

## **AMICUS CURIAE CASO N°: ACCIÓN PÚBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD 51-22-IN**

### **CORTE CONSTITUCIONAL DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR**

Martin Sebastian Tandazo Toral con número de identificación 1753145224, nacionalizado ecuatoriano, domiciliado en la ciudad de Quito, provincia de Pichincha, por mis propios y personales derechos, en relación con la Acción Pública de Inconstitucionalidad 51-22-IN, misma que se encuentra en su conocimiento, respetuosamente comparezco ante usted en calidad de Amicus Curiae y manifiesto lo siguiente:

#### **1.- NATURALEZA DEL AMICUS CURIAE. -**

La Ley y Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante LOGJCC), inciso primero del artículo 12 dispone:

Comparecencia de terceros. - Cualquier persona o grupo de personas que tenga interés en la causa podrá presentar un escrito de Amicus Curiae que será admitido al expediente para mejor resolver hasta antes de la sentencia. De creerlo necesario, la jueza o juez podrá escuchar en audiencia pública a la persona o grupo interesado.

Cabe mencionar que El Amicus Curiae es una figura legal que permite a terceros ajenos o interesados en un proceso judicial presentar sus opiniones mediante un escrito sobre el asunto controvertido del caso, con el objetivo de aportar argumentos y enriquecer el debate.

De igual manera la Corte Constitucional del Ecuador se ha manifestado respecto a su concepto aduciendo:

Constituye una herramienta que permite a las personas ajenas a un proceso judicial, aportar con criterios jurídicos sobre un punto determinado, con el objeto de facilitar y contribuir a los operadores de justicia en la resolución de un litigio controversial, en el cual, por lo general, se encuentran en juego derechos constitucionales. (Sentencia: N° 177-15-SEP)

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha afirmado que los Amicus Curiae son intervenciones de terceros no involucrados en el conflicto que proporcionan a la Corte argumentos u opiniones útiles para considerar aspectos legales del caso en cuestión. Es importante señalar que las observaciones del Amicus Curiae no son obligatorias para el juez, aunque pueden influir en la decisión final del caso.

## 2.- ANTECEDENTE. –

EL PLENO DEL CONSEJO PROVINCIAL DE PICHINCHA a través de su Ordenanza Provincial N° 19-CPP-2019-2023, resuelve expedir la ordenanza para la creación del fondo especial para el mejoramiento y mantenimiento vial de la provincia de Pichincha con aporte ciudadano, resolviendo que el sujeto activo de dicha ordenanza es el Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de Pichincha y que los sujetos pasivos son todas las personas naturales y jurídicas propietarios de vehículos que tengan como lugar de matriculación la Provincia de Pichincha.

Es así como mencionada ordenanza resuelve en sus artículos 3, 4, 5, 6, 7, 8 lo siguiente:

La unidad administrativa del Gobierno Autónomo Descentralizado de Pichincha mantendrá anualmente una base de datos de vehículos matriculados en la provincia, coordinando con la Agencia Nacional de Tránsito para asegurar la correcta conexión electrónica entre instituciones.

La Prefecta o Prefecto Provincial determinará el mecanismo de recaudación del Fondo Especial para el Mejoramiento y Mantenimiento Vial, conforme al artículo 50 del COOTAD.

Los propietarios de vehículos deberán pagar la Contribución Especial durante el proceso de matriculación en instituciones bancarias acreditadas, y aquellos que no cumplan con esta obligación antes de fin de año incurrirán en mora.

La contribución será del 50% de la tarifa anual de la Agencia Nacional de Tránsito para vehículos particulares, del Estado, de cuenta propia, transporte público y comercial, y del 30% para motocicletas. **Esta contribución es obligatoria**, y el Gobierno Provincial podrá ejercer su facultad coactiva para cobrar los créditos pendientes.

Los recursos obtenidos se invertirán exclusivamente en la vialidad rural de Pichincha, beneficiando redes viales que conectan cabeceras cantonales y parroquiales rurales, asentamientos humanos, y la red vial general.

Estarán exentos de este impuesto los vehículos oficiales de miembros del cuerpo diplomático y consular, organismos internacionales bajo reciprocidad, la Cruz Roja Ecuatoriana, cuerpos de bomberos, vehículos importados o adquiridos por personas con discapacidad según la Ley sobre Discapacidades, y aquellos registrados como exentos por el Servicio de Rentas Internas.

### **3.- ARGUMENTACIÓN JURÍDICA. –**

**Confiscatoriedad e Inconstitucionalidad:** La contribución especial por mejoramiento vial, en las condiciones determinadas en el artículo 184 del COOTAD e instrumentada para la provincia de Pichincha, es considerada confiscatoria e inconstitucional.

*Art. 184 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, permite a los Gobierno Autónomos Descentralizados Provinciales, establecer una contribución especial por mejoramiento vial, el cual puede ser sobre la base de la matriculación vehicular, cuyos recursos serán invertidos en la competencia de vialidad de la respectiva circunscripción territorial.*

La Corte Constitucional, tras analizar el caso y detectar el uso abusivo y arbitrario del poder, que ignora los principios de protección a los ciudadanos contra abusos del poder público, reconoce una Ordenanza emitida por un GAD que modifica la ley COOTAD. Consciente de que las acciones de inconstitucionalidad pueden tardar años en resolverse y que sus efectos son futuros, observa que se han aprovechado de recursos indebidos.

Basándonos en la SENTENCIA 64-19-IN/23 donde la Corte Constitucional acepta la acción pública de inconstitucionalidad presentada en contra de los artículos 1 y 4 de la Ordenanza sustitutiva, que establece el procedimiento, cobro y control del impuesto anual de patentes municipales en el cantón Atacames, publicada en el Registro Oficial edición especial 995 de 3 de julio de 2019, al verificar que son contrarios al principio constitucional de reserva de ley.

Decidiendo Declarar la inconstitucionalidad de los artículos 1 y 4 de la Ordenanza sustitutiva que establece el procedimiento, cobro y control del impuesto anual de patentes municipales en el cantón Atacames, publicada en el Registro Oficial edición especial 995 de 3 de julio de 2019.

Declarar que la inconstitucionalidad tiene efectos retroactivos con el fin de que los contribuyentes que pagaron el impuesto a la patente municipal con fundamento en los supuestos del párrafo 33 supra puedan activar mecanismos sobre pago indebido para recuperar dichos valores.

Exhortar al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Atacames que ejerza sus competencias normativas dentro de los límites constitucionales y legales, respetando sobre todo las competencias constitucionales del legislador

Con este último acápite transcrito se hace un énfasis sobre la competencia de cada Gobierno Autónomo, mencionando el ejercicio de sus competencias dentro de sus límites constitucionales y legales, respetando sobre todo las competencias constitucionales del legislador, es aquí donde enfatizamos el análisis de la reserva de ley.

Principio de reserva de ley: La reserva de ley hace referencia a que la única vía para el nacimiento de un tributo es la emisión de una ley, esto es, que la obligación tributaria nace exclusiva y privativamente de la ley.

*“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.”*

El principio de legalidad tiene dos ámbitos:

- a) La Asamblea Nacional, por iniciativa del Poder Ejecutivo, es la única que puede establecer, modificar, exonerar y extinguir impuestos mediante ley.
- b) Las administraciones tributarias seccionales (Municipios y Consejos Provinciales) y las administraciones tributarias de excepción pueden establecer, modificar, exonerar y extinguir tasas y contribuciones especiales, regulándose de acuerdo con la ley.

Es esencial determinar si la contribución especial por mejoramiento vial es una "contribución" legítima o un impuesto encubierto. Si es un impuesto, el artículo 184 del COOTAD y la Ordenanza Provincial No. 034-2019-2023, que pretende recaudar \$6.700.000 anuales de los propietarios de vehículos con placa "P" en Pichincha, serían inconstitucionales.

La interpretación de la Corte Constitucional sobre las contribuciones y tributos en el marco jurídico ecuatoriano es crucial para entender la diferenciación entre las contribuciones específicas y los impuestos generales. En este contexto, la Corte ha señalado que para que una contribución sea legítima, debe estar directamente vinculada a un servicio específico prestado por el Estado, que beneficie de manera particular a un grupo reducido de ciudadanos, en lugar de a la totalidad de la provincia o de todos los ciudadanos.

Esto se debe a que un beneficio general se clasificaría como un tributo no vinculado, que no cumple con los requisitos para ser considerado una contribución.

Un punto importante en esta discusión es la limitación establecida por la Constitución del Ecuador, particularmente en el artículo 263, numeral 2. Esta disposición constitucional prohíbe explícitamente que las contribuciones incluyan el mantenimiento del sistema vial de zonas urbanas, como es el caso del Distrito Metropolitano de Quito. La prohibición responde a la necesidad de evitar que los gobiernos locales impongan cargas tributarias disfrazadas de contribuciones específicas para financiar proyectos que, en realidad, deberían ser cubiertos por ingresos generales o por otros mecanismos de financiación que abarquen a toda la población.

Este marco normativo asegura que los ciudadanos no sean sujetos de cargas impositivas injustas y que exista claridad en la finalidad y aplicación de los recursos recaudados. Las contribuciones, al estar ligadas a un servicio concreto y específico, garantizan que los fondos se utilicen de manera directa y transparente para el propósito para el cual fueron creadas, diferenciándose claramente de los impuestos que buscan financiar de manera amplia los servicios públicos y obras que benefician a toda la comunidad sin distinción.

Esta omisión es problemática porque crea un vacío legal en la definición y aplicación de las contribuciones, lo que puede llevar a interpretaciones arbitrarias y a la imposición de cargas tributarias injustas. Además, la delegación de esta facultad a los consejos provinciales contradice la Constitución del Ecuador, que reserva exclusivamente a la Asamblea Nacional la potestad de crear y regular impuestos. Esta exclusividad se basa en la necesidad de mantener un control riguroso y centralizado sobre la política tributaria, asegurando que las decisiones fiscales sean coherentes y equitativas a nivel nacional.

La inconstitucionalidad de esta delegación de funciones se justifica porque:

- **Exclusividad Legislativa:** La Constitución establece que solo la Asamblea Nacional puede legislar sobre impuestos, garantizando un proceso transparente y sujeto a deliberación pública.
- **Indelegabilidad:** La facultad de legislar sobre tributos no puede ser transferida a otros órganos, ya que esto diluiría la responsabilidad y podría llevar a una fragmentación del sistema tributario.
- **Restricción:** La creación de impuestos requiere un marco normativo estricto que prevenga abusos y asegure que los tributos se utilicen de manera justa y eficiente.

Por estas razones, cualquier intento de delegar esta potestad a los consejos provinciales, como se plantea en el artículo 184 del COOTAD, es inconstitucional. La Asamblea Nacional debe mantener el control

exclusivo sobre la creación y regulación de impuestos para asegurar que todos los ciudadanos sean tratados de manera equitativa y que el sistema tributario funcione de manera coherente y justa.

La contribución especial por mejoramiento vial no cumple con las características necesarias para ser considerada una "contribución" vinculada, ya que carece de una actividad estatal medible y específica. Esto la convierte en un tributo no vinculado, que solo puede ser creado por ley, no por ordenanza. La Corte Constitucional sostiene que para que una contribución sea válida, debe estar respaldada por un estudio económico detallado que justifique los costos y beneficios para los usuarios. La Ordenanza Provincial No. 19-CPP-2019-2023 no incluye dicho estudio, lo que la hace inconstitucional.

La Corte Constitucional ha establecido que para que una contribución especial sea exigible, debe estar directamente vinculada a una actividad estatal específica y medible que beneficie a los contribuyentes de manera concreta. Esto significa que la contribución debe estar justificada por un estudio económico que determine los costos del servicio y cómo estos se distribuirán entre los usuarios.

En el caso de la contribución especial por mejoramiento vial, la falta de un estudio económico y de una especificación detallada de las obras y beneficiarios indica que no cumple con estos requisitos. La ausencia de esta información en la Ordenanza Provincial No. 19-CPP-2019-2023 y en la página web del Consejo Provincial de Pichincha sugiere que la contribución es, de hecho, un tributo no vinculado.

Según la Constitución y el COOTAD, los tributos no vinculados, como los impuestos, solo pueden ser creados por la Asamblea Nacional a través de una ley. Delegar esta facultad a los consejos provinciales, como lo hace el artículo 184 del COOTAD, es inconstitucional. Además, la ordenanza provincial en cuestión también sería inconstitucional por intentar establecer un tributo sin cumplir con los requisitos legales y constitucionales.

En resumen, la contribución especial por mejoramiento vial carece de la justificación necesaria para ser considerada una contribución válida y, por lo tanto, su creación a través de una ordenanza provincial es inconstitucional.

**En cuanto a la contribución especial por mejoramiento vial es un “impuesto” y no una “contribución especial”.**

Las contribuciones especiales, establecidas en el Artículo 301 de la Constitución Ecuatoriana, se desarrollan legalmente en los Artículos 569, 578 y 593 del COOTAD. Estas normativas regulan las contribuciones especiales de mejora de los gobiernos municipales y metropolitanos. El objetivo de estas contribuciones es

compensar el beneficio real o presunto que reciben las propiedades inmuebles debido a la construcción de obras públicas. La base del tributo se determina según el costo de la obra prorrateado entre las propiedades beneficiadas, y existe un límite del 50% respecto al mayor valor del inmueble antes y después de la obra. Los reclamos no resueltos administrativamente se tramitan por la vía contencioso-tributario.

La contribución especial por mejoramiento vial, según el artículo 184 del COOTAD y la Ordenanza Provincial No. 19-CPP-2019-2023, parece corresponder más a una contribución especial que a un impuesto. Esto se debe a que está directamente ligada al beneficio específico que reciben las propiedades inmuebles por la realización de obras viales, cumpliendo con los criterios establecidos para las contribuciones especiales de mejora en el contexto legal ecuatoriano.

#### **La contribución especial por mejoramiento vial al ser confiscatoria es inconstitucional.**

Sobre la naturaleza de las contribuciones especiales, tasas y impuestos, resaltando la importancia de considerar la capacidad contributiva y evitar la confiscación, según la Corte Constitucional. Se cuestiona la contribución especial por mejoramiento vial, basada en la tasa anual de matriculación vehicular, argumentando que la propiedad de vehículos ya soporta una carga tributaria significativa que podría considerarse confiscatoria. Se concluye que esta contribución podría ser inconstitucional por no reflejar un aumento de valor y por imponer una carga excesiva sobre los propietarios de vehículos.

La compatibilidad de todo tributo con la capacidad contributiva del contribuyente y la prohibición de confiscatoriedad, como reconocido por la Corte Constitucional. Se argumenta que la contribución especial por mejoramiento vial, basada en la tasa anual de matriculación vehicular, podría ser confiscatoria debido a la carga tributaria significativa que ya soportan los propietarios de vehículos en Ecuador. Se detallan varios impuestos y tasas que gravan la propiedad de vehículos, llegando hasta un 60% de su valor, lo cual se considera excesivo y posiblemente inconstitucional dado que la propiedad de vehículos no genera un aumento de valor comparable al de los terrenos, y puede afectar la capacidad económica de los contribuyentes de manera desproporcionada.

#### **4.- CONCLUSIÓN. –**

La Constitución prioriza impuestos directos y progresivos, pero esto no excluye los impuestos indirectos y proporcionales. El régimen tributario debe ser un sistema coherente que incluya tanto impuestos directos (sobre renta y patrimonio) como indirectos (sobre consumo), así como tasas y contribuciones relacionadas con servicios estatales e impuestos no vinculados a servicios específicos.

La contribución especial por mejoramiento vial carece de una actividad medible y específica, y por lo tanto se trata de un “tributo no vinculado” que solo puede crearse por Ley, no por Ordenanza

#### **5.- PRETENSIÓN. –**

De acuerdo con lo que determina el artículo 12 de la Ley y Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, solicitamos se tenga en cuenta lo manifestado en nuestro escrito de Amicus Curiae. Además, fundamentamos esta solicitud en virtud de los principios y métodos y reglas de interpretación constitucional, del artículo 3 de la LOGJCC.

#### **6.- NOTIFICACIONES. –**

Las notificaciones correspondientes las recibiremos en los correos electrónicos:  
martin.tandazo@udla.edu.ec

Martin Tandazo.