

**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-1614-O**

**Quito, D.M., 16 de julio de 2020**

**Asunto:** Resolución No. 022-CMO-2020 de la Comisión de Movilidad

Señora Abogada  
Damaris Priscila Ortiz Pasuy  
**Secretaria General del Concejo (E)**  
**GAD DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO**  
En su Despacho

De mi consideración:

En relación con el oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2020-2320-O, de 13 de julio de 2020, y la resolución Nro. 022-CMO-2020, a requerimiento de la Comisión de Movilidad (la «Comisión»), presento el siguiente Informe Jurídico (el «Informe»):

### **1. Competencia**

1. Emito el Informe fundamentado en el art. 11 de la Ley Orgánica de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito; la Resolución A-005, del Alcalde Metropolitano, de 20 de mayo de 2019; y, el oficio 0000095, de 27 de mayo de 2019, del Procurador Metropolitano.

### **2. Ámbito y objeto**

2. El objeto de este Informe es expresar a la Comisión, el criterio de la Procuraduría Metropolitana respecto a lo siguiente (el «Requerimiento»): «[...] se pronunciará en relación a la competencia que tiene el Gobierno Autónomo Descentralizado Metropolitano de Quito, respecto al servicio público de revisión técnica vehicular, incluyendo el análisis de la petición contenida en el oficio No. SM-2020-1450 de 12 de junio de 2020, suscrita por el Secretario de Movilidad y dirigida a la Agencia Nacional de Tránsito, a la cual se adjuntó la “Propuesta Técnica para la Suspensión Temporal de la Revisión Técnica Vehicular en el Distrito Metropolitano de Quito”, elaborada por la Agencia Metropolitana de Control de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, así como también, sobre la naturaleza de la tasa que se cobra por éste y su eventual afectación al presupuesto municipal».

3. En atención al Requerimiento, este Informe se refiere a los siguientes asuntos: (i) competencia del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano («GAD DMQ») de Quito respecto al servicio de revisión técnica vehicular; y, (ii) la naturaleza de la tasa que se cobra por la prestación del servicio de revisión técnica vehicular. Sobre la

**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-1614-O**

**Quito, D.M., 16 de julio de 2020**

eventual afectación al presupuesto municipal corresponde pronunciarse a los órganos competentes.

4. Este Informe tiene una naturaleza informativa, de conformidad con el art. 123 del Código Orgánico Administrativo y el ámbito de aplicación y requisitos previstos en el art. 1 letra c) de la resolución A-005, del Alcalde Metropolitano. La oportunidad, mérito y conveniencia en relación con el Proyecto corresponde al órgano legislativo.

### **3. Marco para el análisis jurídico**

5. El art. 240 de la Constitución de la República (la «Constitución») establece que los gobiernos autónomos descentralizados de las regiones, distritos metropolitanos, provincias y cantones tienen facultades legislativas (limitadas) en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales.

6. La Constitución, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización («COOTAD») y la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial («LOTTTSV»), en el marco de las competencias atribuidas a cada nivel de Gobierno Autónomo Descentralizado («GADs»), en lo relevante, regulan la competencia para planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte terrestre dentro de su territorio.

7. El Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito (el «Código Municipal»), publicado en el Registro Oficial (Edición Especial) Nro. 902 de 7 de mayo de 2019, en varios de sus capítulos regula asuntos relacionados a la planificación y control del tránsito y transporte terrestre dentro de su territorio en el territorio del Distrito Metropolitano de Quito.

8. Sobre las circunstancias de excepción derivadas de la pandemia del coronavirus SARS-CoV-2 causante de la enfermedad COVID-19 («COVID-19»), parte de la fundamentación del Requerimiento, conviene considerar:

(a) El 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud (la «OMS») declaró oficialmente al COVID-19 como una pandemia;

(b) Por medio de la resolución Nro. A-0020, de 12 de marzo de 2020, el Alcalde Metropolitano declaró en estado de emergencia grave a todo el territorio del Distrito Metropolitano de Quito, en razón de la declaratoria del COVID-19 como pandemia por la OMS y, de la emergencia sanitaria decretada por la Administración Pública Central;

(c) El 12 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud Pública, por medio del Acuerdo

**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-1614-O**

**Quito, D.M., 16 de julio de 2020**

Ministerial Nro. 00126-2020, publicado en el Registro Oficial [Suplemento] Nro. 160, declaró el estado de emergencia sanitaria en todos los establecimientos del Sistema Nacional de Salud, como consecuencia de la pandemia de COVID-19. El estado de emergencia fue ampliado en treinta días adicionales por el Acuerdo Ministerial Nro. 00009-20, publicado en el Registro Oficial [Edición Especial] Nro. 567, de 12 de mayo de 2020. Por medio de Acuerdo Ministerial Nro. 00024-2020, publicado en el Registro Oficial [Edición Especial] Nro. 679, de 17 de junio de 2020, el Ministro de Salud Pública declaró, nuevamente, el estado de emergencia sanitaria en todos los establecimientos del Sistema Nacional de Salud;

(d) El señor Presidente de la República, mediante Decreto Ejecutivo Nro. 1017, de 16 de marzo de 2020, declaró el estado de excepción por calamidad pública en todo el territorio nacional por los casos de coronavirus confirmados y la declaratoria de pandemia de COVID-19 por parte de la Organización Mundial de la Salud;

(e) El 19 de marzo de 2020, la Corte Constitucional emitió el Dictamen Nro. 1-20-EE/20, en relación con la constitucionalidad del Decreto y determinó, en lo relevante, que los diferentes gobiernos autónomos descentralizados y demás autoridades seccionales están facultadas a emitir medidas complementarias a las del Comité de Operaciones de Emergencia Nacional;

(f) La Corte Interamericana de Derechos Humanos (la «Corte IDH») emitió la declaración Nro. 1/20, 9 de abril de 2020, sobre «Covid-19 y Derechos Humanos: Los Problemas y Desafíos deben ser abordados con Perspectiva de Derechos Humanos y Respetando las Obligaciones Internacionales»;

(g) Por medio de cadena nacional de 26 de abril de 2020, el Presidente de la República y la Ministra de Gobierno expusieron las medidas previstas para el cambio de etapa de la emergencia sanitaria por el COVID-19, del «Aislamiento» al «Distanciamiento». Las medidas se estructuraron sobre la base de un mecanismo de semaforización del territorio nacional, según los términos de la presentación denominada «Del Aislamiento al Distanciamiento Social» que fue expuesta por la Ministra de Gobierno;

(h) Mediante resolución de 28 de abril de 2020, el Comité de Operaciones de Emergencia Nacional (el «COE Nacional») resolvió que «a partir del 4 de mayo de 2020 inicia la etapa del “Distanciamiento Social”». Según consta en el Anexo Nro. 1 a la resolución indicada, la etapa del «distanciamiento social» se fundamenta en el mecanismo de semáforo, que implica para los Comités de Operaciones de Emergencia cantonales «la responsabilidad de definir el grado y momento de reapertura de las actividades comerciales y productivas en sus respectivo cantones». El Anexo Nro. 1, en lo esencial, prevé (i) restricciones obligatorias a nivel nacional y, (ii) restricciones obligatorias a nivel

**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-1614-O**

**Quito, D.M., 16 de julio de 2020**

seccional, en especial, según el color de semáforo (rojo, amarillo o verde), que aplica a partir del 4 de mayo de 2020;

(i) El COE Nacional, en sesión permanente de 1 de mayo de 2020, aprobó la «Guía de bioseguridad para entregas a domicilio y atención al cliente-versión 3.0» presentada por la Mesa Técnica No. 6- Medios de Vida y Productividad;

(j) En sesión recogida en el acta Nro. 029-2020-COEM, de 1 de mayo de 2020, el Comité de Operaciones de Emergencia Metropolitano (el «COE Metropolitano»), notificada a los Comités de Operaciones de Emergencia Nacional y Provincial, resolvió que «[...] en consideración a los informes de la (i) Secretaria de Salud, (ii) Secretaría de Seguridad y (iii) Secretaría de Movilidad, a partir del 4 de mayo de 2020, en el Distrito Metropolitano de Quito, se estima que debe aplicarse las normas correspondientes al color rojo del sistema de semaforización establecido por Administración Pública Central mediante resolución del Comité de Operaciones de Emergencia Nacional, de 28 de abril de 2020, y su presentación adjunta denominada “Del Aislamiento al Distanciamiento Social»;

(k) El señor Presidente de la República, mediante Decreto Ejecutivo Nro. 1052, de 15 de mayo de 2020, renovó el estado de excepción por calamidad pública en todo el territorio nacional por los casos de coronavirus confirmados y la declaratoria de pandemia de COVID-19 por parte de la Organización Mundial de la Salud;

(l) La Corte Constitucional, mediante Dictamen Nro. 2-20-EE/20, declaró la constitucionalidad del Decreto Ejecutivo No. 1052 y estableció aspectos adicionales a considerarse en temas atinentes a la salud, violencia contra la mujer y otros;

(m) En sesión recogida en el acta Nro. 039-2020-COEM, de 26 de mayo de 2020, el COE Metropolitano, notificada a los Comités de Operaciones de Emergencia Nacional y Provincial, resolvió que «[...] que debe aplicarse las normas correspondientes al color amarillo del sistema de semaforización establecido por Administración Pública Central mediante resolución del COE Nacional de 28 de abril de 2020 y su presentación adjunta denominada “Del Aislamiento al Distanciamiento Social”»;

(n) Por medio de resolución de 27 de mayo de 2020, el COE Nacional resolvió «aprobar la propuesta realizada por las Mesas Técnicas y Grupos de Trabajo [...], con respecto a la semaforización que regirá en el país el mes de JUNIO de 2020, dentro de la Etapa de “Distanciamiento Social”». Según consta en el Anexo No. 2 a la resolución indicada, la etapa del «distanciamiento social para el mes de junio» establece nuevas condiciones para cada uno de los colores del semáforo;

(o) El Presidente de la República, por medio de Decreto Ejecutivo Nro. 1074, de 15 de

**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-1614-O**

**Quito, D.M., 16 de julio de 2020**

junio de 2020, declaró un nuevo estado de excepción por calamidad pública en todo el territorio nacional por la presencia del COVID-19;

(p) La Corte Constitucional , mediante Dictamen Nro. 3-20-EE/20, declaró la constitucionalidad del Decreto Ejecutivo No. 1074 y planteó varias exigencias que deben cumplirse por los órganos y entes competentes; y,

(q) Por medio de resolución de 29 de junio de 2020, el COE Nacional resolvió «aprobar la propuesta realizada por las Mesas Técnicas y Grupos de Trabajo [...], con respecto a la semaforización que regirá en el país el mes de JULIO de 2020, en el marco del conjunto de medidas de distanciamiento social y protección colectiva e individual “Distanciamiento Social”, para genera las condiciones hacia la “Nueva Normalidad”, regirán las disposiciones anexas». Según consta en el Anexo Nro. 1 a la resolución indicada, la etapa del «Distanciamiento el camino a la nueva normalidad» establece nuevas condiciones para cada uno de los colores del semáforo;

(r) Mediante Resolución Nro. 047, de 1 de julio de 2020, el Alcalde Metropolitano de Quito, emitió las medidas complementarias urgentes y transitorias para el periodo de distanciamiento correspondiente al color amarillo del esquema de semaforización determinado por la Administración Pública Central, a efecto de contener el número de contagios y la propagación de la enfermedad; y,

(s) La Asamblea Nacional, de conformidad con las atribuciones que le confiere la Constitución y la Ley Orgánica de la Función Legislativa, discutió y aprobó la denominada «Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para combatir la crisis sanitaria derivada del COVID-19» («Ley de apoyo humanitario»). La precitada Ley se publicó en el Registro Oficial [Suplemento] Nro. 229, de 22 de junio de 2020.

9. Por medio de los oficios Nros. GADDMQ-DC-SMGI-2020-0278-O, de 23 de junio de 2020 y GADDMQ-DC-SMGI-2020-0283, de 25 de junio de 2020, el señor concejal Santiago Guarderas Izquierdo, asumió la iniciativa legislativa del Proyecto de «Ordenanza Metropolitana Reformatoria del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito relacionada con el servicio público de revisión técnica vehicular» (el «Proyecto»).

10. Mediante oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2020-2090-O, de 25 de junio de 2020, la Secretaría General del Concejo, efectuó la revisión de requisitos formales del Proyecto y, lo remitió a conocimiento de la Comisión.

11. En la sesión Nro. 077 extraordinaria del Concejo Metropolitano, se conoció en primer debate el Proyecto.

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-1614-O

Quito, D.M., 16 de julio de 2020

#### **4. Análisis y criterio jurídico**

12. Como ha quedado anotado, este Informe se acota en función del Requerimiento, y, por tanto, se refiere a: (i) competencia del GAD DMQ respecto al servicio de revisión técnica vehicular; y, (ii) la naturaleza de la tasa que se cobra por la prestación del servicio de revisión técnica vehicular.

##### **4.1. Competencia en relación a la revisión técnica vehicular**

13. En relación con la competencia del GAD DMQ respecto al servicio de revisión técnica vehicular, conviene, en *primer lugar*, referirse a la competencia sobre la planificación, regulación y control del tránsito y transporte terrestre en el Distrito Metropolitano de Quito y, en *segundo lugar*, en específico a la revisión técnica vehicular.

##### ***4.1.1. Competencia del GAD DMQ en la planificación, regulación y control del tránsito y el transporte terrestre en el Distrito Metropolitano***

14. El art. 226 de la Constitución de la República (la «Constitución»), reconoce el principio de legalidad para las actuaciones de la administración pública, indicando lo siguiente: «Art. 226.- Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución».

15. De acuerdo con la norma transcrita, las instituciones del Estado y toda persona que actúe en virtud de una potestad estatal ejercerán las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Esta disposición, consagra el principio de legalidad que, con rango constitucional, constituye una garantía para los individuos y la fuente y medida de las potestades públicas. El principio de legalidad es una garantía del goce y ejercicio de los derechos constitucionales, pues toda intervención que no se encuentre autorizada en la ley constituye, en sí mismo, una vulneración ilegítima del espacio reservado a la comunidad y a los individuos.

16. El principio de legalidad, asimismo, es fuente y medida para el ejercicio del poder público, en el sentido de que ninguna persona está habilitada a ejercer autoridad sobre los demás miembros de una comunidad o los individuos si es que no existe una norma que le otorgue esa capacidad y, en cualquier caso, siempre dentro del límite de la competencia

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-1614-O

Quito, D.M., 16 de julio de 2020

asignada.

17. Con esa base, la competencia para la planificación, regulación y control del tránsito y el transporte terrestre del GAD DMQ dentro del territorio del Distrito Metropolitano de Quito tiene fuente constitucional y legal.

18. En *primer lugar*, la Constitución establece:

- En el art. 264, núm. 6 (énfasis añadido): «Los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley: [...] 6. Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte público dentro de su territorio cantonal [...]»; y,
- En el art. 266 (énfasis añadido): «Los gobiernos de los distritos metropolitanos autónomos ejercerán las competencias que corresponden a los gobiernos cantonales y todas las que sean aplicables de los gobiernos provinciales y regionales, sin perjuicio de las adicionales que determine la ley que regule el sistema nacional de competencias».

19. En *segundo lugar*, el COOTAD determina:

- En el art. 84, letra q (énfasis añadido): «Son funciones del gobierno del distrito autónomo metropolitano: [...] q) Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte terrestre dentro de su territorio [...]»; y,
- En el art. 130 (énfasis añadido): «El ejercicio de la competencia de tránsito y transporte, en el marco del plan de ordenamiento territorial de cada circunscripción, se desarrollará de la siguiente forma: A los gobiernos autónomos descentralizados municipales les corresponde de forma exclusiva planificar, regular y controlar el tránsito, el transporte y la seguridad vial, dentro de su territorio cantonal. La rectoría general del sistema nacional de tránsito, transporte terrestre y seguridad vial corresponderá al Ministerio del ramo, que se ejecuta a través del organismo técnico nacional de la materia. Los gobiernos autónomos descentralizados municipales definirán en su cantón el modelo de gestión de la competencia de tránsito y transporte público, de conformidad con la ley, para lo cual podrán delegar total o parcialmente la gestión a los organismos que venían ejerciendo esta competencia antes de la vigencia de este Código. Los gobiernos autónomos descentralizados regionales tienen la responsabilidad de planificar, regular y controlar el tránsito y transporte regional; y el cantonal, en tanto no lo asuman los municipios. En lo aplicable estas normas tendrán efecto para el transporte fluvial».

**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-1614-O**

**Quito, D.M., 16 de julio de 2020**

20. En *tercer lugar*, la LOTTTSV establece, en el art. 30.4 (énfasis añadido): «Los Gobiernos Autónomos Descentralizados Regionales, Metropolitanos y Municipales, en el ámbito de sus competencias en materia de transporte terrestre, tránsito y seguridad vial, en sus respectivas circunscripciones territoriales, tendrán las atribuciones de conformidad a la Ley y a las ordenanzas que expidan para planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte, dentro de su jurisdicción, observando las disposiciones de carácter nacional emanadas desde la Agencia Nacional de Regulación y Control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial; y, deberán informar sobre las regulaciones locales que en materia de control del tránsito y la seguridad vial se vayan a aplicar [...]».

21. En *cuarto lugar*, por medio de la Resolución Nro. 006-CNC-2012, de 26 de abril de 2012, el Consejo Nacional de Competencias resolvió transferir progresivamente la competencia para planificar, regular y controlar el tránsito, el transporte terrestres y la seguridad vial, a favor de los gobiernos autónomos descentralizados metropolitanos y municipales -*art. 1-*, estableciendo para el efecto diversos modelos de gestión -*modelos: A, B, C-*, insertando dentro del primero -*A-* al GAD DMQ conjuntamente con los cantones de Cuenca y Guayaquil.

22. En concordancia, mediante Resolución Nro. 003-CNC-2014 de 22 de septiembre de 2014, el Consejo Nacional de Competencias resolvió ratificar la competencia de planificar, regular y controlar el tránsito y transporte público dentro del territorio cantonal a favor de los GADs metropolitanos y municipales, que fue transferida de manera obligatoria y definitiva mediante la Resolución N° 006-CNC-2012.

23. En particular, de acuerdo al art. 20 núms. 2 y 3 de la Resolución Nro. 006-CNC-2012, son facultades y atribuciones específicas de los GADs municipales y metropolitanos que se encuentran comprendidos dentro del modelo de Gestión A, las de autorizar, concesionar o implementar los centros de revisión y control técnico vehicular a fin de controlar el estado mecánico, los elementos de seguridad, la emisión de gases y el ruido con origen en medios de transporte terrestre; así como la de controlar el funcionamiento de estos centros.

24. Con ese contexto, el GAD DMQ tiene la competencia exclusiva para la planificación, regulación y control del tránsito y el transporte terrestre dentro de su territorio.

25. La competencia exclusiva para la planificación, regulación y control del tránsito y el transporte terrestre en el territorio del Distrito Metropolitano se ejercería por el GAD DMQ con el alcance previsto en el art. 67 del Código Orgánico Administrativo («COA») que dispone (énfasis añadido): «Art. 67.- Alcance de las competencias atribuidas. El ejercicio de las competencias asignadas a los órganos o entidades administrativas incluye, no solo lo expresamente definido en la ley, sino todo aquello que sea necesario para el

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-1614-O

Quito, D.M., 16 de julio de 2020

cumplimiento de sus funciones».

**4.1.2. Competencia del GAD DMQ respecto al servicio de revisión técnica vehicular en específico**

26. La revisión técnica vehicular se regula en diferentes cuerpos normativos, principalmente, la LOTTTSV, su Reglamento y, en el Distrito Metropolitano de Quito, el Código Municipal, e intervienen en diferentes aspectos y asuntos, varios órganos y entes administrativos.

27. En ese sentido, en *primer lugar*, en relación a los órganos y entes administrativos, conviene señalar respecto a la Agencia Nacional de Regulación y Control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial (la «Agencia Nacional de Tránsito») lo siguiente:

- El art. 13 de la LOTTTSV determina que los órganos del transporte terrestre, tránsito y seguridad vial son: (i) Ministerio del Sector; (ii) La Agencia Nacional de Tránsito; y, (iii) Los GADs metropolitanos y municipales y sus órganos descentrados;
- La LOTTTSV, en el art. 16, establece que la Agencia Nacional de Tránsito es el ente encargado de la regulación, planificación y control del transporte terrestre, tránsito y seguridad vial en el territorio nacional, en el ámbito de sus competencias, con sujeción a las políticas emanadas del Ministerio del Sector, como del control del tránsito en las vías de la red estatal-troncales nacionales, en coordinación con los GADs;
- En efecto, en el art. 20 de la LOTTTSV, se enlistan las funciones y atribuciones del Directorio de la Agencia Nacional de Tránsito, en lo relevante, en los núms. 2 y 6 se indica que, establecerá las regulaciones de carácter nacional en materia de transporte terrestre, tránsito y seguridad vial, controlar y auditar en el ámbito de sus competencias su cumplimiento por parte de los GADs, de acuerdo al Reglamento que se expida para la presente Ley; y, aprobará las normas técnicas en el marco de las políticas públicas nacionales para la aplicación de la presente Ley y su Reglamento General; y,
- Finalmente, de conformidad con el art. 29, núms. 4, y 27 de la LOTTTSV, son funciones y atribuciones del Director Ejecutivo de la Agencia Nacional de Tránsito: (i) elaborar las regulaciones y normas técnicas para la aplicación de la presente Ley y su Reglamento y, someterlos a la aprobación del Directorio de la Agencia Nacional de Regulación y Control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial; y, (ii) auditar el funcionamiento de los centros de revisión y control técnico vehicular, los mismos que podrán ser concesionados por los GADs que hayan asumido la competencia.

**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-1614-O**

**Quito, D.M., 16 de julio de 2020**

28. Con ese contexto, la Agencia Nacional de Tránsito, en lo relevante para este Informe, (i) emite disposiciones normativas de carácter nacional en materia de transporte terrestre, tránsito y seguridad vial, y auditoría dentro del marco de sus competencias, en especial, de carácter técnico para los centros de revisión y control vehicular concesiones o implementados emitirá normas técnicas; y (ii) audita el funcionamiento de los centros de revisión vehicular[1].

29. En cambio, la Agencia Metropolitana de Control de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial del Distrito Metropolitano de Quito (la «Agencia Metropolitana de Tránsito»), ejerce en la ciudad, la potestad de control del transporte terrestre particular, comercial y por cuenta propia, el tránsito y la seguridad asignadas de acuerdo al régimen jurídico aplicable al GAD DMQ, para lo cual, observa, en lo pertinente las políticas que emite la Secretaría de Movilidad.

30. En *segundo lugar*, sobre los centros de revisión vehicular conviene considerar, en general, lo siguiente:

(a) La LOTTTSV, en el art. 30. 5, letra j, establece como competencia de los GADs municipales y metropolitanos, la autorización, concesión o implementación de los centros de revisión y control técnico vehicular, para el control de: (i) estado mecánico; (ii) elementos de seguridad; (iii) emisión de gases; y, (iv) ruido con origen en medios de transporte terrestre.

(b) La Sección 1, del Capítulo II, del Título IV, del Libro III de la LOTTTSV, establece disposiciones normativas relativas a la revisión técnica vehicular y homologaciones. Concretamente, el art. 206 determina que la Comisión Nacional autorizará el funcionamiento de centros de revisión y control técnico vehicular en todo el país y otorgará los permisos correspondientes;

(c) Los Capítulos I, II y III, del Título IV del Reglamento a la LOTTTSV, establecen disposiciones en relación a la revisión técnica vehicular. En particular:

- El art. 307 señala (énfasis añadido): «Art. 307.- La revisión técnica vehicular es el procedimiento con el cual, la Agencia Nacional de Regulación y Control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial o los gobiernos autónomos descentralizados, según el ámbito de sus competencias, verifican las condiciones técnico mecánico, de seguridad, ambiental, de confort de los vehículos, por sí mismos a través de los centros autorizados para el efecto. Los aspectos que comprenden la revisión técnica vehicular, serán regulados por el Directorio de la Agencia Nacional de Regulación y Control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, observando lo dispuesto en este Reglamento General»;

**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-1614-O**

**Quito, D.M., 16 de julio de 2020**

- El art. 308 indica (énfasis añadido): «Art. 308.- Los vehículos que prestan el servicio de transporte particular, público, comercial y por cuenta propia, están obligados a someterse a una revisión técnica vehicular una vez al año»;
- El art. 309 establece que el certificado de revisión técnica vehicular es uno de los requisitos para el otorgamiento de la matrícula respectiva, y para operar el servicio de transporte público y comercial;
- El art. 310 establece los objetivos de la revisión técnica vehicular. En concordancia, el art. 311, determinar las pruebas que se realizan en la misma; y, el art. 312, los aspectos que componen la revisión;
- El art. 314 señala que (énfasis añadido): «Art. 314.- Los centros de revisión y control vehicular serán los encargados de verificar que los vehículos sometidos a revisión técnica, mecánica y de gases contaminantes, posean las condiciones óptimas que garanticen las vidas del conductor, ocupantes y terceros, así como su normal funcionamiento y circulación, de acuerdo a lo que establezca el reglamento que expida la Agencia Nacional de Tránsito y las normas técnicas INEN vigentes»;
- El art. 315 determina que (énfasis añadido): «Art. 315.- Los centros de revisión autorizados por la ANT y por los GADs, deberán disponer de las características técnicas y administrativas definidas por el reglamento emitido por la Agencia Nacional de Tránsito, y estarán sujetas a una fiscalización periódica por parte del Director Ejecutivo de la ANT, o sus delegados, a fin de mantener el nivel de calidad del servicio»; y,
- El art. 317 indica (énfasis añadido): «Los propietarios de los centros de revisión vehicular conferirán bajo su responsabilidad el certificado respectivo. En caso de falsedad serán sancionados de conformidad con la Ley y responderán por los daños y perjuicios que ocasionaren. Para ello la autoridad ejercerá su función de fiscalización y control, que garantizará la correcta operación de los centros».

31. Asimismo, el art. 14 del Reglamento de Revisión Técnica Vehicular, emitido por la Agencia Nacional de Tránsito mediante Resolución No. 025-ANT-DIR-2019 establece: «Los Gobiernos Autónomos Descentralizados que hayan asumido las competencias de matriculación, para la implementación de los Centros de Revisión Técnica Vehicular, podrán optar por las siguientes figuras: implementación directa, por contrato, gestión compartida, por delegación a otro nivel de gobierno, cogestión o conformación de mancomunidades o consorcios entre dos o más gobiernos autónomos descentralizados y demás figuras de conformidad con lo establecido en la Ley».

32. Con ese contexto (i) los GADs municipales y metropolitanos autorizan, concesionan o implementan los centros de revisión y control técnico vehicular. El alcance de esta competencia se ejercería con el alcance previsto en el art. 67 del COA, que establece (énfasis añadido): «Art. 67.- Alcance de las competencias atribuidas. El ejercicio de las competencias asignadas a los órganos o entidades administrativas incluye, no solo lo

**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-1614-O**

**Quito, D.M., 16 de julio de 2020**

expresamente definido en la ley, sino todo aquello que sea necesario para el cumplimiento de sus funciones»; y, (ii) las disposiciones que emitan sobre los centros de revisión vehicular la Agencia Nacional de Tránsito, son atinentes a asuntos técnicos, considerando que los aspectos que la componen se enlistan en el art. 312 del Reglamento a la LOTTTSV.

33. En adición, de acuerdo al art. 20 núms. 2 y 3 de la Resolución Nro. 006-CNC-2012, son facultades y atribuciones específicas de los GADs municipales y metropolitanos que se encuentran comprendidos dentro del modelo de Gestión A, como el GAD DMQ, las de autorizar, concesionar o implementar los centros de revisión y control técnico vehicular a fin de controlar el estado mecánico, los elementos de seguridad, la emisión de gases y el ruido con origen en medios de transporte terrestre; así como la de controlar el funcionamiento de estos centros.

34. En efecto, a modo ilustrativo de la competencia de los GADs, particularmente del GAD DMQ, el Código Municipal regula en varios capítulos asuntos relacionadas a la revisión técnica vehicular, principalmente en sus libros III y IV.

35. En *tercer lugar*, en relación al Requerimiento, los argumentos del oficio Nro. SM-2020-1450, de 12 de junio de 2020, de la Secretaría de Movilidad del GAD DMQ deberían ser aclarados directamente por el órgano administrativo, considerando las disposiciones normativas relevantes del régimen jurídico aplicable.

#### **4.2. Consideraciones generales sobre la tasa que se cobra por la prestación del servicio de revisión técnica vehicular en el GAD DMQ**

36. El Capítulo XI “De la tasa por el servicio público de revisión técnica vehicular en el Distrito Metropolitano de Quito”, del Título IV “De las tasas”, del Libro III.5 “Presupuesto, Finanzas y Tributación” del Código Municipal, regula la tasa por la prestación del servicio público de revisión técnica vehicular en el Distrito Metropolitano de Quito. En específico, en relación a los elementos cuantitativos y cualitativos determina:

- En el art. III.5.257, el hecho generador;
- En el art. III.5.258, el sujeto activo;
- En el art. III.5.259, los sujetos pasivos;
- En el art. III.5.260, los supuestos de no sujeción;
- En el art. III.5.261, el supuesto de exigibilidad; y,
- En el art. III.5.264, al valor anual;

**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-1614-O**

**Quito, D.M., 16 de julio de 2020**

37. La Constitución, el COOTAD y el Código Orgánico Tributario («COT»), en el marco de las competencias atribuidas a cada nivel de GAD, en lo relevante, regulan la facultad normativa en materia tributaria, con excepción de las juntas parroquiales rurales. La facultad (normativa tributaria) de los GADs comporta la creación, modificación exoneración y supresión, mediante ordenanza, de tasas y de contribuciones especiales de mejoras (potestad tributaria seccional) y, de regulación de impuestos, únicamente en los elementos cualitativos o cuantitativos habilitados legalmente.

38. En particular, la Constitución en el art. 300 y el COT en los arts. 4 y 5, establecen los principios que imperan al régimen tributario de nuestro país, en los que se insertan las diferentes especies de tributos, establecimiento expresamente, los siguientes: «Art. 300.- El régimen tributario se regirá por los principios de generalidad, progresividad, eficiencia, simplicidad administrativa, irretroactividad, equidad, transparencia y suficiencia recaudatoria. Se priorizan los impuestos directos y progresivos. La política tributaria promoverá la redistribución y estimulará el empleo, la producción de bienes y servicios, y conductas ecológicas, sociales y económicas responsables.» «Art. 4.- Reserva de ley.- Las leyes tributarias determinarán el objeto imponible, los sujetos activo y pasivo, la cuantía del tributo o la forma de establecerla, las exenciones y deducciones; los reclamos, recursos y demás materias reservadas a la ley que deban concederse conforme a este Código». «Art. 5.- Principios tributarios.- El régimen tributario se regirá por los principios de legalidad, generalidad, igualdad, proporcionalidad e irretroactividad».

39. Estos principios delimitan jurídicamente los actos de los poderes públicos, constituyéndose en límites de la actuación estatal y de los derechos constitucionales de los contribuyentes, esto es, valores esenciales del régimen tributario que ejercen una influencia directa en los procesos de creación, aplicación, modificación y extinción tributaria.[2] De los principios indicados, destacan para el análisis concreto dos en especial, el de legalidad y el de reserva normativa.

40. Por el principio de legalidad se entiende que los tributos deben ser establecidos por los órganos legislativos correspondientes conforme determina la Constitución[3]. En efecto, es necesaria una ley u acto normativo de órgano competente que haya observado el procedimiento de trámite establecido. Tradicionalmente se ha identificado en este principio la exigencia de una auto-imposición o consentimiento del tributo a través de la representación de los contribuyentes “*no taxation without representation*”[4].

41. De acuerdo con el principio de legalidad, solamente por acto legislativo del órgano competente se puede (i) crear, (ii) modificar, o (iii) suprimir tributos. En ese sentido, de acuerdo con el art. 301 de la Constitución, corresponde al Presidente de la República (el «Presidente») la iniciativa para proponer proyectos de ley a la Asamblea Nacional (la «Asamblea») en los que se crea, modifique o suprima impuestos, pero quien tiene la

**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-1614-O**

**Quito, D.M., 16 de julio de 2020**

atribución para crear, modificar y suprimir impuestos mediante ley, es la Asamblea, en base al art. 120 numeral 7 de la Constitución.

42. 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. En ese sentido, el Alcalde Metropolitano tiene la iniciativa para la creación, modificación o extinción de tasas y contribuciones especiales o de mejora, pero el Concejo Metropolitano es el órgano que las instrumenta a través del correspondiente procedimiento establecido.

43. Por su parte, por el principio de reserva normativa se entiende que, entre otros, los elementos esenciales de los tributos deben ser establecidos en una ley, o en el caso de tasas y contribuciones especiales o de mejora de gobiernos autónomos descentralizados con la competencia para ello, en ordenanzas. Los elementos esenciales de los tributos han sido clasificados en términos cualitativos y cuantitativos. Los cualitativos son los que definen el campo de aplicación de cada tributo: (i) hecho generador, (ii) sujeto activo, y (iii) sujeto pasivo. Los cuantitativos, determinan el importe de la carga tributaria para cada caso: (i) la base imponible, y (ii) la alícuota, de existir cuotas variables.

44. Con base en estos dos principios, que han sido considerados como «[...] la piedra angular que condiciona la producción normativa [...]»[5] 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 para la presentación de un proyecto de ordenanza que busque la creación, modificación o extinción de tasas y contribuciones especiales; y, (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.[6]

45. En ese orden de ideas, los GADs podrían crear, modificar o extinguir tasas por los servicios que presten, observando el procedimiento establecido para el efecto y las competencias de cada órgano administrativo.

**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-1614-O**

**Quito, D.M., 16 de julio de 2020**

46. El objeto del Proyecto, como se desprende de su texto, es regular una situación emergente derivada de las restricciones propias de la pandemia, para otorgar vigencia temporal adicional a los certificados de revisión técnica vehicular correspondientes al año 2019, no se refiere a la modificación de elementos del tributo, en particular, la tasa por el servicio público de revisión técnica vehicular en el Distrito Metropolitano de Quito.

47. Por otro lado, en relación con el inc. 2 del art. 104 de la LOTTTSV, que señala: «El pago de los valores por concepto de matriculación y la revisión será obligatoria y exclusiva de acuerdo al último dígito de la placa de identificación vehicular en el mes que señale el reglamento, en caso de que no lo hubiere hecho, podrá matricular el vehículo con la multa respectiva», se debe considerar:

- De conformidad con el art. 567 del COOTAD, las tasas se pagarán por la prestación de los servicios públicos que otorguen los municipios, distritos metropolitanos y sus empresas;
- La Corte Constitucional (la «Corte»), por su parte, en la Sentencia Nro. 003-09-SIN-CC, caso Nro. 0021-09-IA, sostuvo que la tasa «es un tributo vinculado cuyo hecho generador consiste en la realización de una actividad estatal» y señaló que «entre los elementos de la tasa, además de la competencia del órgano que las emite, se encuentra la prueba de la prestación»<sup>[7]</sup>;
- En otro pronunciamiento, la Corte sostuvo que: «[...] una tasa es por esencia una prestación obligatoria a favor del Estado, y cuyo origen está establecido en un acto normativo, es decir un tributo».<sup>[8]</sup> Así, la Corte sostiene la naturaleza tributaria de la tasa, entendiéndola como la prestación pecuniaria debida a un ente público en virtud de un acto normativo, por la realización de una actividad del propio ente, generalmente un servicio, que afecta de modo particular al obligado;
- En adición, la Corte, en la Sentencia Nro. 003-09-SIN-CC, caso Nro. 0021-09-IA, analizó tres elementos esenciales de la tasa como parte del género tributo: (i) principio de legalidad y principio de reserva normativa, (ii) prueba de la prestación; y, (iii) afectación a fines estatales. En específico, sobre la afectación a fines estatales, expresó que los tributos son prestaciones para cubrir el gasto público, por lo que constituyen recursos públicos cuya recaudación debe ingresar a las arcas del Estado; y,
- En ese sentido, las tasas constituyen un tributo, esto es, una prestación patrimonial coactiva *ex lege*, de carácter para-conmutativo en el sentido de que son fijadas en función de un criterio de equivalencia (costos del servicio provisto) o de beneficio (el aprovechamiento especial o privativo del dominio público) que ha sido tradicionalmente admitida por la doctrina<sup>[9]</sup> y las cortes de los países de nuestro entorno,<sup>[10]</sup> del mismo modo en que lo ha hecho la Corte Constitucional.

**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-1614-O**

**Quito, D.M., 16 de julio de 2020**

48. Con ese contexto, las tasas se cancelarían por la prestación de un servicio, en el caso, por un servicio que preste el GAD DMQ bajo los criterios identificados por la Corte Constitucional.

49. En el Proyecto no se ha establecido la condonación o remisión de pagos de la tasa de revisión vehicular, sino que, por los hechos mencionados en la exposición de motivos, se busca otorgar vigencia temporal adicional a los certificados de revisión técnica vehicular correspondientes al año 2019.

50. Finalmente, en relación al presupuesto del GAD DMQ, de acuerdo con el régimen jurídico aplicable, se basa en estimaciones de ingresos y gastos, específicamente de acuerdo al art. 236 del COOTAD que señala: «Art. 236.- Base.- La base para la estimación de los ingresos será la suma resultante del promedio de los incrementos de recaudación de los últimos tres años más la recaudación efectiva del año inmediato anterior. La base así obtenida podrá ser aumentada o disminuida según las perspectivas económicas y fiscales que se prevean para el ejercicio vigente y para el año en que va a regir el presupuesto o de acuerdo a las nuevas disposiciones legales que modifiquen al rendimiento de la respectiva fuente de ingreso, o bien de conformidad a las mejoras introducidas en la administración tributaria».

## **5. Conclusiones**

51. Con base en los fundamentos expuestos, la Procuraduría Metropolitana, respecto al Requerimiento, concluye lo siguiente:

(a) EL GAD DMQ tiene la competencia exclusiva para la planificación, regulación y control del tránsito y el transporte terrestre en el territorio del Distrito Metropolitano;

(b) Los GADs municipales y metropolitanos tienen la competencia para autorizar, concesionar o implementar los centros de revisión y control técnico vehicular.

(c) El Concejo Metropolitano de Quito estableció la tasa por el servicio público de revisión técnica vehicular en el Distrito Metropolitano de Quito con sus elementos cuantitativos y cualitativos;

(d) De conformidad con el art. 567 del COOTAD y las sentencias de la Corte Constitucional mencionadas en el apartado 4.2, las tasas constituyen cargas patrimoniales que se pagan como contraprestación a los servicios prestados;

(e) El Proyecto no contempla la condonación o remisión de pagos de la tasa de revisión vehicular, sino que, con motivo de las circunstancias derivadas de la actual emergencia

**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-1614-O**

**Quito, D.M., 16 de julio de 2020**

sanitaria, busca otorgar vigencia temporal adicional a los certificados de revisión técnica vehicular correspondientes al año 2019; y,

(f) Los argumentos que constan en el oficio Nro. SM-2020-1450, de 12 de junio de 2020, de la Secretaría de Movilidad del GAD DMQ, deberían ser aclarados por ese órgano directamente.

52. Este informe no se refiere a asuntos de orden técnico, sobre los cuales se pronunciarán lo órganos competentes del GAD DMQ.

53. Suscribo en la calidad invocada.

---

[1] El Diccionario de la lengua española de la Real Academia Española («RAE»), define al término auditar en la forma siguiente: «[e]xaminar la gestión económica de una entidad a fin de comprobar si se ajusta a lo establecido por ley o costumbre».

[2] César Gamba Valega, *Los principios constitucionales en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Peruano*, en Derecho Tributario, coordinado por Daniel Yacolca Estares, Grijley, Lima, Grijley, p. 35.

[3] César Montaña Galarza, “La obligación de contribuir y los principios de la tributación en las constituciones de los Estados miembros de la Comunidad Andina”, en *Tópicos Fiscales Contemporáneos*, coordinado por Daniel Yacolca Estares, México, Universidad de Guadalajara, 2004, p. 218.

[4] Fernando Pérez Royo, *Derecho financiero y tributario. Parte General*, Madrid, Civitas, 1993, p. 41.

[5] César Montaña Galarza, “La obligación de contribuir y los principios de la tributación en las constituciones de los Estados miembros de la Comunidad Andina”, en *Tópicos Fiscales Contemporáneos*, coordinado por Daniel Yacolca Estares, México, Universidad de Guadalajara, 2004, p. 217, 218.

[6] El art. 568 del COOTAD, abundando en el asunto, establece específicamente que la regulación de tasas se efectúa a través de ordenanzas.

[7] En este sentido, el art. 566 del COOTAD, dispone (énfasis añadido): «Art. 566.- 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

**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-1614-O**

**Quito, D.M., 16 de julio de 2020**

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». [8] Corte Constitucional [Ecuador], Sentencia No. 016-15-SIN-CC, de 13 de mayo de 2015.

[9] Dado que cualquier servicio o actividad públicos o el uso privativo o aprovechamiento especial de un bien del dominio público implican un gasto público referido exclusivamente a un conjunto individualizable de sujetos, es *razonable* que quien provoca los costes sea llamado a contribuir a su financiamiento de manera particular, bien en razón del *beneficio* que reporta de tal gasto, bien en una *magnitud equivalente* al valor de la prestación que recibe. Ver entre otros, L. Del Federico, *Tasse, tributi paracommutativo e prezzi pubblici*, Turín, Giappichelli, 2000.

[10] A modo ilustrativo, la Corte Constitucional [Colombia], en la Sentencia C-927/06, de 8 de noviembre de 2006, indicó lo siguiente: «[t]anto las tasas como los precios públicos parten en principio del mismo supuesto, esto es, el Estado entrega bienes o presta servicios frente a los cuales es posible obtener a cambio una retribución. Sin embargo, mientras que en el caso de los “precios públicos” la obligación surge de una relación eminentemente contractual o voluntaria fundada en el postulado de la autonomía de la voluntad (origen *ex contractu*); en tratándose de las tasas dicha obligación emana de la potestad tributaria del Estado que se ejerce mediante ley (origen *ex lege*). En este sentido, mientras que el contribuyente en el caso de las tasas a partir de su solicitud, se compromete de manera coercitiva con el pago de una suma de dinero en la recuperación del costo que le implica al Estado la prestación de una actividad, bien o servicio de interés público o general; el beneficiario en el caso de los precios públicos asume el compromiso de pagar una remuneración como contraprestación conmutativa por un bien o servicio que se demanda siempre de forma voluntaria, en aras de obtener una ventaja o utilidad económica frente al resto de la población como beneficio derivado de la cancelación de dicha erogación pecuniaria».

Atentamente,

*Documento firmado electrónicamente*

Abg. Fernando Andre Rojas Yerovi  
**SUBPROCURADOR METROPOLITANO**

**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-1614-O**

**Quito, D.M., 16 de julio de 2020**

Referencias:

- GADDMQ-SGCM-2020-2320-O

Anexos:

- gaddmq-amt-2020-0747-o.pdf  
- SM-2020-1450.pdf  
- proyecto\_de\_ordenanza\_reformatoria\_-\_revisión\_técnica\_vehicular\_texto\_final\_13-07-2020.pdf  
- resolución\_no.\_022.pdf

Copia:

Señor Doctor  
Santiago Mauricio Guarderas Izquierdo  
**Concejal Metropolitano**