo Metropolitano, además es ser el órgano legislativo del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. Para realizar las ordenanzas metropolitanas, se realiza una investigación rigurosa de las necesidades que aquejan a la ciudad de Quito, con interrelación y comunión con sus habitantes, identificada la problemática, se solicita informes, estadísticas, mesas de trabajo conjuntamente con técnicos, servidores públicos, autoridades, moradores y vecinos, se entablan conversatorios y finalmente se elaboran proyectos de ordenanzas que son discutidos en el Concejo Metropolitano, hasta obtener un producto que satisfaga las expectativas de la comunidad.

El Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización, en su Art. 566 autoriza a los GADs., para que puedan aplicar tasas retributivas de servicios públicos establecidos en la misma ley; también autoriza aplicar tasas sobre otros servicios públicos municipales, siempre que el monto de la tasa guarde relación con el costo de producción del servicio, sin incluir gastos generales de la administración municipal que no tengan relación con la prestación del servicio; el monto de la tasa puede ser inferior al costo del servicio cuando se trate de servicios esenciales destinados a satisfacer necesidades colectivas de gran importancia para la comunidad; el monto de la tasa debe fijarse mediante ordenanza.

Las personas que reciben los servicios pasan a constituirse en sujetos pasivos de la obligación y están obligados a cumplirla; así lo establece el código Tributario.

Tasas y contribuciones especiales y de mejoras

El artículo 566 del COOTAD dispone:

“Objeto y determinación de las tasas.- Las municipalidades y distritos metropolitanos podrán aplicar las tasas retributivas de servicios públicos que se establecen en este Código. Podrán también aplicarse tasas sobre otros servicios públicos municipales o metropolitanos siempre que su monto guarde relación con el costo de producción de dichos servicios. A tal efecto, se entenderá por costo de producción el que resulte de aplicar reglas contables de general aceptación, debiendo desecharse la inclusión de gastos generales de la administración municipal o metropolitana que no tengan relación directa y evidente con la prestación del servicio.”



Sin embargo, el monto de las tasas podrá ser inferior al costo, cuando se trate de servicios esenciales destinados a satisfacer necesidades colectivas de gran importancia para la comunidad, cuya utilización no debe limitarse por razones económicas y en la medida y siempre que la diferencia entre el costo y la tasa pueda cubrirse con los ingresos generales de la municipalidad o distrito metropolitano. El monto de las tasas autorizadas por este Código se fijará por ordenanza.”

Así mismo el artículo 166 *ibídem* manifiesta:

“Financiamiento de obligaciones.- Toda norma que expida un gobierno autónomo descentralizado que genere una obligación financiada con recursos públicos establecerá la fuente de financiamiento correspondiente.

Las tasas y contribuciones especiales de mejoras, generales o específicas, establecidas por acto normativo de los gobiernos autónomos descentralizados ingresarán necesariamente a su presupuesto o cuando corresponda, al de sus empresas o al de otras entidades de derecho público, creadas según el modelo de gestión definido por sus autoridades, sin perjuicio de la utilización que se dé a estos recursos de conformidad con la ley.”

Por lo expuesto los Gobiernos Autónomos Descentralizados, pueden aplicar las tasas retributivas de servicios públicos que se establecen en el COOTAD, además de otras tasas sobre otros servicios públicos municipales o metropolitanos siempre que su monto guarde relación con el costo de producción de dichos servicios. Así mismo cuando se expida la normativa que genere la obligación, esta deberá ingresar al presupuesto de la entidad de derecho público.

Procedimiento Parlamentario:

Para la elaboración de las ordenanzas el Concejo Metropolitano, se observa el procedimiento parlamentario que se encuentra desde el Art. 316 del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización («COOTAD»), así como la Resolución C074 de 8 de marzo de 2016, emitida por el Concejo Metropolitano Sobre el desarrollo y Organización de las Sesiones y los Debates, el Ejercicio de la facultad de Fiscalización, la Coordinación entre el Concejo y el Ejecutivo del Distrito Metropolitano de Quito y el Código de Ética de los integrantes del Concejo Metropolitano:

Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización:

“Art. 316.- Sesiones.- Los órganos legislativos de los gobiernos autónomos descentralizados, tendrán cuatro clases de sesiones:

- 1. Inaugural;*
- 2. Ordinaria;*

3. Extraordinaria; y,
4. Conmemorativa

Las sesiones de los distintos niveles de los gobiernos autónomos descentralizados serán públicas y garantizarán el ejercicio de la participación a través de los mecanismos previstos en la Constitución y la Ley. De considerarlo necesario, los consejos y concejos podrán sesionar fuera de la sede de su gobierno territorial previa convocatoria del ejecutivo respectivo realizada con al menos cuarenta y ocho horas de anticipación.

*Art. 318.- **Sesión ordinaria.**- Los consejos regionales y los concejos metropolitanos y municipales sesionarán ordinariamente cada ocho días. (./.). En todos los casos, la convocatoria del ejecutivo del respectivo gobierno autónomo descentralizado se realizará con al menos cuarenta y ocho horas de anticipación a la fecha prevista y se acompañará el orden del día y los documentos que se traten.*

Una vez instalada la sesión se procederá a aprobar el orden del día, que podrá ser modificado solamente en el orden de su tratamiento o incorporando puntos adicionales, por uno de los miembros con voto conforme de la mayoría absoluta de los integrantes; una vez aprobado con este requisito, no podrá modificarse por ningún motivo caso contrario la sesión será invalidada. Aquellos asuntos que requieran informes de comisiones, informes técnicos o jurídicos, no podrán ser incorporados mediante cambios del orden del día.

Los gobiernos autónomos descentralizados, en su primera sesión ordinaria, obligatoriamente fijarán el día y hora para la realización de sus sesiones ordinarias, procurando su difusión pública.

*Art. 319.- **Sesión extraordinaria.**- Los consejos regionales y provinciales, los concejos metropolitanos, municipales y las juntas parroquiales rurales se podrán reunir de manera extraordinaria por convocatoria del ejecutivo del respectivo gobierno autónomo descentralizado o a petición de al menos una tercera parte de sus miembros. La sesión extraordinaria será convocada con al menos veinte y cuatro horas de anticipación y en ella se tratarán únicamente los puntos que consten de manera expresa en la convocatoria.*

*Art. 320.- **Quórum.**- Los consejos regionales y provinciales, los concejos metropolitanos y municipales o las juntas parroquiales rurales podrán reunirse para adoptar decisiones válidamente en cualquier clase de sesión, con la presencia de la mayoría absoluta, conformada por la mitad más uno de los miembros del órgano legislativo, salvo lo dispuesto en este Código.*

*Art. 321.- **Votaciones.**- En los gobiernos autónomos descentralizados la votación en los órganos legislativos podrá ser de manera ordinaria, nominativa o nominal razonada. El voto nominal razonado se realizará en*

orden alfabético y no podrán abstenerse de votar ni retirarse del salón de sesiones una vez dispuesta la votación por el ejecutivo. Todo voto en blanco se acumulará a la mayoría.

Los ejecutivos de los gobiernos autónomos descentralizados tendrán voto en las decisiones de los respectivos órganos legislativos; en caso de empate su voto será dirimente.

Art. 322.- Decisiones legislativas.- *Los consejos regionales y provinciales y los concejos metropolitanos y municipales aprobarán ordenanzas regionales, provinciales, metropolitanas y municipales, respectivamente, con el voto conforme de la mayoría de sus miembros.*

Los proyectos de ordenanzas, según corresponda a cada nivel de gobierno, deberán referirse a una sola materia y serán presentados con la exposición de motivos, el articulado que se proponga y la expresión clara de los artículos que se deroguen o reformen con la nueva ordenanza. Los proyectos que no reúnan estos requisitos no serán tramitados.

El proyecto de ordenanza será sometido a dos debates para su aprobación, realizados en días distintos.

Una vez aprobada la norma, por secretaría se la remitirá al ejecutivo del gobierno autónomo descentralizado correspondiente para que en el plazo de ocho días la sancione o la observe en los casos en que se haya violentado el trámite legal o que dicha normativa no esté acorde con la Constitución o las leyes.

El legislativo podrá allanarse a las observaciones o insistir en el texto aprobado. En el caso de insistencia, se requerirá el voto favorable de las dos terceras partes de sus integrantes para su aprobación. Si dentro del plazo de ocho días no se observa o se manda a ejecutar la ordenanza, se considerará sancionada por el ministerio de la ley.

Art. 324.- Promulgación y publicación.- *(Reformado por la Disposición Reformatoria Segunda de la Ley s/n, [R.O. 353-2S, 23-X-2018](#)).- El ejecutivo del gobierno autónomo descentralizado publicará todas las normas aprobadas en su gaceta oficial, en el dominio web de la institución y en el Registro Oficial.*

Posterior a su promulgación, remitirá en archivo digital las gacetas oficiales a la Asamblea Nacional. El Presidente de la Asamblea Nacional dispondrá la creación de un archivo digital y un banco nacional de información de público acceso que contengan las normativas locales de los gobiernos autónomos descentralizados con fines de información, registro y codificación.



La remisión de estos archivos se la hará de manera directa o a través de la entidad asociativa a la que pertenece el respectivo nivel de gobierno. La información será remitida dentro de los noventa días posteriores a su expedición.”

La Resolución C074 de 8 de Marzo de 2016:

Sobre el desarrollo y Organización de las Sesiones y los Debates, el Ejercicio de la facultad de Fiscalización, la Coordinación entre el Concejo Metropolitano, el Ejecutivo del Distrito Metropolitano de Quito y el Código de Ética de los integrantes del Concejo Metropolitano.

En su Art. 2 la Resolución nos menciona el objeto de la misma que es establecer y reglamentar el desarrollo y funcionamiento del órgano legislativo del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, incluyéndose los procedimientos a seguir para la expedición y aprobación de sus actos normativos, así como establecer los mecanismos de coordinación entre los integrantes del Concejo y las distintas instancias de la administración municipal. Las disposiciones contenidas en esta Resolución son complementarias a las del COOTAD, antes transcritas.

En el Art. 4 se regula las instalaciones de las sesiones y el orden del día, así como los asuntos a tratarse y la documentación de sustento. Así mismo si no se instalara en los 20 minutos no existe el quorum reglamentario la sesión se dará por no instalada.

El Art. 8 se refiere a la Organización de los debates mismos que deberán ceñirse estrictamente al orden del día, además constan las siguientes reglas:

- a) al inicio del debate, el proponente de un proyecto de ordenanza o de la inclusión de un punto en el orden del día, podrá hacer uso de la palabra durante un tiempo máximo de 20 minutos para explicar su iniciativa o posición. En el caso de proyectos de ordenanza, el expositor deberá ser el presidente o presidenta de la comisión responsable de emitir el informe respectivo, salvo decisión distinta de la propia comisión, o el concejal o concejala que haya presentado la iniciativa. El proponente de un acuerdo o resolución lo podrá hacer máximo durante 10 minutos.

En todos los casos la alcaldesa o alcalde, concejalas o concejales, podrán delegar a funcionarios de la administración metropolitana la exposición de la iniciativa o solicitar de ellos cualquier información complementaria durante su intervención. Una vez terminada su exposición, el funcionario no podrá interrumpir ni replicar las intervenciones de las concejalas o concejales que intervengan en el debate, ni intervenir en él, salvo que quien preside la sesión disponga aclaraciones o precisiones específicas.



Siempre que se haga uso de ayudas visuales o presentaciones para apoyar las intervenciones, la Secretaría General del Concejo se encargará de que versiones impresas de tales presentaciones sean entregadas a los integrantes del Concejo, antes de la intervención respectiva.

- b) después de la presentación del tema, dentro del primer debate, cada uno de los integrantes del Concejo Metropolitano y quien ocupe la silla vacía podrán hacer uso de la palabra por una ocasión durante un tiempo máximo de 10 minutos en las subsiguientes ocasiones tendrán un tiempo máximo de 5 minutos. Podrán intervenir en el segundo debate por el tiempo máximo de 10 minutos, por una sola vez.
- c) si durante el debate, para el mejor conocimiento y tratamiento de un asunto, se requiere información o consideraciones adicionales, la alcaldesa o alcalde o cualquier concejala o concejal podrá realizar o solicitar al proponente de la iniciativa o a cualquier funcionario de la administración municipal, las aclaraciones pertinentes.
- d) al final del debate, el proponente de la iniciativa podrá intervenir durante 5 minutos máximo.
- e) el debate termina ya sea porque un tema ha sido suficientemente debatido, en cuyo caso la alcaldesa o alcalde, previo anuncio, lo dará por terminado y someterá a votación y por falta de elementos de juicio o informes indispensables para su cabal entendimiento, en cuyo caso podrá, previo aviso, disponer su postergación para análisis en próximas sesiones o regreso a la Comisión respectiva de ser el caso; o, inclusive, su archivo.
- f) si las condiciones de la deliberación no pueden ser llevadas a cabo en orden y respeto, conforme las normas de funcionamiento del Concejo, el debate o la sesión podrá ser declarada suspendida, clausurada o a su vez declarada en receso por quien presida el Concejo Metropolitano o a petición de una concejala o concejal.

La legislación referida, citada y transcrita es la que el Concejo Metropolitano de Quito, utiliza y observa en la realización de sus Ordenanzas Municipales.

Adjunto a la presente se servirán encontrar los archivos referentes a las sesiones del Concejo Metropolitano, en las que se trató la aprobación de la Tasa de Utilización del Acceso Centro Norte del Distrito Metropolitano de Quito.

Nombro como mi abogado patrocinador al Dr. Rómulo Gallegos Vásconez, profesional a quien autorizo suscriba los escritos necesarios en defensa de los legítimos intereses de la Corporación Edilicia que represento en esta causa.



Notificaciones que me correspondan las seguiré recibiendo en el casillero constitucional 053 y a los correos patrocinio.mdmq@quito.gob.ec

Ab. Carolina Pantoja Freire
SUBPROCURADORA METROPOLITANA

Dr. Rómulo Gallegos Vásquez
Mat. 5144 C.A.P.