

## INFORME JURÍDICO NO VINCULANTE

Nro. 023-2024

Quito, D.M., 02 de mayo de 2024

**Proponente:** Alcalde Metropolitano, Pabel Muñoz López.

**Nombre del Proyecto:** "ORDENANZA METROPOLITANA MODIFICATORIA DE LA CODIFICACIÓN DEL CÓDIGO MUNICIPAL DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO QUE SUSTITUYE EL CAPÍTULO VIII DEL TÍTULO IV DEL LIBRO III.5, DE LA TASA POR LA UTILIZACIÓN DEL ACCESO CENTRO NORTE DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO Y DEROGATORIA DE LOS CAPÍTULOS IX Y X DEL TÍTULO IV DEL LIBRO III.5, RELACIONADAS CON LAS TASAS POR EL USO DE LA VÍA PÍNTAG - EL VOLCÁN, Y LA VÍA QUE CONDUCE A LLOA".

### I. ANTECEDENTES Y OBJETIVO DEL INFORME

**1.1.** Con Sentencia Nro. 61-21-IN/23 de 15 de noviembre de 2023, la Corte Constitucional del Ecuador señaló:

"(...)

#### **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”.

Así también, resolvió en los siguientes términos:

“(…)

### **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 (...).”*

**1.2.** Con INFORME TÉCNICO METODOLOGÍA DE CÁLCULO TASA PEAJE “ACCESO CENTRO NORTE DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO” de 30 de abril de 2024, el Gerente Comercial de la Empresa Pública Metropolitana de Movilidad y Obras Públicas (EPMOP), concluyó:

*“Debido al efecto diferido de la sentencia de inconstitucionalidad, a partir del 04 de junio de 2024 no se podría aplicar la Resolución A-073 de 15 de octubre de 2020, mediante la cual el Alcalde fijó la tasa de peaje en \$0,40 cuarenta centavos de Dólar de los Estados Unidos de América.*

*La falta de determinación de una metodología de cálculo de tasa de peaje, ocasiono que la EPMOP asuma gastos de inversión y costos de operación y mantenimiento durante el periodo (2006-2023) de USD. 20,227,620.83.*

*En razón que la sentencia establece que se plasme la tasa o la forma de establecerla, se propone una metodología como herramienta que pueda ser aplicada en la temporalidad definida por la norma y que sirva para ajustar la tasa.*

*La elección de la metodología propuesta se ajusta a los criterios mínimos establecidos en el artículo 35 del Reglamento de la Ley de Infraestructura y Transporte Terrestre; y, a la realidad de proyectos de infraestructura vial.*

*La implementación de esta metodología propuesta proporciona transparencia en el proceso de fijación de tasas, brindando una comprensión clara de los componentes que influyen en los costos y las variables a utilizar. Además, al considerar el tráfico promedio diario anual, se incorpora la realidad operativa de la infraestructura, lo que contribuye a una gestión más eficiente y sostenible de la misma.*

*En la metodología propuesta se considera el Tráfico Promedio Diario Anual (TPDA) de los vehículos que circulan por el corredor, para lo cual se debe considerar una tarifa diferenciada según la clasificación vehicular.*

*Conforme se ha detallado, la cuantificación de los montos de inversión, operación y mantenimiento, así como de la demanda del proyecto, se encuentra cubierta por la tasa de \$ 0.40 de dólar, establecida en el numeral 9.5.3.2 del presente informe, considerando para el efecto los parámetros establecidos en el Art. 35 del Reglamento a la Ley del Sistema de Infraestructura Vial de Transporte Terrestre y los niveles de servicio propuestos para el corredor vial”.*

**1.3.** Con Informe jurídico del proyecto de Ordenanza Metropolitana modificatoria del Código Municipal del Distrito Metropolitano de Quito mediante el cual se sustituye el CAPÍTULO VIII del TÍTULO IV del LIBRO III.5 de la Tasa por la Utilización del Acceso Centro Norte del Distrito Metropolitano de Quito, y deroga los CAPÍTULOS IX y X del TÍTULO IV del LIBRO III.5, relacionados con las tasas por el uso de la Vía Píntag – el Volcán, y la vía que conduce a Lloa de 01 de mayo de 2024, el Gerente Jurídico de la EPMMOP, concluyó:

*“Por las consideraciones realizadas y la normativa citada, se emite criterio jurídico favorable sobre el proyecto de Ordenanza Metropolitana que reforma el Capítulo VIII del Título IV de las tasas, del Libro III.5 de la Codificación del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, relacionado con la tasa por la utilización del Acceso Centro Norte del DMQ y la derogatoria de los Ccapítulos IX y X del Título IV de las tasas, del Libro III.5 del Código Municipal del Distrito Metropolitano de Quito respecto de las tasas de los peajes de la Vía Píntag – El Volcán y de la vía que conduce a Lloa.*

*En consecuencia, se recomienda someter al trámite correspondiente para su aprobación a través del órgano legislativo municipal, el proyecto de ordenanza elaborado en base a la propuesta técnica y el presente informe jurídico, documento que se adjunta para los fines indicados”.*

**1.4.** A través del memorando Nro. EPMMOP-GG-2024-0494-M de 01 de mayo de 2024, la Gerente General de la EPMMOP remitió al señor Alcalde Metropolitano de Quito los “Informes Técnico, Jurídico y Proyecto de Ordenanza Metropolitana modificatoria de la tasa

por el peaje del Acceso Centro Norte del Distrito Metropolitano y derogatoria de las tasas por los peajes de la Vía Píntag El Volcán y la Vía a Lloa”.

**1.5.** Por medio del oficio Nro. GADDMQ-AM-2024-0728-OF de 01 de mayo de 2024, el señor Alcalde Metropolitano de Quito remitió a la Secretaria General de Concejo Metropolitano, en ejercicio de la facultad prevista en el literal d) del artículo 90 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, la iniciativa legislativa para presentar: *“(...) el proyecto de ordenanza metropolitana modificatoria de la Codificación del Código Municipal Del Distrito Metropolitano de Quito que sustituye el Capítulo VIII del Título IV del Libro III.5, de la tasa por la utilización del Acceso Centro Norte del Distrito Metropolitano de Quito y derogatoria de los Capítulos IX y X del Título IV del Libro III.5, relacionadas con las tasas por el uso de la Vía Píntag – El Volcán, y la Vía que conduce a Lloa, con los respectivos informes técnico y jurídico emitidos por la Gerencia Comercial y la Gerencia Jurídica de la EPMMOP”.*

**1.6.** La Secretaría General del Concejo Metropolitano de Quito, mediante memorando Nro. GADDMQ-SGCM-2024-1244-O de 01 de mayo de 2024, solicitó se proceda a dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 67.57 del Código Municipal, previo a la calificación del proyecto de ordenanza.

**1.7.** Con estos antecedentes, el objetivo de este “Informe Jurídico No Vinculante” es realizar el análisis de viabilidad jurídica del proyecto de ordenanza referido.

## II. COMPETENCIA

La Subprocuraduría de Asesoría General es competente para emitir este Informe “No Vinculante”, dentro del procedimiento previsto en el artículo 67.57 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, así como a las atribuciones establecidas en el literal b) del numeral 1.4.1.3.2. del 1.4. del Procesos Adjetivos del artículo 11 del Estatuto Orgánico del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito, emitido mediante Resolución Nro. ADMQ-007-2024 de 05 de febrero de 2024, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 49 y 69 número 1 del Código Orgánico Administrativo, artículo 11 de la Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito; y, la Resolución Nro. ADMQ 004-2023 de 15 de mayo de 2023.

## III. ELEMENTOS DEL PROYECTO DE ORDENANZA

El artículo 67.55 del Código Municipal señala como requisitos de los proyectos de ordenanzas: (i) exposición de motivos; (ii) considerandos; (iii) articulado correspondiente; (iv) disposiciones generales, transitorias, reformatorias y derogatorias, según el caso amerite y deberán referirse (v) a una sola materia.

En este sentido, de la revisión del proyecto de “ORDENANZA METROPOLITANA MODIFICATORIA DE LA CODIFICACIÓN DEL CÓDIGO MUNICIPAL DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO QUE SUSTITUYE EL CAPÍTULO VIII DEL TÍTULO IV DEL LIBRO III.5, DE LA TASA POR LA UTILIZACIÓN DEL ACCESO CENTRO NORTE DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO Y DEROGATORIA DE LOS CAPÍTULOS IX Y X DEL TÍTULO IV

DEL LIBRO III.5, RELACIONADAS CON LAS TASAS POR EL USO DE LA VÍA PÍNTAG – EL VOLCÁN, Y LA VÍA QUE CONDUCE A LLOA”, este contiene:

**3.1.** En la “exposición de motivos” el proyecto aborda la competencia del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito (GAD DMQ) “para planificar, construir y mantener la vialidad urbana, motivo por el cual para la prestación del servicio de mantenimiento de las vías”, así como la facultad privativa del Alcalde Metropolitano de presentar proyectos normativos para “crear, modificar, o extinguir tasas y contribuciones especiales”.

Respecto a las tasas por la utilización de la vía Píntag – El Volcán y por aquella que conduce a Lloa fueron creadas según las Ordenanzas Metropolitanas y que, actualmente se encuentran codificadas en los capítulos IX y X del título IV tasas del Libro III.5 de la Codificación del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, emitida mediante Ordenanza Metropolitana No. 072-2024 de 12 de abril de 2024. Esto con la finalidad de cumplir con la sentencia Nro. 61-21-IN/23 de 15 de noviembre de 2023.

**3.2.** Los “considerandos” del proyecto delimitan las competencias de este Distrito Metropolitano, así como del órgano legislativo del GAD DMQ de reglamentar por medio de ordenanzas para “crear, modificar, o extinguir tasas y contribuciones especiales” conforme las previsiones del marco jurídico aplicable y más aún bajo la “reserva de ley” que mantiene dicha materia.

**3.3.** El proyecto presenta diez artículos que persigue “Sustitúyase el texto de los artículos 1658, 1659, 1660, 1662, 1663 y deróguese el artículo 1661” del CAPÍTULO VIII DEL TÍTULO IV, DE LA TASA POR LA UTILIZACIÓN DEL ACCESO CENTRO NORTE DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO DEL LIBRO III.5 PRESUPUESTO, FINANZAS Y TRIBUTACIÓN del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito (Código Municipal); y, a su vez, incorporar tres artículos innumerados. Entre los elementos que se destacan se indica:

**3.3.1.** Respecto al artículo 5 al señalar que: “Inclúyase el siguiente artículo innumerado después del artículo 1660: **“Artículo (...). - Sujeto pasivo. – El sujeto pasivo de la tasa son los propietarios o conductores de vehículos motorizados que utilicen el Acceso Centro Norte del Distrito Metropolitano de Quito”.**

Conforme el primer inciso del artículo 24 del Código Tributario se señala como “sujeto pasivo” como el: “la persona natural o jurídica que, según la ley, está obligada al cumplimiento de la prestación tributaria, sea como contribuyente o como responsable”. En ese sentido, se deberá establecer de manera precisa el sujeto pasivo.

**3.3.2.** Respecto al artículo 6 al señalar que: “Deróguese el texto del artículo 1661 e inclúyase el siguiente contenido:

**“Artículo 1661.- Tarifa. - La tarifa de la tasa por utilización del Acceso Centro Norte del Distrito Metropolitano de Quito se fija en cuarenta centavos de dólar de los Estados Unidos de América (USD 0,40).**

Para revisión y fijación de **tasa a futuro** se aplicará la siguiente fórmula de cálculo y sus componentes:

$$T = \frac{\sum_{m=1}^M Cam}{365VT_i}$$

**Donde:**

**M** = Es el número de los diferentes tipos de requerimientos anuales que deben cubrirse (inversiones, costo de conservación, costo de operación, costo de mantenimiento, etc.);

**Ca<sub>m</sub>** = Es el monto anual correspondiente a cada M y

**VT<sub>i</sub>** = Es el flujo diario de vehículos que circularán por la vía”.

En consecuencia, este artículo se encuentra sustentado en los elementos y las consideraciones expuestas en el INFORME TÉCNICO METODOLOGÍA DE CÁLCULO TASA PEAJE “ACCESO CENTRO NORTE DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO” de 30 de abril de 2024.

**3.3.2.** Sobre el artículo 8 del proyecto que señala:

*“Sustitúyase el artículo 1662 por el siguiente:*

**“Artículo 1662. - Forma de pago.** – Una vez que los conductores o propietarios de vehículos automotores utilicen el Acceso Centro Norte del Distrito Metropolitano de Quito cancelarán el valor de la tasa, a través de la modalidad prepago mediante la adquisición del dispositivo TAG o pos pago en los puntos destinados para el efecto por la Empresa Pública Metropolitana de Movilidad y Obras Públicas.

*En el evento que los sujetos pasivos de este tributo no cancelen en el término de 15 días el valor de la tasa, la Empresa Pública Metropolitana de Movilidad y Obras Públicas ejercerá el cobro y su recaudación, inclusive por el procedimiento coactivo.*

*La EPMMOP coordinará con la Agencia Metropolitana de Tránsito el mecanismo que garantizará la interconexión para la recuperación de los montos adeudados por los sujetos pasivos de esta tasa”.*

Sobre esta disposición, el artículo 66 del Código Tributario prevé:

*“Administración tributaria de excepción.- Se exceptúan de lo dispuesto en los artículos precedentes, los casos en que la ley expresamente conceda la gestión tributaria a la propia entidad pública acreedora de tributos. En tal evento, la administración de esos tributos corresponderá a los órganos del mismo sujeto activo que la ley señale; y, a falta de este señalamiento, a las autoridades que ordenen o deban ordenar la recaudación”.*

En consonancia, el artículo 67 del Código Tributario señala que:

*“Facultades de la administración tributaria. - Implica el ejercicio de las siguientes facultades: de aplicación de la ley; la determinadora de la obligación tributaria; la de resolución de los reclamos y recursos de los sujetos pasivos; la potestad sancionadora por infracciones de la ley tributaria o sus reglamentos la de transacción dentro de los parámetros legales establecidos; y la de recaudación de los tributos”.*

Ante lo cual, también se debe señalar lo previsto en el primer inciso del artículo 157 del Código Tributario:

*“Para el cobro de créditos tributarios, comprendiéndose en ellos los intereses, multas y otros recargos accesorios, como costas de ejecución, las administraciones tributarias central y seccional, según los artículos 64 y 65 y, cuando la ley lo establezca expresamente, la administración tributaria de excepción, según el artículo 66, gozarán de la acción coactiva, que se fundamentará sea con base de actos o resoluciones administrativas firmes o ejecutoriadas, en título de crédito emitido legalmente conforme a los artículos 149, 150 y 160”.*

En consecuencia, se sugiere observar las disposiciones antes señaladas dentro del artículo en mención, así como en el texto del proyecto, con la finalidad de delimitar las actuaciones del GAD DMQ y la EPMMOP.

**3.4.** El proyecto contiene: (i) una (1) Disposición General; (ii) una (1) Disposición Derogatoria; y, (iii) una (1) Disposición Final.

**3.4.1.** Respecto a la “Disposición General” cuyo texto señala:

*“De conformidad con lo establecido en el artículo 1728 de la Codificación del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, la tasa por utilización del Acceso Centro Norte del Distrito Metropolitano de Quito será revisada y fijada cada 4 años por el Concejo Metropolitano. Para el efecto la EPMMOP realizará los estudios y emitirá el informe técnico correspondiente”.*

Para esta disposición, conforme los artículos 264 y 301 de la Constitución de la República del Ecuador (Constitución); 186 y 566 del COOTAD; y, del Código Tributario, así como los argumentos esgrimidos por la Corte Constitucional, se advierte que, la fijación de la tarifa deberá observar el principio de “reserva de ley” y expedirse a través de ordenanza, bajo la facultad privativa del Alcalde para presentar este tipo de proyectos normativos.

**3.4.2.** Respecto a la “Disposición Derogatoria” cuyo texto señala:

*“Deróguese el Capítulo IX “De la Tasa por Utilización de la Vía Píntag – El Volcán”, artículos del 1664 al 1670 inclusive; y el Capítulo X “De la Tasa por Utilización de la Vía que Conduce a Lloa”, artículos del 1671 al 1677 inclusive del TÍTULO IV DE LAS TASAS DEL LIBRO III.5 PRESUPUESTO, FINANZAS Y TRIBUTACIÓN”.*

Al respecto, el Diccionario Panhispánico del Español Jurídico (2017) define al término “Disposición adicional” de la siguiente manera:

*“Elemento final de una iniciativa legislativa que no forma parte del cuerpo del proyecto o proposición y que puede contener regímenes jurídicos especiales que no pueden situarse en el articulado, o excepciones, dispensas o reservas a la aplicación, o mandatos y autorizaciones no dirigidos a producir normas jurídicas, o disposiciones de carácter residual que no tengan acomodo en otra parte de la norma. No es infrecuente que a través*

*de disposiciones adicionales se incorporen modificaciones a leyes distintas de la materia objeto de regulación, con técnica poco depurada.”<sup>1</sup>. (Énfasis fuera de texto original)*

Este diccionario a su vez, define al término “derogación” como:

*“Gral. Acción y efecto de derogar. La derogación puede ser expresa, cuando se establece en una disposición posterior de igual o superior rango a la que queda derogada, o bien tácita, si la disposición posterior de igual o superior rango regula la materia de modo incompatible a como lo venía haciendo la ley o disposición anterior, que queda por ello derogada”<sup>2</sup>.*

En consecuencia, este proyecto contempla una disposición derogatoria adicional en el artículo 1 de este, lo que abarca dos capítulos de la ordenanza metropolitana de codificación.

**3.4.4.** La “Disposición Final” señala que: *“La presente Ordenanza entrará en vigencia con su publicación en el Registro Oficial, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 11 del Código Orgánico Tributario”.*

Al respecto, el Diccionario Panhispánico del Español Jurídico (2017) define al término “Disposición final” de la siguiente manera:

*“Parl. Elemento final de una iniciativa legislativa que no forma parte del cuerpo del proyecto o proposición y que puede contener modificaciones complementarias y excepcionales de una legislación vigente, cláusulas de salvaguardia de rango de ciertas disposiciones o de competencias ajenas, la atribución de rango distinto a ciertas disposiciones de la norma, diferentes al general de la iniciativa, y la distribución competencial al respecto entre el Estado y las comunidades autónomas o título competencial habilitante que, en caso de concurrencia, deberá especificar a quién compete la materia, con mención numérica del correspondiente apartado cardinal y número o números del subapartado ordinal del artículo 149 de la Constitución”<sup>3</sup>.*

No obstante, conforme al texto del proyecto, el artículo 11 del Código Tributario prevé que:

*“Las leyes tributarias, sus reglamentos y las circulares de carácter general, regirán a partir de su publicación en el Registro Oficial, salvo que se establezcan fechas de vigencia posteriores a la misma.*

*Sin embargo, las normas que se refieran a tributos cuya determinación o liquidación deban realizarse por períodos anuales, como acto meramente declarativo, se aplicarán desde el primer día del siguiente año calendario, y, desde el primer día del mes siguiente, cuando se trate de períodos menores”.*

---

<sup>1</sup> Diccionario Panhispánico del Español Jurídico (Volumen I), dirigido por Santiago Muñoz Machado. (Madrid, 2017, p. 842)

<sup>2</sup> Diccionario Panhispánico del Español Jurídico (Volumen I), dirigido por Santiago Muñoz Machado. (Madrid, 2017, p. 800)

<sup>3</sup> Diccionario Panhispánico del Español Jurídico (Volumen I), dirigido por Santiago Muñoz Machado. (Madrid, 2017, págs. 842 y 843)



En consecuencia, el Código Tributario establece que, las normas tributarias serán exigibles a partir de su publicación en el Registro Oficial salvo que se establezcan fechas de vigencia posteriores a esta condición.

#### IV. ANÁLISIS JURÍDICO

##### **4.1. Concordancia con la Constitución de la República, Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, Código Tributario, Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito.**

**4.1.1.** Respecto a la competencia del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito:

El proyecto de ordenanza se enmarca en el “régimen tributario” con base en los principios previstos en el artículo 300 de la Constitución de la República del Ecuador (Constitución): (i) generalidad, (ii) progresividad, (iii) eficiencia, (iv) simplicidad administrativa, (v) irretroactividad, (vi) equidad, (vii) transparencia y (viii) suficiencia recaudatoria. La política tributaria promoverá la redistribución y estimulará el empleo, la producción de bienes y servicios, y conductas ecológicas, sociales y económicas responsables.

El artículo 301 de la Constitución prevé que “mediante ley sancionada por la Asamblea Nacional se podrá establecer, modificar, exonerar o extinguir impuestos” y a su vez que, “sólo por acto normativo de órgano competente se podrán establecer, modificar, exonerar y extinguir tasas y contribuciones”. El artículo 489 del COOTAD indica que son fuentes de la obligación tributaria municipal y metropolitana:

- “a) Las leyes que han creado o crearen tributos para la financiación de los servicios municipales o metropolitanos, asignándoles su producto, total o parcialmente;*
- b) Las leyes que facultan a las municipalidades o distritos metropolitanos para que puedan aplicar tributos de acuerdo con los niveles y procedimientos que en ellas se establecen; y,*
- c) Las ordenanzas que dicten las municipalidades o distritos metropolitanos en uso de la facultad conferida por la ley”.*

Es con ello que, el artículo 566 de la norma *ut supra* establece:

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

*Sin embargo, el monto de las tasas podrá ser inferior al costo, cuando se trate de servicios esenciales destinados a satisfacer necesidades colectivas de gran importancia para la comunidad, cuya utilización no debe limitarse por razones económicas y en la medida y siempre que la diferencia entre el costo y la tasa pueda cubrirse con los ingresos generales*

de la municipalidad o distrito metropolitano. El monto de las tasas autorizadas por este Código se fijará por ordenanza”.

En consonancia, el artículo 568 del COOTAD señala que:

*“Las tasas serán reguladas mediante ordenanzas, cuya iniciativa es privativa del alcalde municipal o metropolitano, tramitada y aprobada por el respectivo concejo, para la prestación de los siguientes servicios:*

- a) Aprobación de planos e inspección de construcciones;*
- b) Rastro;*
- c) Agua potable;*
- d) Recolección de basura y aseo público;*
- e) Control de alimentos;*
- f) Habilitación y control de establecimientos comerciales e industriales;*
- g) Servicios administrativos;*
- h) Alcantarillado y canalización; e,*
- i) Otros servicios de cualquier naturaleza.*

*Cuando el gobierno central hubiere transferido o transfiera excepcionalmente al nivel de gobierno municipal o metropolitano las competencias sobre aeropuertos, se entenderá también transferida la facultad de modificar o crear las tasas que correspondan y a las que haya lugar por la prestación de éstos servicios públicos, a través de las respectivas ordenanzas”.*

En esta línea y con relación a la naturaleza jurídica de la tasa a partir de su configuración como tributo, en específico, y los caracteres que la componen, la Corte se pronunció 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”.*

El artículo 17 número 7 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Infraestructura Vial del Transporte Terrestre, señala que le corresponde a los gobiernos autónomos descentralizados: *“Fijar, cobrar o autorizar el cobro de tasas y tarifas viales para el financiamiento, uso y mantenimiento integral de la infraestructura vial de su jurisdicción, de sus componentes funcionales y las áreas de servicios auxiliares y complementarios; para tal efecto se establecerá las bases generales de regulación de tarifas aplicables”.* Concomitante a lo previsto en su reglamento y la Resolución No. 009-CNC-2014.

En consecuencia, los gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitanos tienen la competencia de “crear, modificar y extinguir” tasas y contribuciones especiales de mejoras bajo los principios que rigen al régimen tributario.

#### **4.1.2. Respecto a la sentencia de la Corte Constitucional:**

Con la Sentencia Nro. 61-21-IN/23 de 15 de noviembre de 2023, la Corte Constitucional del Ecuador en su calidad de máximo órgano de administración de justicia constitucional declaró “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”.

Entre los argumentos para tomar esta decisión se señalan los siguientes:

*“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).<sup>13</sup>*

*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.*

*(...) 9. 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**”.* (Énfasis fuera de texto original)

En concordancia, el artículo 3 del Código Tributario prevé que: *“Sólo por acto legislativo de órgano competente se podrán establecer, modificar o extinguir tributos”*, así como a los artículos 4, 7 y 8 de esta Código y el artículo 186 del COOTAD, el cual señala que: *“los gobiernos autónomos descentralizados municipales y distritos metropolitanos mediante*

*ordenanza podrán crear, modificar, exonerar o suprimir, tasas y contribuciones especiales de mejoras generales o específicas (...)*”.

#### **4.1.3. Respecto a las atribuciones del Concejo Metropolitano:**

Por otro lado, el artículo 227 de la Constitución prevé los principios que rigen a la administración pública, como eje transversal para la prestación de servicios públicos: (i) eficacia; (ii) eficiencia; (iii) calidad; (iv) jerarquía; (v) desconcentración; (vi) descentralización; (vii) coordinación; (viii) participación; (ix) planificación; (x) transparencia y (xi) evaluación.

En consecuencia, el artículo 240 de la Constitución reconoce la facultad legislativa que tienen los gobiernos autónomos descentralizados; y, señala en su artículo 266 que: *“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”*.

En cuanto a la competencia para la expedición de ordenanzas el COOTAD en las letras a) y c) del artículo 87, establece la facultad normativa del gobierno autónomo descentralizado metropolitano en materias de su competencia, mediante la expedición de ordenanzas metropolitanas, acuerdos y resoluciones.

De acuerdo con las normas precedentes, se determina que la reglamentación de los tributos metropolitanos constituye una competencia exclusiva de carácter constitucional y legal asignada a los gobiernos autónomos descentralizados metropolitanos o municipales, lo cual corresponde normar al Concejo Metropolitano a través de la expedición de ordenanzas metropolitanas. En concordancia con el artículo 8 número 3 de la Ley Orgánica de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito, al señalar expresamente que este órgano le corresponde: *“Normar, mediante Ordenanza, la aplicación de las disposiciones tributarias, de carácter municipal, cuando sea preciso”*.

#### **4.1.4. Respecto a la iniciativa legislativa privativa del Alcalde Metropolitano**

El señor Alcalde Metropolitano de Quito, proponente de este proyecto de ordenanza, con base en la facultad privativa establecida en el artículo 90 letra e) del COOTAD, señala en su parte expositiva que:

*“Con el objetivo de dar cumplimiento a la sentencia Nro. 61-21-IN/23 sobre el artículo 1675 (actual artículo 1661) del Código Municipal del Distrito Metropolitano de Quito, relacionado con el establecimiento del valor de la tasa por la utilización del Acceso Centro Norte del Distrito Metropolitano de Quito, es indispensable modificar todo el capítulo VIII del Título IV del Libro III.5 del mencionado cuerpo normativo, con el objetivo de regular normativamente el sujeto activo, sujeto pasivo, la tarifa, la forma de pago y la satisfacción de los servicios. En lo atinente a las tasas por la utilización de la vía Píntag – El Volcán y la vía que conduce a Lloa, todas las disposiciones previstas en los capítulos IX y X del Título IV del Libro III.5 del Código Municipal del Distrito Metropolitano de Quito deben ser*

*eliminadas del ordenamiento jurídico, debido a que las vías objeto de las tasas de los peajes son rurales, de competencia del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Pichincha, según los informes emitidos por la Secretaría de Hábitat y Ordenamiento Territorial y la Gerencia de Terminales y Estacionamientos.*

*Para fundamentar la derogatoria de los capítulos IX y X del Título IV del Libro III.5 del Código Municipal del Distrito Metropolitano de Quito, la Empresa Pública Metropolitana de Movilidad y Obras Públicas ha emitido los informes técnicos correspondientes. La red vial provincial es el conjunto de vías que dentro de la circunscripción territorial de la provincia, no forman parte del inventario de la red vial estatal, regional o cantonal urbana, cuyas facultades de rectoría, planificación, regulación, control y gestión de la red vial provincial corresponde a los gobiernos autónomos descentralizados provinciales, que tienen entre sus actividades: "(...) 1. Construir y rehabilitar vías en la red vial provincial; 3. Ejecutar los planes de construcción, rehabilitación y ampliación de la infraestructura de la red vial provincial; 4. Realizar el mantenimiento rutinario y periódico en la red vial provincial"; de acuerdo con lo establecido en los artículos 7, 16 y 17 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Infraestructura Vial del Transporte Terrestre; artículo 4, número 5 letra d) de su Reglamento General, artículo 3 número 3, y artículos del 10 al 15 de la Resolución No. 009-CNC-2014 de 10 de enero de 2015."*

Acorde con todo lo mencionado, los artículos del proyecto de ordenanza analizados no contravienen disposiciones constitucionales ni normativas respecto de la temática que trata el proyecto de ordenanza materia de este informe, sino que precautelarían mantener una uniformidad con las demás disposiciones del ordenamiento jurídico.

#### **4.2. Normas legales vigentes que serían incompatibles, que se verían afectadas o deberían derogarse o reformarse con la aprobación de la norma propuesta.**

**4.2.1.** El Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, reformado en razón de la Ordenanza Metropolitana Nro. 063-2023, en el artículo 67.50 dispone que el Concejo Metropolitano de Quito podrá expedir como ordenanzas normas de carácter general que serán -salvo excepciones- necesariamente reformativas de este Código, ya por modificar sus disposiciones, ya por agregarle otras nuevas, las cuales se denominarán ordenanzas metropolitanas.

**4.2.2.** El proyecto de ordenanza persigue modificar el CAPÍTULO VIII DEL TÍTULO IV DEL LIBRO III.5, DE LA TASA POR LA UTILIZACIÓN DEL ACCESO CENTRO NORTE DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO y a su vez, la derogatoria de los CAPÍTULOS IX Y X DEL TÍTULO IV DEL LIBRO III.5, RELACIONADAS CON LAS TASAS POR EL USO DE LA VÍA PÍNTAG – EL VOLCÁN, Y LA VÍA QUE CONDUCE A LLOA del Código Municipal para el Distrito Metropolitano, cuya última codificación es la Ordenanza Metropolitana Nro. 072-2024.

**4.2.3.** Este proyecto de ordenanza en concordancia con el presupuesto de "reserva de ley" concebido desde la Constitución, se irradia al Código Tributario y al COOTAD, prevé regularizar las tasas de este GAD DMQ para la "utilización del Acceso Centro Norte del Distrito Metropolitano de Quito y su área de influencia vial y las zonas adyacentes, como medio de ingreso y salida de vehículos motorizados".

**4.2.4.** Respecto a las actuaciones inmersas en el régimen tributario se advierte las disposiciones previstas en el artículo 65 y 66 del Código Tributaria, a través del cual las administraciones tributarias seccionales o de excepción, ejercen las “facultades de la administración tributaria”, las cuales implican el ejercicio de las siguientes: de aplicación de la ley; la determinadora de la obligación tributaria; la de resolución de los reclamos y recursos de los sujetos pasivos; la potestad sancionadora por infracciones de la ley tributaria o sus reglamentos la de transacción dentro de los parámetros legales establecidos; y la de recaudación de los tributos.

**4.2.5.** Respecto a la “Disposición Final” se advierte que, el artículo 11 del Código Tributario prevé la entrada en vigencia de las normas tributaria de carácter general a partir de su publicación en el Registro Oficial, salvo que se establezcan fechas posteriores a esta condición.

**4.2.6.** De igual forma, el proyecto de Ordenanza en análisis, guarda conformidad con las disposiciones señaladas en el artículo 67.55 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, el cual se refiere al cumplimiento de los requisitos de los proyectos de ordenanza y técnica legislativa.

**4.2.7.** En relación al texto propuesto en el artículo 2 del proyecto de ordenanza, que sustituye el artículo 1658, se sugiere eliminar la palabra peaje a fin de evitar que exista una confusión conceptual con la palabra tasa. Ya que, de acuerdo a la definición de la Real Academia de la Lengua, peaje significa: “pasaje, impuesto, tributo, carga, canon, pago, tasa”.

**4.2.8.** En referencia al artículo 3, que sustituye el artículo 1659, es menester que el “hecho generador” se relacione claramente con: la utilización o aprovechamiento de la vía de acceso denominada “Centro Norte del Distrito Metropolitano de Quito y su área de influencia”, ya que una de las características sustanciales del establecimiento de una tasa es que se encuentra vinculada a una determinada actividad estatal.

**4.2.9.** De igual forma, el proyecto de Ordenanza en análisis, guarda conformidad con las disposiciones señaladas en el artículo 67.55 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, el cual se refiere al cumplimiento de los requisitos de los proyectos de ordenanza y técnica legislativa.

**4.2.10.** Finalmente, en el artículo 5, referente al sujeto pasivo, se recomienda establecer que: son los *usuarios* de la vía de acceso denominada “Centro Norte del Distrito Metropolitano de Quito y su área de influencia”, ya que el término propietarios o conductores de vehículos motorizados podría generar confusión con otros tributos que actualmente ya se cobran a estos sujetos pasivos.

#### **4.3. Estimación del costo o identificación de los ámbitos de impacto económico que podría tener la implementación de la norma.**

Del texto del proyecto de ordenanza no se desprende disposición alguna que involucre la erogación de recursos económicos municipales que impliquen una determinación de su financiamiento, conforme el artículo 166 del COOTAD.

## V. PRONUNCIAMIENTO

**5.1.** Con base en los fundamentos expuestos, la Procuraduría Metropolitana concluye que de acuerdo con lo manifestado en la letras a) y c) del artículo 87 del COOTAD, en concordancia con el número 3) del artículo 8 de la Ley Orgánica de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito, así como los artículos 67.48, 67.49 y 67.50 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, corresponde al Concejo Metropolitano debatir la "ORDENANZA METROPOLITANA MODIFICATORIA DE LA CODIFICACIÓN DEL CÓDIGO MUNICIPAL DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO QUE SUSTITUYE EL CAPÍTULO VIII DEL TÍTULO IV DEL LIBRO III.5, DE LA TASA POR LA UTILIZACIÓN DEL ACCESO CENTRO NORTE DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO Y DEROGATORIA DE LOS CAPÍTULOS IX Y X DEL TÍTULO IV DEL LIBRO III.5, RELACIONADAS CON LAS TASAS POR EL USO DE LA VÍA PÍNTAG – EL VOLCÁN, Y LA VÍA QUE CONDUCE A LLOA".

**5.2.** De igual manera, en función de la propuesta normativa remitida se concluye que ésta se encuentra dentro del régimen de competencias de este Distrito Metropolitano, y observa las disposiciones previstas en el ordenamiento jurídico para lo cual, esta Procuraduría emite viabilidad jurídica no vinculante y lo remite para continuar con el procedimiento parlamentario previsto en el artículo 322 del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía Descentralización y en los artículos 67.57 y siguientes del Código Municipal.

**5.3.** El pronunciamiento de la Procuraduría no se puede considerar vinculante, así tampoco se refiere a aspectos técnicos, ni a aquellos inherentes a las competencias de la dependencia que emitió el informe correspondiente, mismo que es de exclusiva responsabilidad del área que lo generó.

Atentamente,

Mgs. Paola Crespo Enríquez  
**SUBPROCURADORA DE ASESORÍA GENERAL**  
**PROCURADURÍA METROPOLITANA DEL GAD DMQ**