

Quito, D.M., 15 de noviembre de 2023

CASO 61-21-IN

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

SENTENCIA 61-21-IN/23

Resumen: La Corte Constitucional analiza la acción pública de inconstitucionalidad por el fondo de los artículos 1548, 1555 y 1562 sobre las tarifas de las tasas por la (i) utilización del acceso centro Norte del Distrito Metropolitano de Quito; (ii) utilización de la Vía Pintag-El Volcán; y, (iii) utilización de la vía que conduce a Lloa, del Código Municipal del Distrito Metropolitano de Quito. En el análisis se verifica que en razón de reformas a la codificación de dicho cuerpo normativo corresponden actualmente a los artículos 1675, 1682 y 1689, disposiciones que se contraponen al artículo 301 de la Constitución, por lo que, se resuelve declarar la inconstitucionalidad con efecto diferido.

1. Antecedentes

1. El 19 de agosto de 2021, Fernando André Rojas Yerovi (“**accionante**”) presentó acción pública de inconstitucionalidad en contra de los artículos 1548, 1555 y 1562 del Código Municipal del Distrito Metropolitano de Quito, en adelante (“**Código Municipal**”).
2. El 15 de octubre de 2021, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió¹ a trámite la causa y dispuso notificar con la providencia al alcalde y procurador síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito, a fin de que en el término de 15 días intervengan defendiendo o impugnando la constitucionalidad de las normas demandadas y remitan el expediente con los informes y documentos que dieron origen a las mismas; así también, a la Procuraduría General del Estado, para que intervenga defendiendo o impugnando la constitucionalidad de las disposiciones impugnadas. El extracto de la demanda fue publicado en el Registro Oficial y en la página web de la Corte Constitucional.²
3. El 24 de noviembre de 2021, el Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito presentó un escrito defendiendo la constitucionalidad de las

¹ El Tribunal de la Sala de Admisión estuvo compuesto por las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo, Carmen Corral Ponce y por el entonces juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez.

² Publicado en el Registro Oficial Edición Constitucional 233 de fecha 9 de noviembre de 2021.

normas demandadas, así como la documentación de las sesiones del Concejo Metropolitano al respecto.

4. El 25 de noviembre de 2021, la Procuraduría General del Estado presentó un escrito defendiendo la constitucionalidad de la normativa impugnada.
5. Mediante escrito presentado el 2 de febrero de 2022 el accionante solicitó ser escuchado en audiencia, lo cual, se niega al considerar que todos los elementos de análisis constan dentro del expediente.³
6. El 26 de octubre de 2023, en atención al orden cronológico, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la presente causa.

2. Competencia

7. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad, de conformidad con los numerales 2 y 3 del artículo 436 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante “LOGJCC”).

3. Normas Impugnadas

8. El accionante demanda la inconstitucionalidad de los artículos 1548, 1555 y 1562 del Código Municipal, que disponen lo siguiente:

LIBRO III.5
PRESUPUESTO, FINANZAS Y TRIBUTACIÓN

TÍTULO IV
DE LAS TASAS

CAPÍTULO VIII
DE LA TASA DE UTILIZACIÓN DEL ACCESO CENTRO NORTE DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO⁴

Art. 1548.- Valor.- El valor del peaje con sus respectivos descuentos, serán fijados por el Alcalde mediante resolución administrativa, en base a los estudios de los costos de

³ LOGJCC, artículo 87 y RSPCC, artículo 33.

⁴ Conforme a la Ordenanza 103 de 04 de marzo de 2016, el hecho generador de la tasa referida es la siguiente: “Artículo 2. – Hecho generador. – La utilización del acceso centro norte del Distrito Metropolitano de Quito y su área de influencia vial, como medio de ingreso y salida de vehículos motorizados”.

construcción, operación, conservación y mantenimiento que se generen en el acceso centro norte del Distrito Metropolitano de Quito y su área de influencia vial; y, deberán considerarse las obligaciones asumidas por el Municipio o sus empresas metropolitanas en el marco de los modelos asociativos previstos en el ordenamiento jurídico nacional vigente.

CAPÍTULO IX
DE LA TASA POR UTILIZACIÓN DE LA VÍA PÍNTAG - EL VOLCÁN⁵

Art. 1555.- Tarifa.- La cuantía del peaje de los vehículos pesados, será fijada semestralmente por el Alcalde, mediante resolución, a base de estudios de costos de construcción, conservación y mantenimiento que se generen.

CAPÍTULO X
DE LA TASA POR UTILIZACIÓN DE LA VÍA QUE CONDUCE A LLOA⁶

Art. 1562.- Tarifa.- La cuantía del peaje de los vehículos pesados, será fijada semestralmente por el Alcalde, mediante Resolución, a base de estudios de costos de construcción, conservación y mantenimiento que se generen.

4. Fundamentos de la acción de inconstitucionalidad

4.1. Fundamentos de la acción y pretensión

9. El accionante afirma que las normas impugnadas contradicen las siguientes disposiciones constitucionales: (i) principio de legalidad para el ejercicio de competencias de los órganos de poder público de acuerdo con el artículo 226 de la Carta Constitucional; y, (ii) principio de legalidad en materia tributaria conforme el artículo 301 de la Constitución.
10. Sobre el principio de legalidad contemplado en el artículo 226 de la CRE, el accionante indica:

24. En adición, estimamos que, el cuerpo normativo en el que se prevé aquellas <<tasas tributarias>> (Código Municipal), no gozaría de iniciativa del Alcalde Metropolitano vulnerando directamente la obligación constitucional del art. 301 de la Constitución, de sujetarse a las regulaciones infra constitucionales en la creación-regulación de tasas y contribuciones especiales.

⁵ Conforme la Ordenanza 0278 de 06 de febrero de 2009, el hecho generador de la tasa es el siguiente: “Art. III... (2). – Hecho Generador. – Es la utilización de la vía, como medio de ingreso o salida de vehículos motorizados pesados.”

⁶ Con base a la Ordenanza 0279 de 06 de febrero de 2009, el hecho generador de la tasa es: “Art. III... (2) Hecho Generador. – Es la utilización de la vía, como medio de ingreso o salida de vehículos motorizados pesados”.

25. En esa medida, los asuntos sobre los que versa esta DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD, tiene relación: (a) En primer lugar, con la confusión (deliberada o no) en que ha incurrido el GAD DMQ al aprobar una ordenanza metropolitana (Código Municipal) sin observar la obligación constitucional prevista en el art. 301 de la Constitución, de sujetarse a las regulaciones infra constitucionales en la creación-regulación de tasas y contribuciones especiales. En particular, por no contar (Código Municipal) con iniciativa del Alcalde Metropolitano; [...]

[...] 38. En esa medida, el Alcalde Metropolitano tiene la iniciativa exclusiva para la presentación de Ordenanzas que busquen la creación, modificación o extinción de tasas y contribuciones especiales o de mejora y, el Concejo Metropolitano es el órgano que las instrumenta a través del correspondiente procedimiento establecido.

11. De igual manera, alega:

[...] 40. Con ese contexto, sobre la base en los principios precitados, que han sido considerados como «[...] la piedra angular que condiciona la producción normativa [...]» en materia tributaria, es claro que (i) se requiere de un acto normativo de categoría de ordenanza para la creación, modificación o extinción de tasas o contribuciones especiales o de mejora; (ii) el Alcalde Metropolitano tiene la iniciativa (exclusiva) para la presentación de un proyecto de ordenanza que busque la creación, modificación o extinción de tasas y contribuciones especiales; (iii) el Concejo Metropolitano es el órgano competente para instrumentar, a través del correspondiente procedimiento establecido la modificación de tasas y contribuciones especiales en el ámbito de los servicios que presta el Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito; y, (iv) los elementos esenciales de las tasas y contribuciones especiales o de mejoras deben establecerse en su acto de creación.

48. [...] En esa medida, en lo atinente al procedimiento de creación, modificación, regulación o extinción de tasas y contribuciones especiales, el COOTAD prevé: (a) En el art. 90 letra e., como atribución exclusiva del Alcalde Metropolitano, la presentación de proyectos de ordenanzas; [...].

49. Así, únicamente el Alcalde Metropolitano tiene la iniciativa para la creación, modificación o extinción de tasas y contribuciones especiales o de mejora. En efecto, 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) [...].

12. Acerca del principio de legalidad en materia tributaria de acuerdo con el artículo 301 de la CRE, el accionante manifiesta lo siguiente:

36. En particular, de acuerdo con el principio de legalidad, solamente por acto legislativo del órgano competente se puede (i) crear, (ii) modificar, o (iii) suprimir tributos [...] de acuerdo con el art. 301 de la Constitución [...]

37. 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. De conformidad con el art. 266

ibídem, los gobiernos autónomos distritales, tienen las mismas competencias que los municipales. 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 especiales por los servicios que se presta y obras que se ejecute.

[...]

42. En esa medida, únicamente los órganos legislativos competentes, incluidos entre ellos los concejos municipales y metropolitanos, en materia tributaria, gozan de una amplia discrecionalidad para el desarrollo de la política impositiva, siempre se ajuste a los principios constitucionales, tanto para crear, aumentar, disminuir, modificar o suprimir los tributos o algunos de los factores que determina la obligación tributaria sustancial.

13. El accionante afirma:

52. 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 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.

14. Adicionalmente manifiesta: “56. 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”. Y señala:

58. En efecto, de acuerdo con el principio de reserva normativa vinculado a la obligación constitucional de adecuarse a las leyes que regulen el asunto prevista (sic) 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.

[...] 59. En particular, la vulneración 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, vulnerando el principio de legalidad previsto en el art. 226 de la Constitución. 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 (sic) o monto se establezca posteriormente en un acto de menor jerarquía normativa, sin que se especifique algún mecanismo objetivo (sic) en relación con ello.

[...] 64. En todo caso, cualquier tipo de tarifa incluida la de <<precios públicos>>, debe ser establecida o prevista por el Concejo municipal o metropolitano correspondiente, así lo exigen los art. 55 letra 5, y 85 del COOTAD, en coordinación con el art. 226 de la Constitución, que reconoce el principio de legalidad, por el cual, como se anticipó, se

entiende que únicamente los órganos competentes pueden ejercer las atribuciones y leyes, impidiendo que cualquier tarifa de precio puede establecer mediante resolución de Alcaldía de un cantón o distrito metropolitano.

15. En ese sentido, y con base a los argumentos mencionados, solicita se declare la inconstitucionalidad de los artículos 1548, 1555 y 1562 del Código Municipal.

4.2. Argumentos del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito

16. El Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito⁷ indicó:

[...] 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.

17. Asimismo, señaló:

[...] 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.

18. Acerca del procedimiento parlamentario, alegó:

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: [...].

19. Finalmente adjunta la documentación de las sesiones del Concejo Metropolitano respectivas y solicita que la acción de inconstitucionalidad sea negada.

⁷ Mediante escrito presentado de fecha 24 de noviembre de 2021.

4.3. Argumentos de la Procuraduría General del Estado

- 20.** La Procuraduría General del Estado⁸ hace referencia a las sentencias 26-13-IN/20 y 5-12-SIN-CC y señala que:

[...] la Corte Constitucional también ha sostenido que “el principio de legalidad es un modo de como ejercer la potestad tributaria”. Para ello, en el caso de normas seccionales, conforme establece el COOTAD en el art. 53 los GADs Municipales tienen funciones ejecutivas así como legislativas. El Concejo Municipal conforme al art. 56 del COOTAD es el órgano de legislación, mientras que el alcalde es “la primera autoridad del ejecutivo” conforme establece el art. 59 del citado cuerpo legal.

[...] el Código Municipal no realiza la determinación del pago de peajes en un solo artículo. Desarrolla los aspectos de este cobro en varias disposiciones normativas, destinadas a establecer el cobro de este valor, el hecho generador, los sujetos activos y pasivos de la obligación, la tarifa, la forma de pago y establecen aclaraciones respecto a las dispensas.

- 21.** Adicionalmente, alega:

[...] Por otro lado, de acuerdo a la jurisprudencia de la Corte Constitucional, en un tributo no se requiere necesariamente la determinación expresa del valor o cuantía que deberá pagarse; sino, conforme se mencionó, se puede determinar el mecanismo que será empleado para esa determinación. En el caso concreto, la norma realiza una remisión a una resolución que adopta el ejecutivo del GAD (por expresa autorización del legislativo del GAD) y se establece que este instrumento normativo tendrá como base los estudios de costos y mantenimiento. Es decir, si existe un mecanismo claramente establecido para la cuantificación del tributo.

- 22.** Finalmente, solicita que la acción de inconstitucionalidad sea desechada.

5. Cuestión previa

- 23.** Previo al análisis, es esencial conocer si dichas disposiciones continúan vigentes. En este punto cabe señalar el estado actual de los artículos 1548, 1555 y 1562 del Código Municipal, cuya numeración ha sido identificada de esta forma por el accionante.
- 24.** Se debe indicar que el mencionado cuerpo normativo es una compilación de distintas ordenanzas, las que ha sufrido algunas modificaciones, en este sentido, el Código Municipal fue publicado en el Registro Oficial 226 de 31 de diciembre de 1997, posteriormente fue reformado y publicado en el Registro Oficial Edición Especial 902 de 07 de mayo de 2019. Una nueva codificación fue publicada en el Registro Oficial Edición Especial 1615 de 14 de julio de 2021. Por último, mediante ordenanza

⁸ Mediante escrito presentado de fecha 25 de noviembre de 2021.

metropolitana 52-2023 de 28 de marzo de 2023 publicada en el Registro Oficial Edición Especial 860 de 08 de mayo de 2023 se promulgó la actual codificación, la que cuenta con una última reforma dada por la ordenanza metropolitana 62-2023 de 15 de agosto de 2023 publicada en el Registro Oficial Edición Especial 1046 de 25 de septiembre de 2023.

25. El accionante ha impugnado los artículos descritos en el párrafo 8 *supra* sobre las siguientes tasas: (i) De utilización del acceso Centro Norte del Distrito Metropolitano de Quito, (ii) Por la utilización de la vía Pintag – El Volcán, y, (iii) Vía que conduce a Lloa, lo que se refiere a la determinación de la tarifa de estas. De la revisión de la última modificación, los antedichos artículos 1548, 1555 y 1562 de la codificación publicada el 14 de julio de 2021, corresponden a los actuales artículos 1675, 1682 y 1689 de la codificación promulgada el 08 de mayo de 2023, lo cual se sistematizará, de la siguiente forma:

Tabla 1

Codificación del Código Municipal. Registro Oficial Edición Especial 1615 de 14 de julio de 2021	Codificación del Código Municipal. Registro Oficial Edición Especial 860 de 08 de mayo de 2023 con última reforma promulgada en Registro Oficial Edición Especial 1046 de 25 de septiembre de 2023
LIBRO III.5 PRESUPUESTO, FINANZAS Y TRIBUTACIÓN	LIBRO III.5 PRESUPUESTO, FINANZAS Y TRIBUTACIÓN
TÍTULO IV DE LAS TASAS	TÍTULO IV DE LAS TASAS
CAPÍTULO VIII DE LA TASA DE UTILIZACIÓN DEL ACCESO CENTRO NORTE DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO	CAPÍTULO VIII DE LA TASA DE UTILIZACIÓN DEL ACCESO CENTRO NORTE DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO
Art. 1548.- Valor.- El valor del peaje con sus respectivos descuentos, serán fijados por el Alcalde mediante resolución administrativa, en base a los estudios de los costos de construcción, operación, conservación y mantenimiento que se generen en el acceso centro norte del Distrito Metropolitano de Quito y su área de influencia vial; y, deberán considerarse las obligaciones asumidas por el Municipio o sus empresas metropolitanas en el marco de los modelos	Art. 1675.- Valor.- El valor del peaje con sus respectivos descuentos, serán fijados por el Alcalde mediante resolución administrativa, en base a los estudios de los costos de construcción, operación, conservación y mantenimiento que se generen en el acceso centro norte del Distrito Metropolitano de Quito y su área de influencia vial; y, deberán considerarse las obligaciones asumidas por el

asociativos previstos en el ordenamiento jurídico nacional vigente.	Municipio o sus empresas metropolitanas en el marco de los modelos asociativos previstos en el ordenamiento jurídico nacional vigente.
CAPÍTULO IX DE LA TASA POR UTILIZACIÓN DE LA VÍA PÍNTAG - EL VOLCÁN	CAPÍTULO IX DE LA TASA POR UTILIZACIÓN DE LA VÍA PÍNTAG - EL VOLCÁN
Art. 1555.- Tarifa.- La cuantía del peaje de los vehículos pesados, será fijada semestralmente por el Alcalde, mediante resolución, a base de estudios de costos de construcción, conservación y mantenimiento que se generen.	Art. 1682.- Tarifa.- La cuantía del peaje de los vehículos pesados, será fijada semestralmente por el Alcalde, mediante resolución, a base de estudios de costos de construcción, conservación y mantenimiento que se generen.
CAPÍTULO X DE LA TASA POR UTILIZACIÓN DE LA VÍA QUE CONDUCE A LLOA	CAPÍTULO X DE LA TASA POR UTILIZACIÓN DE LA VÍA QUE CONDUCE A LLOA
Art. 1562.- Tarifa.- La cuantía del peaje de los vehículos pesados, será fijada semestralmente por el Alcalde, mediante Resolución, a base de estudios de costos de construcción, conservación y mantenimiento que se generen.	Art. 1689.- Tarifa.- La cuantía del peaje de los vehículos pesados, será fijada semestralmente por el Alcalde, mediante Resolución, a base de estudios de costos de construcción, conservación y mantenimiento que se generen.

Cuadro elaborado por la Corte Constitucional

- 26.** Por lo que, al verificar que las normas transcritas mantienen su texto original y que únicamente se ha cambiado su numeración, este Organismo analizará los cargos determinados por el accionante a la luz de los actuales artículos 1675, 1682 y 1689 del Código Municipal.

6. Planteamiento de los problemas jurídicos

- 27.** La LOGJCC⁹ exige que la acción pública de inconstitucionalidad contenga (i) las disposiciones constitucionales presuntamente infringidas, con especificación de su contenido y alcance, y (ii) los argumentos claros, específicos y pertinentes, por los cuales se considera que existe una incompatibilidad normativa.

⁹ LOGJCC, artículo 79 (5).

28. En tal virtud, el accionante debe cumplir con una carga argumentativa suficiente y pertinente que permita a este Organismo hacer un pronunciamiento en el marco del control abstracto de constitucionalidad.¹⁰

29. De la revisión de la demanda, el accionante ha indicado lo siguiente:

1. Identificación de las disposiciones normativas respecto de las cuales se acusa su inconstitucional y su ente emisor. (Énfasis como en el original)

2. El Código Municipal 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. Está última «codificación» no goza de iniciativa del Alcalde Metropolitano y mantiene la misma exposición de motivos y considerandos que la publicación del 2019, tanto es así que, los informes que se citan en el inicio de la exposición de motivos son los mismos que fundamentaron la publicación del 2019, esto es: Informes Nros. IC-O-2018-396 e IC-O-2019-082, de 27 de noviembre de 2018 y 19 de febrero de 2019, respectivamente, expedidos por la Comisión de Codificación Legislativa.

4. En lo que es relevante para esta demanda de inconstitucionalidad, el Libro III.5 del Código Municipal publicado en el Registro Oficial Nro. 1615 [Edición Especial] de 14 de julio de 2021, respecto al cual se refiere este escrito por ser le (sic) cuerpo normativo vigente, regula aquellos asuntos vinculados con el presupuesto, finanzas y tributación. En particular, el Título IV del referido Libro III.5 del Código Municipal prevé, entre otras, las <<tasas tributarias>> de: (i) utilización del acceso centro Norte del Distrito Metropolitano de Quito; (ii) utilización de la Vía Pintag-El Volcán; y, (iii) utilización de la vía que conduce a Lloa. (Énfasis como en el original)

30. En este sentido, el accionante hace alusión al Código Municipal, el cual, conforme su propia alegación es “la compilación de un solo cuerpo (normativo) de varias ordenanzas municipales”, y no, lleva los argumentos hacia las ordenanzas específicas que contienen los artículos impugnados.

31. Por lo expuesto, este Organismo verifica que el accionante se encuentra demandando la inconstitucionalidad de la Codificación del Código Municipal y no de las ordenanzas en específico, por lo que, no se encuentra pertinencia entre el cargo y la norma impugnada. Consecuentemente, esta Corte se abstiene de formular un cargo al respecto.

32. Ahora bien, el accionante alega la inconstitucionalidad de los artículos 1675, 1682 y 1689 del Código Municipal, en virtud de una incompatibilidad con el principio de legalidad en materia tributaria establecido el artículo 301 de la Constitución por la remisión a una resolución administrativa para el establecimiento de las tarifas de las

¹⁰ CCE, sentencia 13-14-IN/21, 8 de diciembre de 2021, párr. 46.

tasas correspondientes. Por lo que, este Organismo formula el siguiente problema jurídico:

32.1 Problema jurídico: ¿Los artículos 1675, 1682 y 1689 del Código Municipal impugnados transgreden el principio de legalidad en materia tributaria contenido en el artículo 301 de la Constitución, por la remisión a una resolución administrativa expedida por el alcalde para la modificación de un elemento esencial de la tasa?

7. Resolución del problema jurídico

7.1. Problema jurídico: ¿Los artículos 1675, 1682 y 1689 del Código Municipal impugnados transgreden el principio de legalidad en materia tributaria contenido en el artículo 301 de la Constitución, por la remisión a una resolución administrativa expedida por el alcalde para la modificación de un elemento esencial de la tasa?

- 33.** En el presente caso, el argumento del accionante se ha centrado en señalar que al disponer que las tarifas serán interpuestas, a través de una resolución administrativa expedida por el alcalde del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito transgrede los principios de legalidad en materia tributaria del artículo 301 de la CRE.
- 34.** En tal razón, el análisis de este Organismo determinará si se ha contravenido el principio de legalidad por la remisión a una resolución administrativa expedida por el alcalde para la determinación de la tarifa.
- 35.** En relación con la naturaleza jurídica de la tasa a partir de su configuración como tributo, en específico, y los caracteres que la componen, esta Corte se ha pronunciado en la sentencia 65-17-IN/21, en los siguientes términos:
27. Las tasas son tributos vinculados a un determinado accionar estatal. Por tanto, su hecho generador consiste en la realización de una actividad por parte del Estado como: 1) la prestación de un determinado servicio público colectivo; 2) la ejecución de una actividad administrativa individualizada, 3) la utilización privativa o especial aprovechamiento de un bien de dominio público.
28. La tasa como tributo ostenta ciertas características particulares. En primer lugar, 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 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.

29. En segundo lugar, la tasa como tributo 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 generados por la prestación del servicio, la ejecución de la actividad administrativa o la utilización privativa de un bien de dominio público. En tercer lugar, y como consecuencia de lo anterior, la tasa también se fundamenta en el principio de equivalencia. De este principio se desprende que el valor de la tasa debe ser equivalente a la cuantía de la actividad pública que la genera.¹¹
36. De igual manera, este Organismo ha señalado que una característica de las tasas es que “debe existir una correspondencia técnica y razonable entre los costos en los que incurre el Estado para proporcionar el servicio y la tarifa o valor que se cobra”.¹²
37. En este sentido, el artículo 301 de la Constitución determina que: “[...] 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”.
38. Es así, que la disposición constitucional despliega el principio de legalidad, tanto en el ámbito de impuestos, el cual cuenta con reserva de ley para su creación, modificación, y supresión. Como el ámbito de, que otros tributos al no tratarse de impuestos, pueden normarse por el órgano constitucional y legalmente competente, iniciativa del alcalde y aprobación del Concejo cantonal o metropolitano, en el caso de las tasas y contribuciones (estos órganos son electos democráticamente por el pueblo, por ello la doctrina se ha referido al respecto como el principio de auto imposición tributaria).¹³
39. Por lo que, se busca que exista un debate democrático (alcalde y concejo metropolitano) previo a imponer un tributo, y establecer en el acto normativo, los elementos esenciales del mismo. De esta forma se impide que la fijación de estos dependa del arbitrio de la máxima autoridad del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal.
39. De esta forma, el principio de legalidad en materia tributaria se implementa a través de la reserva de ley para el caso de las tasas y contribuciones, por medio de la competencia constitucional y legal para emitir el acto normativo para el efecto.

¹¹ CCE, sentencia 65-17-IN/21, 19 de mayo de 2021, párr. 27-29.

¹² CCE, sentencia 46-18-IN/23, 6 de septiembre de 2023, párr. 56.

¹³ César Montaña Galarza, “Armonización tributaria en la Comunidad Andina”, en Manual de Derecho Tributario Internacional (Quito: Corporación Editora Nacional, 2006), p. 337-338.

- 40.** Este Organismo ha señalado que estas disposiciones despliegan el principio de legalidad en dos ámbitos, así:

[...] el principio de legalidad se implementa a través de la reserva de ley para el caso [...] en tanto que en relación a otros tributos no referidos a impuestos, es decir, tasas y contribuciones, se plasma por medio de la competencia constitucional y legal para emitir el acto normativo para el efecto [...] El alcance de estas dos expresiones del principio de legalidad en materia tributaria, son entonces: i) reserva de ley para impuestos; y, ii) acto normativo de órgano competente para tasas y contribuciones.¹⁴

- 41.** Por lo que, esta segunda expresión del en principio de legalidad materia tributaria, aplica en el caso específico de los gobiernos autónomos descentralizados municipales, a los que el artículo 264 número 5 de la Constitución autoriza a lo siguiente: “Los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley: [...] 5. Crear, modificar o suprimir mediante ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de mejoras”.
- 42.** En razón del principio de legalidad no es posible la concepción de un tributo, que en el caso específico son las tasas, sino mediante la emisión de acto normativo de órgano competente, conforme al ámbito de sus competencias constitucionales y legales.
- 43.** En relación con lo anterior, y de forma subsidiaria el artículo 186 del COOTAD,¹⁵ establece que los gobiernos autónomos descentralizados municipales, podrán crear, modificar, exonerar o suprimir tasas dentro del ámbito de sus competencias; y, el artículo 87 literal c,¹⁶ del mismo cuerpo normativo, determina que es competencia del Concejo Metropolitano, crear, modificar o extinguir tasas por los servicios que se prestan.
- 44.** De acuerdo con el principio de legalidad no es posible el establecimiento de una tasa, por parte de un gobierno autónomo descentralizado, sin un acto normativo de autoridad competente, el cual, debe contener los elementos esenciales del tributo: “el objeto imponible, los sujetos activo y pasivo, la cuantía del tributo o la forma de establecerla,

¹⁴ CCE, sentencia 70-11-IN/21, 22 de septiembre de 2021, párrs. 69, 70 y 71.

¹⁵ COOTAD, artículo 186: “Art. 186.- Los gobiernos autónomos descentralizados municipales y distritos metropolitanos mediante ordenanza podrán crear, modificar, exonerar o suprimir, tasas (...) por el establecimiento o ampliación de servicios públicos que son de su responsabilidad; el uso de bienes o espacios públicos (...)”.

Cuando por decisión del gobierno metropolitano o municipal, la prestación de un servicio público exija el cobro de una prestación patrimonial al usuario, cualquiera sea el modelo de gestión o el prestador del servicio público, esta prestación patrimonial será fijada, modificada o suprimida mediante ordenanza.

¹⁶ *Ibidem*, artículo 87 literal c: “Art. 87.- Atribuciones del Concejo Metropolitano. - Al concejo metropolitano le corresponde: (...) c) Crear, modificar o extinguir tasas y contribuciones especiales por los servicios que presta y obras que ejecute”.

las exenciones y deducciones; los reclamos, recursos y demás materias reservadas a la ley que deban concederse conforme a este Código”.¹⁷

45. El argumento del accionante se centra en señalar que la tarifa de las tasas por (i) utilización del acceso Centro Norte del Distrito Metropolitano de Quito; (ii) utilización de la Vía Pintag-El Volcán; y, (iii) utilización de la vía que conduce a Lloa, no pueden ser establecidas mediante una resolución administrativa expedida por el alcalde, ya que, se afectaría este elemento esencial del tributo.
46. Ahora bien, de la revisión de las normas impugnadas se determina que: (i) de acuerdo con el artículo 1675 los valores del peaje serán fijados por el alcalde mediante resolución administrativa, (ii) conforme el artículo 1682 la cuantía del peaje se fija semestralmente por medio de resolución del alcalde; y, (iii) con base el artículo 1689, la cuantía del peaje se fijará semestralmente, igualmente por el alcalde a través de una resolución.
47. En este sentido, se debe indicar que los elementos esenciales de un tributo deben constar expresamente en el acto normativo autorizado por la Constitución para el efecto¹⁸ (esto es la ley en materia de impuestos; o tratándose de tasas por servicios municipales, la ordenanza respectiva); y, si bien ciertos elementos no esenciales podrían regularse en otro instrumento, siempre que sea remitido por el acto normativo de creación del tributo (la ley o una ordenanza),¹⁹ en el presente caso la tarifa o la forma de establecerla, de las indicadas tasas, constituye un elemento esencial que únicamente podría estar determinado en la misma ordenanza metropolitana.
48. Siendo así, no es posible que se establezca la tarifa o la forma de establecer la misma de una tasa por servicios municipales a través de una resolución administrativa, así esta sea expedida por el alcalde del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito, ya que, al ser un elemento esencial del tributo, la tarifa o su forma de establecimiento, debe encontrarse dispuesta dentro de la propia ordenanza y debe ser aprobada por el órgano legislativo competente, que, en este caso, es el Concejo Metropolitano.

¹⁷ CCE, sentencia 24-20-IN/23, 16 de agosto de 2023, párr. 39.

¹⁸ CCE, sentencia 27-12-IN/20, 29 de enero de 2020, párr. 37.

¹⁹ CCE, sentencia 27-12-IN/20, 29 de enero de 2020, párr. 38.

[...] no excluye la posibilidad de que por determinadas circunstancias económicas y sociales, así como por la tecnicidad del impuesto, exoneración, exención o deducción establecidos en la ley, los elementos adicionales para su aplicación se desarrollen mediante normas infra legales, siempre y cuando sea expresa tal remisión.

49. Este Organismo, por tanto, verifica que la remisión al Alcalde del Municipio para que, por medio de una resolución administrativa establezca la tarifa y no a través de una ordenanza es incompatible el principio de legalidad en materia tributaria dispuesto en el artículo 301 de la CRE.

8. Efectos de la sentencia constitucional

50. El artículo 95 de la LOGJCC establece que: “Las sentencias que se dicten en ejercicio del control abstracto de constitucionalidad surten efectos de cosa juzgada y producen efectos generales hacia el futuro”. El mismo artículo prevé la posibilidad de que la Corte Constitucional 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”.
51. De la información proporcionada por el Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito, se desprende que ante una expulsión inmediata de la normativa impugnada del ordenamiento jurídico, la entidad podría tener efectos inmediatos en el financiamiento de la entidad. Por tal razón, en el presente caso se procede a la declaratoria de inconstitucionalidad con efectos diferidos, por seis meses, a partir de la notificación de la sentencia.
52. El Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito, durante el tiempo que resta de vigencia de las normas declaradas inconstitucionales, o con posterioridad a que estas pierdan vigencia, podrá tramitar la expedición de la normativa que las sustituya, para lo cual, tal normativa deberá contar con informes técnicos que sustenten el costo en el que se incurre para la prestación del servicio, así como en observancia de los parámetros contenidos en la presente sentencia.
53. En este sentido, las normas declaradas inconstitucionales, los artículos 1675, 1682 y 1689 del Código Municipal, dejarán de estar vigentes una vez concluido el plazo indicado en el párrafo 51 *supra*.
54. El Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito, durante el tiempo que resta de vigencia de las normas declaradas inconstitucionales, o con posterioridad a que estas pierdan vigencia, podrá tramitar la expedición de la normativa que las sustituya, para lo cual, tal normativa deberá observar los parámetros contenidos en la presente sentencia.

9. 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 parcialmente la acción pública de inconstitucionalidad 61-21-IN.
2. Declarar la inconstitucionalidad, por el fondo con efectos diferidos, por seis meses, de los artículos 1675, 1682 y 1689 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, publicado en el Registro Oficial Edición Especial 1046 de 25 de septiembre de 2023.
3. Se exhorta a que, en caso de que, el Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito emita normativa que sustituya las normas declaradas inconstitucionales cumpla con lo dispuesto en esta sentencia y con el artículo 568 del COOTAD, esto es, se plasme la tarifa o la forma de establecerla, como elemento esencial de las tasas de los peajes por (i) utilización del acceso Centro Norte del Distrito Metropolitano de Quito; (ii) utilización de la Vía Pintag-El Volcán; y, (iii) utilización de la vía que conduce a Lloa, mediante una ordenanza, bajo la iniciativa privativa del alcalde y aprobación por el Concejo Metropolitano.
4. Instar a los gobiernos autónomos descentralizados a nivel nacional a observar los parámetros establecidos por la presente sentencia, en el evento de que emitan ordenanzas que establezcan tasas por servicios municipales de peaje.
5. 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, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín (voto concurrente); y, un voto salvado del Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 15 de noviembre de 2023.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)

SENTENCIA 61-21-IN/23

VOTO CONCURRENTENTE

Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín

1. Con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”), formulo mi voto concurrente respecto de la sentencia 61-21-IN/23 emitida el 15 de noviembre de 2023.
2. La sentencia referida tiene origen en una acción pública de inconstitucionalidad presentada en contra de los artículos 1675, 1682 y 1689 del Código Municipal, los cuales a su vez provienen de tres ordenanzas relacionadas con el cobro de peajes en tres lugares de la ciudad de Quito: (i) acceso centro norte del Distrito Metropolitano de Quito o túnel Guayasamín, (ii) utilización de la vía que conduce a Lloa y (iii) utilización de la vía Pintag-El Volcán.
3. Las normas impugnadas se refieren a las “tasas” para el cobro de los peajes respectivos. El denominador común de las normas señaladas es que la fijación del valor o cuantía del peaje lo hacía “el Alcalde mediante resolución administrativa”.
4. La sentencia 61-21-IN/23 concluye que las normas impugnadas son inconstitucionales puesto que transgreden el principio de legalidad en materia tributaria, contenido en el artículo 301 de la Constitución. Esto se debe a que existe una remisión a una resolución administrativa para que sea el alcalde que defina un elemento esencial de las “tasas”. Así, lo que correspondía es que la tarifa sea fijada mediante ordenanza, de conformidad con el artículo indicado. Con este aspecto en específico estoy de acuerdo con el análisis de la sentencia 61-21-IN/23, por lo que apoyé la decisión de aceptar la acción pública de inconstitucionalidad.
5. Ahora bien, aunque estoy de acuerdo con la decisión, me aparto del análisis de la sentencia 61-21-IN/23 y formulo este voto concurrente por los siguientes motivos: la sentencia 61-21-IN/23 (i) no se hace cargo de todos los argumentos planteados en la demanda de inconstitucionalidad, (ii) difiere los efectos de la inconstitucionalidad de la norma sin una justificación suficiente y (iii) no aborda la naturaleza de los peajes, discusión que resultaba pertinente.
6. En cuanto al primer punto, relativo a la carga argumentativa que se exige a los accionantes:

- 6.1.** En la demanda presentada se alega que existe una contravención a los artículos 226 y 301 de la Constitución puesto que se acusa que las ordenanzas impugnadas no contaron con la iniciativa legislativa en materia tributaria respectiva por parte del alcalde o alcaldesa correspondiente.
- 6.2.** La sentencia 61-21-IN/23 considera que el accionante se encuentra demandando la inconstitucionalidad de la “Codificación del Código Municipal” y no de las ordenanzas en específico, por lo que, no encontró pertinente entrar a analizar el cargo.
- 6.3.** Estoy en desacuerdo con aquel razonamiento puesto que, afirmar aquello, implica una contradicción con el problema jurídico analizado en la sentencia 61-21-IN/23, esto es, que las normas contravienen el principio de reserva legal al realizar una remisión para que el alcalde o alcaldesa fije la cuantía del peaje por medio de una resolución administrativa. Es decir, la sentencia 61-21-IN/23 sostiene, por un lado, que se está impugnando la Codificación Municipal pero, al mismo tiempo, señala que sí se están impugnando las ordenanzas en específico, al tratar el problema jurídico de fondo. De esa manera, no queda claro para la sentencia 61-23-IN/23 si se impugna la Codificación o las ordenanzas en sí mismas.
- 6.4.** Más allá de ello, a mi criterio existía un argumento suficiente como para que sea necesario para la Corte determinar si es que las ordenanzas impugnadas cumplían con la iniciativa legislativa respectiva de conformidad con los artículos 226 y 301 de la Constitución. En mi opinión, 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.
- 6.5.** Como he sostenido en ocasiones previas,¹ la acción de inconstitucionalidad está diseñada en el ordenamiento jurídico de Ecuador con el carácter público, lo cual influye necesariamente en el nivel de argumentación que la Corte puede exigir a la parte accionante. 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.

¹ 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.

- 6.6.** A la luz de lo anterior, considero que la sentencia 61-21-IN/23 debía formular y resolver el problema jurídico sobre la iniciativa legislativa para presentar ordenanzas en materia tributaria. Ahora bien, dado que la sentencia 61-21-IN/23 opta por descartar la alegación referida y que en el proceso no se encuentra información específica sobre la formación de las ordenanzas, necesaria para poder determinar si en efecto contaron con la iniciativa del alcalde o alcaldesa, lo cual debió ser recabado 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 las ordenanzas contaron con la iniciativa respectiva. Dejo sin embargo sentada mi discrepancia con la decisión de la Corte de no responder a esta alegación.
- 7.** En cuanto al segundo punto, relativo al diferimiento de los efectos de la inconstitucionalidad de la norma:
- 7.1.** La sentencia 61-21-IN/23 difiere los efectos de la inconstitucionalidad de los peajes por seis meses a partir de su notificación. Para ello, se limita a señalar que el Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito habría afirmado que la expulsión inmediata de la normativa impugnada del ordenamiento jurídico “podría tener efectos en el financiamiento de la entidad”.
- 7.2.** El artículo 95 de la LOGJCC determina que las sentencias que se dicten en ejercicio del control abstracto de constitucionalidad surten efectos de cosa juzgada y producen efectos generales hacia el futuro. Es decir, que esta es la regla general establecida por la ley. Sin perjuicio de ello, la misma norma prevé la posibilidad de que la Corte Constitucional “de 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.
- 7.3.** En mi opinión, la sentencia 61-21-IN/23 no justifica las razones por las cuales, excepcionalmente, se pueden diferir los efectos de una sentencia que declara la inconstitucionalidad de una norma.
- 7.4.** Al respecto, considero oportuno referirme a la línea jurisprudencial reciente que la Corte Constitucional ha tenido con respecto al diferimiento de los efectos de declaratorias de inconstitucionalidad con énfasis en tributos relacionados con gobiernos autónomos descentralizados.

- 7.5.** Así, en principio, en sentencias 65-17-IN/21, 70-11-IN/21 y 121-20-IN/21, la Corte Constitucional optó por diferir los efectos de sentencias relacionadas con tasas en atención al principio de suficiencia recaudatoria, consagrado en el artículo 300 de la Constitución, y ciertamente basó su decisión en que existiría incidencia directa sobre la capacidad de gestión y planificación presupuestaria anual de los emisores de las tasas atacadas.
- 7.6.** Posteriormente, en sentencia 46-18-IN/23, la Corte optó por regirse por la regla general, es decir, no difirió los efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad y esta tuvo efectos generales hacia futuro.
- 7.7.** Luego, de manera mucho más reciente, en sentencias 101-20-IN/23 y 64-19-IN/23, la Corte se mantuvo en no diferir los efectos de la sentencia e incluso dispuso efectos retroactivos para ciertos supuestos, lo cual se justificó en la contravención del derecho que tienen los contribuyentes de pagar impuestos que hayan sido establecidos en la ley. En ese sentido, señaló que así como los gobiernos municipales tienen facultades tributarias claramente establecidas en la Constitución, los contribuyentes tienen, en consecuencia, el derecho de que los tributos que pagan tengan un origen legítimo que guarde concordancia con lo dispuesto por la norma constitucional.
- 7.8.** En ese sentido, la Corte estableció que los contribuyentes podrán activar los mecanismos ordinarios correspondientes para solicitar que se les devuelva aquello que se recaudó con base en la norma declarada inconstitucional a través de cualquier acción o recurso de reclamo de pago indebido al que hubiere lugar, a activarse en el plazo previsto en la ley contado desde la publicación de la respectiva sentencia en el Registro Oficial.
- 7.9.** A su vez, como elemento común, la Corte ha instado a los gobiernos autónomos descentralizados a nivel nacional a observar los parámetros establecidos por las sentencias referidas para la emisión de sus ordenanzas.
- 7.10.** De esa manera, me parece que la Corte Constitucional ha otorgado la oportunidad a los gobiernos autónomos descentralizados de revisar prácticas inconstitucionales en relación con las tasas y otros tributos relacionados a su accionar.

- 7.11.** En el caso en cuestión, estoy consciente en que se trata del cobro de un valor por el uso de vías ciertamente importantes para la ciudad de Quito, como por ejemplo, aquella del túnel Guayasamín. Sin embargo, me parece que la sentencia 61-21-IN/23 debió justificar por qué optó por diferir los efectos de una “tasa” que ha sido declarada inconstitucional. De lo contrario, esta decisión se puede traducir en el cobro de un valor inconstitucional a miles de personas que transitan con sus vehículos por la ciudad de Quito, sin haber expresado razones para no aplicar la regla general o no adoptar la misma decisión relativa a los efectos, contenida en las sentencias 101-20-IN/23 y 64-19-IN/23.
- 7.12.** Estimo que la sentencia 61-21-IN/23 debía presentar razones de peso para, extraordinariamente, diferir los efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad. Limitarse a señalar el GAD de Quito habría afirmado que la expulsión inmediata “podría” tener efectos en su financiamiento, conforme se advirtió en el párrafo 7.1 *ut supra*, sin que a dicha aseveración se le haya acompañado informes técnicos que la sustenten, particularmente considerando que sirvió como único fundamento para el diferimiento por parte de la entidad pública demandada, me parece un fundamento insuficiente.
- 8.** En cuanto al tercer punto, referido en el párrafo 5 *ut supra*, sobre la naturaleza de los peajes:
- 8.1.** Estimo que la naturaleza de los peajes ha sido controvertida pues en ocasiones se los cataloga como tasas, otras como precios públicos o, incluso, como contribuciones especiales.
- 8.2.** Más allá de la discusión doctrinaria que podría existir en cuando a la definición misma de un peaje, me parece que resultaba pertinente que la sentencia 61-21-IN/23 se refiera a su naturaleza. Sin embargo, la sentencia directamente trata como “tasa” a los valores contenidos en las normas impugnadas sin referirse a su naturaleza. En mi opinión, este era un tema relevante a tratar en la sentencia pues la parte accionante en su demanda plantea que la Corte debería abordar el carácter de los peajes toda vez que, más que tasas, parecerían ser precios públicos.
- 8.3.** Esta definición resulta importante puesto que, de tratarse de precios públicos, la sentencia 61-21-IN/23 no podría haberse fundamentado en los principios tributarios de la Constitución pues aquellos aplican a algún tipo de tributo, no siendo los precios públicos uno de ellos, puesto que éstos

surgen de un acuerdo de voluntades. Por ello, me parecía importante que la sentencia 61-21-IN/23 señale por qué la Corte trata como “tasas” a los valores contenidos en los artículos impugnados, de similar forma que en la sentencia 46-18-IN/23, considerando el origen de la obligación.

9. 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 61-21-IN fue presentado en Secretaría General el 23 de noviembre de 2023, mediante correo electrónico a las 12:57; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)

SENTENCIA 61-21-IN/23

VOTO SALVADO

Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz

1. Respetuosamente me aparto del voto de mayoría en la sentencia 61-21-IN por las consideraciones que se exponen a continuación:
2. La Corte Constitucional aceptó parcialmente la acción de inconstitucionalidad presentada en contra de los artículos 1548, 1555 y 1562 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, actuales artículos 1675, 1682 y 1689, en los cuales se establece la tarifa aplicable a la tasa para la utilización del acceso Centro Norte del Distrito Metropolitano de Quito, de la vía Pintag-El Volcán y la vía Lloa, respectivamente.
3. Como recoge la sentencia, los fundamentos del accionante se centraban en que las normas impugnadas contradecían el principio de legalidad desarrollado en los artículos 226 y 301 de la Constitución, por cuanto no gozarían de iniciativa del Alcalde, en contraposición con la disposición del artículo 90 letra e del COOTAD. Además, que estas normas delegaban el establecimiento de la tarifa de la tasa al Alcalde, cuando la creación, modificación o supresión de tasas correspondería a los gobiernos autónomos descentralizados municipales, conforme el artículo 264 número 5 de la Constitución y, en específico, al Concejo Metropolitano de acuerdo con el artículo 87 letra c del COOTAD.
4. Ahora bien, la sentencia consideró que estos artículos son incompatibles con el principio de legalidad en materia tributaria contenido en el artículo constitucional 301, por cuanto la tarifa de una tasa es un elemento esencial del tributo y debería determinarse dentro de una ordenanza municipal aprobada por su órgano legislativo, es decir el Concejo Metropolitano, y no mediante una resolución administrativa expedida por el alcalde. Para llegar a este razonamiento, la sentencia apoyó su análisis en los artículos 186 y 87 letra c del COOTAD.
5. Al respecto, considero que, en la tarea de realizar control abstracto de constitucionalidad, correspondía identificar, en primer lugar, si de los argumentos planteados en la demanda se desprendería algún alegato que problematice una posible vulneración de la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico por incompatibilidades normativas directas con el texto constitucional (art. 74 LOGJCC).

Así, en la presente causa, no se desprende tal problemática pues, esencialmente, el accionante pretendía que se realice un examen entre ordenanzas y el COOTAD.

6. En este sentido, el accionante buscaba que este Organismo realice un control de legalidad sobre la forma en la que se regulaba la tarifa de las tasas para la utilización del acceso Centro Norte del Distrito Metropolitano de Quito, de la vía Pintag-El Volcán y la vía a Lloa, inclusive desde el año 2007. De esta manera, el examen implicaba referirse a aspectos formales sobre la iniciativa y naturaleza del cuerpo normativo infralegal que debía desarrollar regulaciones de tarifas municipales. Es decir, aspectos determinados en el COOTAD.
7. Esta Corte ha señalado que, las contradicciones entre normas infraconstitucionales de distinta jerarquía pueden generar una ruptura en la unidad de coherencia del ordenamiento jurídico, pero no necesariamente son objeto de una acción pública de inconstitucionalidad.¹ En este contexto, cuestiones incongruentes entre la ley y una ordenanza respecto a la iniciativa, competencia y naturaleza de la norma infralegal que regula tarifas, podían ser objeto de control de legalidad a través del recurso de anulación u objetivo propio de la jurisdicción contencioso administrativa.²
8. En tal sentido, la sentencia llegó a aceptar parcialmente la acción por encontrar una incompatibilidad entre las normas impugnadas con el principio de legalidad en materia tributaria (art. 301 CRE); pero, para determinarlo, no se emprendió una discusión constitucional, sino que se abordaron aspectos sobre la competencia normativa en gobiernos municipales, regulados en el COOTAD, para concluir que la tarifa de la tasa debía ser aprobada por el Concejo Metropolitano mediante ordenanza y no por el Alcalde a través de una resolución administrativa.
9. Por lo expuesto, a mi consideración, la demanda no presentaba argumentos sobre una discusión con preceptos de la Constitución que amerite un control abstracto de constitucionalidad y, por ende, correspondía desestimar la acción.

Richard Ortiz Ortiz
JUEZ CONSTITUCIONAL

¹ CCE, sentencia 94-15-IN/21, párr. 21.

² CCE, sentencia 009-16-SIN-CC, caso 0041-11-IN.

Razón: Siento por tal que el voto salvado del Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz, anunciado en la sentencia de la causa 61-21-IN, fue presentado en Secretaría General el 28 de noviembre de 2023, mediante correo electrónico a las 12:29; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)