Sentencia No. 76-16-IN/21
Jueza ponente: Teresa Nuques Martínez

Quito, D.M., 08 de septiembre de 2021

CASO No. 76-16-IN

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

SENTENCIA

Tema: La Corte Constitucional analiza la constitucionalidad de la Reforma a la Ordenanza que regula la Aplicación, Cobro y Exoneración de Contribuciones Especiales de Mejoras en el cantón San Pedro de Pelileo, provincia de Tungurahua, publicada en el Registro Oficial No. 886, de 21 de noviembre de 2016, en relación a las exenciones tributarias para las personas adultas mayores y personas con discapacidad y el principio de irretroactividad de la ley tributaria. Luego del examen realizado, la Corte desestima la acción presentada.

I. Antecedentes y procedimiento

1. Los señores Hernán Rodrigo Gómez Villagrán y Elina Enri Belduma Cuenca, por sus propios y personales derechos y en calidad de secretario y coordinadora de la Asamblea de Pelileo, respectivamente (en adelante **"los accionantes"**), presentaron el 1 de noviembre de 2016 acción pública de inconstitucionalidad por la forma y por el fondo de la "*Ordenanza que regula la Aplicación, Cobro y Exoneración de Contribuciones Especiales de Mejoras en el cantón San Pedro de Pelileo, provincia de Tungurahua",* publicada en el Registro Oficial-Edición Especial No. 443, de 31 de diciembre de 2015 y en contra de la *"Reforma a la Ordenanza que regula la Aplicación, Cobro y Exoneración de Contribuciones Especiales de Mejoras en el cantón San Pedro de Pelileo, provincia de Tungurahua",* publicada en el Registro Oficial No. 886, de 21 de noviembre de 2016.[1],

2. Asimismo, los accionantes solicitaron como medidas cautelares la suspensión de los títulos de crédito devenidos del cobro de dicha Ordenanza y la abstención de exigir el certificado de no adeudar contribuciones especiales de mejoras.

[1] La Reforma a la *Ordenanza que regula la Aplicación, Cobro y Exoneración de Contribuciones Especiales de Mejoras en el cantón San Pedro de Pelileo, provincia de Tungurahua",* publicada en el Registro Oficial No. 886, de 21 de noviembre de 2016, fue discutida y aprobada por el seno del Concejo de Municipal del cantón San Pedro de Pelileo, en dos debates, los días 21 y 23 de septiembre de 2016; y, firmada, sancionada y dispuesto el cumplimiento conforme al art. 322 del COOTAD, el 27 de septiembre de 2016, según certificación sentada por la Secretaria del Concejo Municipal abogada Pepita Bourgeat Flores, constante a *fojas* 8 y 177 del expediente constitucional.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

3. En la misma fecha de la demanda, el 1 de noviembre de 2016, la Secretaría General de la Corte Constitucional certificó que no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto ni acción.

4. La Sala de Admisión de la Corte Constitucional el 23 de noviembre de 2016 admitió a trámite la demanda, sin pronunciarse sobre la solicitud de medidas cautelares.

5. La sustanciación de la causa, en virtud del sorteo realizado el 14 de diciembre de 2016, correspondió al entonces juez Francisco Butiñá Martínez, quien avocó conocimiento el 12 de junio de 2018.

6. El 17 de julio de 2018, el entonces juez sustanciador convocó a audiencia, misma que se llevó a cabo el 24 de julio del mismo año.

7. Una vez posesionados los actuales integrantes de la Corte Constitucional, el 9 de julio de 2019 el Pleno de la Corte Constitucional efectuó el sorteo para la sustanciación de la presente causa, la cual correspondió a la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, quien avocó conocimiento mediante auto de 5 de agosto de 2021, mismo que fue notificado el 6 de agosto del año en curso.

8. Toda vez que se cuenta con las posiciones de las partes y del Procurador General del Estado en el expediente constitucional, la jueza ponente no encuentra la necesidad de realizar una nueva audiencia.

II. Competencia

9. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción pública de inconstitucionalidad de conformidad con lo previsto por el artículo 436 numeral 2 de la Constitución, en concordancia con los artículos 75, número 1, letra *d* y 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante, "LOGJCC").

III. Normas impugnadas

10. De la revisión de la Ordenanza impugnada, se puede apreciar que las normas de la Ordenanza publicada en el Registro Oficial-Edición Especial No. 443, de 31 de diciembre de 2015 fueron derogadas de manera expresa, a través de la disposición transitoria primera,[2] quedando vigente[3] la Reforma a dicha Ordenanza, publicada en el Registro Oficial No. 886, de 21 de noviembre de 2016, tal como lo señala su

[2] *"PRIMERA.- Quedan derogadas expresamente las Ordenanzas, reformas, acuerdos, así como también todas las disposiciones que se opongan a la presente Ordenanza."*

[3] *"TERCERA.- La presente REFORMA A LA ORDENANZA QUE REGULA LA APLICACIÓN, COBRO Y EXONERACIÓN DE CONTRIBUCIONES ESPECIALES DE MEJORAS EN EL CANTÓN SAN PEDRO DE PELILEO, PROVINCIA DE TUNGURAHUA, entrará en vigencia a partir de su promulgación en la gaceta municipal, sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial."*

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

disposición general tercera por lo que en este apartado se detallarán únicamente las normas que fueron expedidas en el 2016:

REFORMA A LA ORDENANZA QUE REGULA LA APLICACIÓN, COBRO Y EXONERACIÓN DE CONTRIBUCIONES ESPECIALES DE MEJORAS EN EL CANTÓN SAN PEDRO DE PELILEO, PROVINCIA DE TUNGURAHUA	
Art. 1.- Objeto y materia imponible.-	*Regular las Contribuciones Especiales de Mejoras en el sector urbano del Cantón San Pedro de Pelileo por el beneficio real y presuntivo de la inversión pública Municipal.*
Art. 2.- Hecho Generador.-	*Constituye hecho generador de las contribuciones especiales de mejoras, el beneficio real o presuntivo proporcionado a las propiedades inmuebles del sector urbano del Cantón por la inversión en obra pública municipal realizada en las zonas urbanas y de expansión urbana. Las contribuciones especiales de mejoras, como obligación tributaria, se determina para los propietarios de los inmuebles conforme lo establece la Ordenanza.*
Art. 3.- Obras y servicios atribuibles a las contribuciones especiales de mejoras.-	*En subordinación a lo dispuesto en el Artículo 577 del COOTAD, las contribuciones especiales de mejoras consideradas para la Ordenanza son:* *a) Apertura, pavimentación, adoquinado, ensanche y construcción de vías de toda clase;* *b) Repavimentación urbana;* *c) Aceras, bordillos y cercas; obras de soterramiento y adosamiento de las redes de telecomunicaciones y eléctricas* *d) Obras de alcantarillado;* *e) Construcción y ampliación de obras y sistemas de agua potable;* *f) Desecación de pantanos y relleno de quebradas;* *g) Plazas o Mercados, parques, jardines;* *h) Escalinatas y miradores;* *i) Muros de gaviones; encauzamiento de quebradas;* *j) Construcción y equipamiento urbano; y,* *k) Distribuidores de tránsito y otras obras que el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón San Pedro de Pelileo determine previo el dictamen técnico de la Dirección de Planificación y legal de Asesoría jurídica correspondiente.*
Art. 4.- Determinación Presuntiva del Beneficio de Contribución Especial de Mejoras.-	*El tributo se determina, cuando una propiedad resulta colindante con una obra pública y aquellos que se encuentren dentro del área declarada zona de beneficio o influencia, o de expansión urbana.*
Art. 5.- Sujeto Activo.-	*El sujeto activo de los tributos de las contribuciones especiales de mejoras, conforme el Artículo 574 del COOTAD, es el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón San Pedro de Pelileo. Para la determinación y cobro del tributo se faculta al Departamento Financiero*

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

	con base en la información proporcionada por los Departamentos de Obras Públicas y de Catastros y Avalúos.
Art. 6.- Sujetos Pasivos.-	*Son sujetos pasivos de las contribuciones especiales de mejoras las personas naturales o jurídicas propietarios de bienes inmuebles urbanos, que siendo beneficiarios por la ejecución de la inversión en obra pública, según la ley, están obligados a pagar el tributo como contribuyentes para la reinversión en obra pública.*
Art. 7.- Carácter Real de la Contribución.-	*Las contribuciones especiales de mejoras tienen carácter real cuando las propiedades beneficiadas, cualquiera que sea su título legal o situación de empadronamiento catastral, respondan con su valor a la determinación tributaria. Los propietarios solamente responderán hasta por el valor de la propiedad, de acuerdo con el avaluó municipal actualizado. En las obras en las que no sea posible establecer beneficiarios reales ni zona de influencia específica, su costo se prorrateará entre los propietarios de inmuebles del cantón, en proporción al avalúo actualizado. Si no fuese factible establecer los beneficiarios reales, pero sí la zona de influencia, se prorrateará entre éstas, en proporción al avalúo actualizado. En caso de sucesiones indivisas o de comunidades de bienes, el pago podrá demandarse a todos y cada uno de los propietarios. Al tratarse de inmuebles sometidos al régimen de propiedad horizontal, cada propietario estará obligado al pago según sus respectivas alícuotas y el promotor será responsable del pago del tributo correspondiente a las alícuotas cuya transferencia de dominio se haya producido.*
Art. 8.- Base del Tributo.-	*La base del tributo por contribuciones especiales de mejoras será el costo total de la obra pública, prorrateado equitativamente entre las propiedades beneficiadas, en la forma y proporción que se establece en la presente Ordenanza. Cuando sean varias obras públicas la determinación del tributo se realizará por obra, separadas una de la otra y se denominara contribución especial de mejoras específica.*
Art. 9.- Determinación del Costo.-	*El costo total de la obra para el establecimiento de la base imponible y cálculo de las contribuciones especiales de mejoras, se sustenta en:* *a) El valor de mercado o precio de las propiedades cuya adquisición o expropiación fueren necesarias para la ejecución de las obras, deduciendo el precio de los predios, a fracciones de predios que no queden incorporados definitivamente;* *b) El pago por demolición o acarreo de escombros;* *c) El valor del costo total de la obra, sea ésta ejecutada por contrato o por administración del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal, que comprenderá movimientos de tierras, afirmados, adoquinados, andenes, bordillos, construcción de aceras, pavimento y obras de arte;* *d) El valor de todas las indemnizaciones que hayan pagado o se deba pagar por razón de daños y perjuicios por fuerza mayor o daño fortuito;* *e) Los costos de los estudios y administración del proyecto, programación, fiscalización y dirección técnica. Estos gastos no podrán exceder del 5 % del costo total de la obra; y,* *f) El interés de los créditos utilizados para acrecentar los fondos necesarios para la ejecución de la obra.* *Para el costo de las obras establecidas por contribuciones especiales de mejoras, el Departamento de Obras Públicas con la colaboración del Departamento Financiera* (sic) *deberán llevar los registros especiales de*

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

	costo en los que se detallarán los valores determinados y mencionados en los literales "a" y "e" de este artículo. *Los costos que se desprenderán de tales registros, así como la lista de propiedades, que de conformidad con las disposiciones de esta Ordenanza se consideren que están sujetas al pago de la contribución especial de mejoras deberán ser determinadas conjuntamente por los Departamentos de Planificación, Obras Publicas y Avalúos y Catastros; antes de su aplicación deberán ser aprobadas por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal previo el informe de la Comisión de Planificación y Presupuesto.* *Está facultado para el cálculo del costo de la inversión y de las obras, para la determinación de las contribuciones especiales de mejoras, el Departamento de Obras Públicas conjuntamente con el Departamento Financiero, conforme al registro y actualización predial que proporcione el Departamento de Catastros y Avalúos, con anterioridad a la aplicación.*
Art. 10.- Tipos de beneficios.-	*Los beneficios que generan las obras y por las que pagan el tributo de contribuciones especiales de mejoras se clasifican en:* *a) Directas.- Cuando las obras causan un beneficio directo a los predios frentistas.* *b) Indirectas.- Cuando las obras causan un beneficio general o colectivo a los bienes inmuebles del cantón San Pedro de Pelileo.* *c) Sectoriales.- Las que causan el beneficio a un sector o área de influencia debidamente delimitada por el Departamento de Planificación; y,* *Corresponde a los Departamentos de Planificación y Obras Públicas determinar la clase de beneficio que genera la obra ejecutada.* *Los beneficios por las obras son excluyentes unos de otros, así: quien paga un beneficio directo, no pagará indirecto ni sectorial; quien paga por el sectorial, no pagará el directo ni el indirecto.*
Art. 11.- Establecimiento del costo total de la obra.-	*Los departamentos responsables de la ejecución de las obras, según corresponda, establecerán el costo total de la obra, sea que ésta se hubiese ejecutado por contrato o administración directa. Dentro del costo de la obra se deberán sumar los valores pagados de acuerdo a como lo establece el artículo 9.*
Art. 12.- Levantamiento de la información de los Predios Beneficiados.-	*Los Departamentos de Obras Públicas y Catastros y Avalúos complementarán y precisarán la información predial beneficiada de las contribuciones especiales de mejoras y remitirán al Departamento Financiero para la determinación del tributo y emisión de los títulos de crédito.*
Art. 13.- Prorrateo de costo de la obra.-	*Una vez establecido el costo de la obra sobre cuya base se ha de calcular el tributo, la información de los propietarios de los inmuebles beneficiarios con ella y el tipo de tributo que les corresponda conforme la definición que haga el Departamento encargado de la ejecución de la obra o el órgano respectivo, corresponderá al Departamento Financiera del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón San Pedro de Pelileo, para que en coordinación con la Jefatura de Rentas, liquide el impuesto que se gravará a prorrata al inmueble beneficiado de acuerdo a cada caso establecido en los siguientes literales:* *a) De definirse inmuebles con beneficio de un solo tipo, se prorrateará*

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

	entre ellos el costo conforme a esta Ordenanza y al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización; y, *b) Si en una misma obra pública existen bienes inmuebles con diversos tipos de beneficios directos, indirectos y/o sectoriales, deberá definirse por parte del órgano correspondiente y de la forma previa a la aplicación de las reglas establecidas para cada obra, la coexistencia de estos beneficiarios, previo informe del Departamento de Planificación y de Obras Públicas.* *El Departamento Financiero de conformidad con lo dispuesto en la presente Ordenanza determinará y gravará a prorrata el valor del tributo para los inmuebles de acuerdo al beneficio derivado del tipo de obra pública señalado en el Artículo 3.*
Art. 14.- Adoquinamiento y pavimentación o repavimentación urbana.-	*El costo del adoquinado, pavimentación o repavimentación, en el sector urbano, apertura o ensanche de calles se distribuirá de la siguiente manera:* *a) El 40 % será prorrateado entre todas las propiedades sin excepción, en proporción a las medidas de su frente a la vía;* *b) El 60 % será prorrateado entre todas las propiedades con frente a la vía sin excepción, en proporción al avalúo actualizado y las mejoras adheridas en forma permanente;* *c) La suma de las cantidades resultantes de las letras a) y b), serán puestas al cobro en la forma establecida en este artículo; y, el cobro se lo hará durante 15 años con el pago de 15 cuotas de igual valor -una cuota por año-. Si una propiedad diere frente a dos o más vías públicas, el área de aquella se dividirá proporcionalmente a dichos frentes en tantas partes como vías, para repartir entre ellas el costo de los afirmados; y,* *d) La construcción de vías conectoras y avenidas principales generarán contribución por mejoras para el conjunto de todas las propiedades de la zona de influencia o de la ciudad, según sea el caso determinado técnicamente por el Departamento de Planificación y se aplicará el prorrateo del 70 % del costo de la obra a todas las propiedades locales con frente a la vía y se aplicará los literales a) y b) del artículo anterior de esta Ordenanza; y, el prorrateo del 30 % del costo de la obra a las propiedades que causan el beneficio de encontrarse en el sector o área de influencia debidamente delimitada por el Departamento de Planificación y se aplicará el prorrateo entre todas la propiedades en proporción al avalúo actualizado.* *El costo de pavimentación, repavimentación y adoquinado de la superficie comprendida entre las boca calles, se gravará a las propiedades esquineras, en la forma que establece este artículo.*
Art. 15.- Cercas y/o Cerramientos.-	*El costo por la construcción de cercas o cerramientos realizadas por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón San Pedro de Pelileo, será cobrado en su totalidad, a los dueños de las respectivas propiedades con frente a la vía.*
Art. 16.- Aceras y Bordillos.-	*La totalidad del costo de las aceras y bordillos construidos por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón San Pedro de Pelileo será pagado por los respectivos frentistas beneficiados mediante la contribución especial de mejoras, la que será puesta al cobro una vez liquidada la obra; y, el pago lo harán los contribuyentes hasta por 15 cuotas anuales, una por año, de igual valor; para lo cual se considerará lo*

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

	dispuesto en el artículo 572 del COOTAD y el literal d) del artículo 9 de esta Ordenanza previo informe técnico del Departamento de Planificación.
Art. 17.- Alcantarillado.-	*El valor total de las obras de alcantarillado que se construyan en zonas urbanas, zonas de expansión urbana, por parte del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Pelileo será íntegramente pagado, por los propietarios beneficiados, el valor total de la obra se prorrateará de acuerdo con el avalúo actualizado para el conjunto de todas las propiedades.* *En las nuevas urbanizaciones, los urbanizadores ejecutarán por su cuenta, las obras de alcantarillado que se necesiten así como también construirán por su cuenta los subcolectores que sean necesarios para conectar con los colectores existentes principales. Cuando se trate de construcción de nuevas redes de alcantarillado en sectores urbanizados o de la reconstrucción o ampliación de colectores ya existentes, el valor total de la obra se prorrateará de acuerdo con el avalúo actualizado para el conjunto de todas las propiedades de la zona de influencia beneficiadas previo informe técnico del Departamento de Planificación, hasta en un plazo máximo de 15 años, una cuota por año de igual valor, el que será puesto al cobro una vez liquidada la obra.*
Art. 18.- Obras y Sistemas de Agua Potable.-	*La contribución especial de mejoras por construcción y ampliación de obras y sistemas de agua potable, será cobrado por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal en la parte que se requiera una vez deducidas las tasas por servicios para cubrir su costo total en proporción al avaluó* (sic) *actualizado para el conjunto de todas las propiedades de la zona de influencia beneficiadas previo informe técnico del Departamento de Planificación.* *Para el pago del valor de la construcción, ampliación, operación y mantenimiento de los sistemas de agua potable y alcantarillado, el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal cobrará las contribuciones especiales de mejoras, y las tasas retributivas de los servicios. Las contribuciones especiales de mejoras se prorratearán hasta un plazo máximo de 15 años y se pagara* (sic) *una cuota cada año de igual valor; sin embargo, las contribuciones pueden ser pagadas por adelantado quedando la decisión al sujeto pasivo, dependiendo del monto del contrato y a las tomas requeridas por el usuario, en cuyo caso se admitiría un disminución* (sic) *en el valor tributario gradual y acumulativo hasta el 20% partiendo del 10% del año base.* *El Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal podrá desarrollar proyectos de servicios básicos con la participación pecuniaria o aportación de trabajo de las comunidades organizadas, en cuyo caso éstas no pagarán contribución de mejoras en la parte equivalente a su aporte, previa suscripción de informes técnicos y convenios.*
Art. 19.- Equipamiento Urbano, parques, plazas, jardines, mercados, canchas deportivas, estadios,	*El costo por la construcción de parques, plazas, jardines, mercados, canchas deportivas, estadios, monumentos y otras obras que ejecute el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón San Pedro de Pelileo se considerará lo dispuesto en el Artículo 577 del COOTAD literal h), se distribuirá de la siguiente forma:* *a) El veinte por ciento (20%) se distribuirá entre todas las propiedades ubicadas dentro de la zona de influencia beneficiada o radio de influencia determinado y que se encuentren en el margen como mínimo de 350 m.*

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

monumentos y otras obras.-	*hasta 500 m. como máximo, de donde se encuentre la obra ejecutada, cuyo ámbito o cobertura territorial será delimitado por el Departamento de Planificación del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón San Pedro de Pelileo, la distribución se hará en proporción a los avalúos actualizados.* *b) El cuarenta por ciento (40%) se distribuirá entre las propiedades consideradas urbanas de la ciudad y la distribución se hará en proporción a los avalúos actualizados.* *c) La suma de las cantidades resultantes de las letras a) y b), serán puestas al cobro en la forma establecida en este artículo; y, para el cobro se lo hará hasta por 15 cuotas distribuidas en 15 años, una cuota por año.* *d) El cuarenta por ciento (40%) a cargo del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal previo informe del Departamento Financiero.* *e) El valor total del costo de la obra se prorrateará de acuerdo con el avalúo actualizado para el conjunto de todas las propiedades públicas y privadas, hasta en un plazo máximo de 15 años, la que será sujeta de contribución una vez liquidada la obra.* *f) El literal d) de la presente Ordenanza se aplicará siempre y cuando el costo de la obra ejecutada por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón San Pedro de Pelileo sea mayor o igual a los 5'000.000,00 de dólares.*
Art. 20.- Cobro de las Contribuciones Especiales de Mejoras.-	*Las contribuciones especiales de mejoras determinadas mediante la presente Ordenanza, podrán cobrarse, fraccionando la obra a medida que vaya terminándose, por tramos o parte. El pago será exigible inclusive, por vía coactiva de acuerdo con la ley.*
Art. 21.- Emisión.-	*La emisión de los títulos de crédito se realizará por una sola vez y por el costo total de la obra, prorrateados hasta 15 años, en concordancia con el artículo 150 del Código Orgánico Tributario; su emisión se realizará junto con el impuesto predial y/o con las tasas de servicios públicos que administra el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón San Pedro de Pelileo. Cuando el monto de las obras sea superior a los 10'000.000,00 de dólares, la recuperación podrá realizarse en forma parcial, de acuerdo al avance anual de la misma, pudiendo aplicarse lo dispuesto en el artículo 20 de la presente Ordenanza.*
Art. 22.- Exenciones a edificaciones patrimoniales o monumentos históricos.-	*Las propiedades declaradas por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de San Pedro de Pelileo como patrimoniales o monumentos históricos, no causarán, total o parcialmente, el tributo de las contribuciones especiales de mejoras produciéndose la exención de la obligación tributaria.* *Para beneficiarse de esta exoneración o disminución, los propietarios de estos bienes deberán solicitar al Alcalde tal exoneración, quien dispondrá al Departamento de Planificación informe al Director(a) Financiero(a), si el bien constituye un bien patrimonial o monumento histórico y sobre su estado de conservación y mantenimiento.* *Si dicho bien se encuentra en buen estado de conservación y mantenimiento conforme la determinación en los informes técnicos de los Departamentos de Planificación y Obras Públicas quienes en forma coordinada emitirán el mismo, el Departamento Financiero dictará la resolución de exoneración solicitada, de lo contrario, negará la solicitud.*

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

	Se consideran bienes patrimoniales o monumentos históricos beneficiarios de exoneración del pago de contribuciones especiales de mejoras todos aquellos que hayan recibido tal calificación por parte del Concejo Municipal del GAD de San Pedro de Pelileo. *No se beneficiarán de la exención los inmuebles que estén dedicadas a usos comerciales que generen renta a favor de sus propietarios.* *El Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón San Pedro de Pelileo podrá absorber con cargo a su presupuesto de egresos, el importe de las exenciones que por razones de orden público, económico o social se establezcan previos los diagnósticos o informes técnicos de los departamentos correspondientes: Planificación, de Obras Públicas, de Asesoría Jurídica y Financiero, cuya iniciativa privativa le corresponde al Alcalde.*
Art. 23.- Exoneración y disminución de las contribuciones especiales de mejoras.-	*El Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón San Pedro de Pelileo, en las inversiones en obra pública señaladas en el Artículo 3 de la presente Ordenanza en aplicación de la disposición del artículo 569 del COOTAD, a más de las exenciones precisadas en los artículos 14, 19, 20, 21 y 22 podrá establecer exoneraciones y disminuciones especiales a los sujetos pasivos o contribuyentes que por su condición socio económica estén imposibilitados de cumplir con estas obligaciones tributarias, previo el cumplimiento de los siguientes requisitos:* *a) Certificado que indique que el quintil en el que se encuentra la persona solicitante de la disminución especial, está por debajo la línea de extrema pobreza;* *b) No tener RUC ni RUP;* *c) No ejercer actividades económicas de cualquier naturaleza;* *d) Que el número de cargas familiares menores de edad, superen los tres (3), y deberá presentar las partidas de nacimiento correspondientes;* *e) En el caso de que las cargas familiares tengan capacidades especiales, el solicitante deberá presentar el carnet del CONADIS con al menos el 30% de discapacidad;* *f) Evidencia fotográfica en el que se visualice las condiciones de vida;* *g) Que sus ingresos económicos mensuales no superen al 60% de una Remuneración Básica Unificada; y,* *h) Que su patrimonio no supere las setenta (70) Remuneraciones Básicas Unificadas.* *Se dará un tratamiento preferencial a las familias que estén conformadas por una sola cabeza de hogar.* ***1.- Disminuciones especiales** (edad, salud, discapacidad, pobreza) para los contribuyentes de la Tercera Edad.- Se disminuirá el 60% del tributo a los contribuyentes de la Tercera Edad o adultos mayores; para el efecto únicamente presentarán la copia de la cédula de identidad. El 70% para los contribuyentes de la Tercera Edad que tengan problemas graves de salud y/o capacidades especiales, quienes deberán presentar el carnet del CONADIS a través del cual deberán demostrar una discapacidad mínima del 30%. Se disminuirá el 65% del tributo a los propietarios que estén en situación de pobreza igual o menor al quintil que establece la línea de pobreza, el 60% a quienes se encuentren entre el quintil que establece la línea de pobreza y el siguiente quintil. También estos contribuyentes pueden acceder a la disminución especial, si tienen graves afectaciones de*

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

salud y/o capacidades especiales, quienes deberán presentar adicionalmente los informes médicos (organismo de salud pública) o el carnet del CONADIS a través del cual deberán demostrar una discapacidad mínima del 30%.

2.- Exoneración especial *(enfermedad catastrófica y terminal) para los contribuyentes de la Tercera Edad.- Se exonerará el 100% de las obligaciones contraídas por concepto de contribuciones especiales de mejoras a los contribuyentes adultos mayores que tengan problemas de salud, y/o capacidades especiales y que su situación económica sea precaria o esté ubicado bajo la línea de extrema pobreza, para ello tendrá que formularse un informe socio económico de su situación actual. Además, para este caso el patrimonio no deberá superar las cien (100) Remuneraciones Básicas Unificadas del sector privado.*

De manera previa a la liquidación del tributo los propietarios que sean beneficiarios de la exoneración o disminución de costos para el establecimiento de la contribución especial de mejoras por cada obra pública, y se acojan a la disminución o exoneración tributaria especial, con excepción de las generalidades dispuestas en los rangos de contribución, presentarán ante el Departamento Financiero Municipal, una petición debidamente justificada a la que adjuntará:

a) Las personas de la tercera edad, copia de la cédula de ciudadanía;

b) Las personas con discapacidad presentarán copia del carnet otorgado por el CONADIS y el certificado;

c) Las jefas de hogar (viudas, divorciadas o madres solteras) de escasos recursos económicos comprobarán tal condición con la cédula de ciudadanía y las partidas correspondientes del Registro Civil;

d) Las personas mencionadas en el literal c) deberán adjuntar el informe socio económico elaborado por el Departamento de Desarrollo de la Comunidad del GAD Municipal;

e) Los jubilados que no tengan otros ingresos demostrarán su condición con certificados del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) que evidencien el pago de su jubilación y el certificado del Servicio de Rentas Internas (SRI) de que no consta inscrito como contribuyente; y,

f) El peticionario deberá presentar el certificado en el que conste cuantos predios tiene, emitido por el Departamento Catastros y Avalúos; en el caso de que tuviere más de un inmueble, no será beneficiario de la exoneración o disminución señalada.

3.- Rebajas especiales y exoneraciones para las Instituciones Religiosas, Educativas y Sociales.- *Al valor que resulte de aplicar las fórmulas para el cálculo de la contribución especial de mejoras, se aplicará las siguientes rebajas para el caso de los Organismos e Instituciones que se señalan:*

Organismo / Institución Porcentaje de rebaja o exoneración	***Organismo / Institución Porcentaje de rebaja o exoneración***
Iglesias de cualquier culto religioso, conventos y casas parroquiales;	*90%*
Instituciones de beneficencia o	*Exoneración*

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

	asistencia social	
	Hospitales y centros de salud pública	*Exoneración*
	Centros de educación superior, media, primaria y preescolar de carácter público.	*Exoneración*
	Liga deportiva cantonal	*50%*
Art. 24.- Instrumentación de la contribución.-	*El proceso de determinación de las contribuciones especiales de mejoras se realizará de la siguiente manera:* *Se conformará el correspondiente catastro para efectos de la Contribución Especial de Mejoras, el mismo que contendrá la siguiente información:* *1. Número de orden asignado al contribuyente;* *2. Nombres y apellidos del contribuyente o razón social;* *3. Número de CIU (coeficiente de identificación único);* *4. Número de cédula de identidad o RUC;* *5. Dirección o ubicación del predio; 6. Clave o código catastral;* *7. Avalúo del predio;* *8. Dimensión del frente del predio;* *9. Valor total de la contribución por predio; y,* *10. Cuota anual de pago por predio.* *El Departamento Financiero establecerá una base de datos para facilitar el control de la emisión y cobro de las contribuciones especiales de mejoras.*	
Art. 25.- Descuentos.-	*Los contribuyentes que realicen pagos de contado de las contribuciones establecidas de mejoras tendrán derecho a que se les reconozca los siguientes descuentos sobre el monto total de la misma: - Si el acuerdo del pago es inmediato, se reconocerá el 10 % de descuento en el año que corresponda el pago, sin embargo se admitirá descuentos por pronto pago de años subsiguientes hasta el 20%, de acuerdo a informe del Departamento Financiero.*	
Art. 26.- Intereses.-	*Las cuotas en que se dividen la contribución especial de mejoras, vencerán a los 365 días del ingreso del valor de cada cuota. Las cuotas no pagadas a la fecha de vencimiento que se señalan en el inciso anterior, se cobrarán por la vía coactiva y serán recargadas con el máximo interés convencional permitido por la ley como lo señala el art. 21 y 157 del Código Orgánico Tributario*	
Art. 27.- Convenios.-	*El Alcalde del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón San Pedro de Pelileo, previa autorización del Concejo Municipal, podrá suscribir convenios con las empresas o unidades municipales, para la recuperación de valores por la contribución especial de mejoras, de acuerdo a lo determinado en esta Ordenanza y lo que se estipule en dichos convenios.*	
Art. 28.- Tributación de predios en condominio.-	*Cuando un predio pertenezca a varios condóminos, los contribuyentes, de común acuerdo o uno de ellos, podrán pedir que en el catastro se haga constar separadamente el valor que corresponda a su propiedad según los títulos de la copropiedad en los que deberá constar el valor o parte que corresponda a cada propietario. A efectos del pago de impuestos, se podrán dividir los títulos prorrateando el valor del impuesto causado entre*	

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

	todos los copropietarios, en relación directa con el avalúo de su propiedad. *Cada dueño tendrá derecho a que se aplique la tarifa del impuesto según la alícuota de su parte.*
Art. 29.- Transferencia de dominio.-	*Los señores notarios no podrán celebrar escrituras, ni el señor Registrador de la Propiedad del GAD del Cantón San Pedro de Pelileo registrarla cuando se efectué la transferencia de dominio de propiedades con débitos pendientes por contribuciones especiales de mejoras, mientras no se hayan cancelado en su totalidad tales débitos, para lo cual exigirá el correspondiente certificado extendido por la Tesorería Municipal en el sentido de que las propiedades, cuya transferencia de dominio se vayan a efectuar no tengan débitos pendientes por contribución especial de mejoras.* *En el caso, de que la transferencia de dominio se refiera solamente a una parte del inmueble, el propietario podrá solicitar la subdivisión de débitos, conforme se señala en el artículo anterior y deberá pagar antes de celebrarse la escritura los débitos que correspondan a la parte de la propiedad cuyo dominio se transfiere.* *Sin embargo el Departamento Financiero del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal, podrá autorizar que se cobre únicamente la parte correspondiente al año de transacción o venta, comprometiéndose el comprador a pagar el saldo de la obligación tributaria en los años subsiguientes, dicha obligación deberá constar en la minuta.* *En caso de incumplimiento de lo prescrito en este artículo los notaros y los registradores de la propiedad serán responsables por el monto de las contribuciones especiales de mejoras; y, además serán sancionados, con una multa de $0.38 de un SBU a $1.89 de un SBU, según la gravedad de la falta, sin perjuicio de las acciones legales por daños y perjuicios a las que independientemente hubiere lugar por las omisiones realizadas.*
Art. 30.- Reinversión de los fondos recaudados.-	*El producto de las contribuciones especiales de mejoras que se recaude será destinado por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón San Pedro de Pelileo para la formación de un fondo, para financiar el costo de la construcción de nuevas obras.*
Art. 31.- Avalúo Catastral.-	*Para el cobro a que se refiere la presente Ordenanza se tomará en cuenta el avalúo actualizado del inmueble que consta en el catastro respectivo; para el proceso técnico la ficha catastral deberá estar actualizada, para los efectos del cálculo respectivo de Contribución Especial de Mejoras.*
Art. 32.- Inmuebles con Gravámenes.-	*En el caso de los inmuebles gravados con hipotecas al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social "IESS", Mutualistas, Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, Cooperativas de Ahorro y Crédito legalmente constituidas, instituciones bancarias, etc., para el cálculo de esta contribución, no se tomará en cuenta dichos gravámenes y se procederá a la liquidación para el cobro de la misma tomándose en cuenta el avalúo actualizado del inmueble que conste en el catastro respectivo.*
Art. 33.- Propiedades colindantes o comprendidas dentro del área	*Los propietarios de los inmuebles cuyos frentes fueren colindantes o se hallaren comprendidos dentro del área declarada zona de beneficio o influencia de las obras determinadas en el artículo 577 del COOTAD y detalladas en la presente Ordenanza, en las cuales se hicieren obras que por su naturaleza se encuentren sujetas al pago de las Contribuciones*

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

de beneficio.-	*Especiales de Mejoras, deberán cancelar el valor prorrateado de ésta, en la forma y proporción que establezca el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón San Pedro de Pelileo.*
DISPOSICIONES TRANSITORIAS	
PRIMERA.-	*Quedan derogadas expresamente las Ordenanzas, reformas, acuerdos, así como también todas las disposiciones que se opongan a la presente Ordenanza.*
SEGUNDA.-	*Para las obras en proceso acumuladas de años anteriores a la vigencia de esta Ordenanza, deberá aplicarse el método de promedios ponderados a todos los componentes de la cuenta obras en proceso, cuantificadas en forma definitiva y proceder al cálculo de las mejoras, a fin de emitir los títulos correspondientes.*
TERCERA.-	*Se exonera de la obligación por contribuciones especiales de mejoras de las obras: Pileta y Cancha deportiva a los propietarios de predios que estén en el ciclo de vida de adultos mayores.*
CUARTA.-	*La disminución en el tributo para los contribuyentes señalados en el Artículo 23, respecto de las obras: Pileta y Cancha deportiva será del 50%.*
QUINTA.-	*De manera general la disminución especial para la obra del Mercado República de Argentina será del 50% a todos los contribuyentes, de la emisión vigente.*
SEXTA.-	*Las contribuciones especiales de mejoras de las obras: Pileta y Cancha deportiva, únicamente se pagará durante el año 2016.*
SÉPTIMA.-	*Las contribuciones especiales de mejoras a las que se refiere esta Ordenanza, serán puestas al cobro una vez recibida la obra mediante acta de entrega recepción definitiva por parte del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón de San Pedro de Pelileo y realizada su liquidación total*
OCTAVA.-	*Los reclamos de los contribuyentes por concepto del cobro de las contribuciones especiales de mejoras, deberán ser presentados para su resolución en la instancia administrativa correspondiente conforme a lo determinado en los arts. 340, 392 y 593 segundo inciso del Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización; y, si no se resolviere en la instancia administrativa, se tramitará por la vía judicial contencioso tributaria.*
NOVENA.-	*Para la determinación de cualquiera de las contribuciones especiales de mejoras señaladas en la Ordenanza, se incluirán todas las propiedades beneficiadas públicas y privadas.*
DISPOSICIONES GENERALES	
PRIMERA.-	*Para el cobro de las contribuciones especiales de mejoras, en los casos no previstos en la Ordenanza, los servidores públicos municipales se remitirán a lo dispuesto en el Art. 569 y subsiguientes del Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización.*
SEGUNDA.-	*El Departamento Financiero establecerá los rangos de contribuciones especiales de mejoras considerando las disminuciones dispuestas en la*

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

	presente Ordenanza.
TERCERA.-	*La presente REFORMA A LA ORDENANZA QUE REGULA LA APLICACIÓN, COBRO Y EXONERACIÓN DE CONTRIBUCIONES ESPECIALES DE MEJORAS EN EL CANTÓN SAN PEDRO DE PELILEO, PROVINCIA DE TUNGURAHUA, entrará en vigencia a partir de su promulgación en la gaceta municipal, sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial*

IV. Fundamentos de la acción de inconstitucionalidad

4. 1. Pretensión y fundamentos de los accionantes

11. Los accionantes pretenden que se declare la inconstitucionalidad por el fondo y por la forma de la Ordenanza de fecha 31 de diciembre de 2015, como de su reforma de fecha 21 de noviembre de 2016, por la presunta incompatibilidad con los artículos 37 numerales 1, 2, 3, 4, 5, 6 y 7; 47 numerales 1, 2, 3, 4, 5 y 6; y, 300 de la Constitución.

12. Entre los argumentos más relevantes constan los siguientes: *"es privativo del Alcalde del GAD el presentar los proyectos de Ordenanzas tributarias que creen, modifiquen, exoneren o supriman tributos […] este presupuesto jamás se cumplió, pues el Proyecto de Ordenanza no fue presentado por el Alcalde, fue presentado por los concejales…"*, lo alegado, con base en el artículo 60 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. COOTAD.

13. Además, señalan que *"la Ordenanza de la cual se pide la inconstitucionalidad jamás contó con esta exposición de motivos, y la parte final del segundo inciso del art. 322 [COOTAD] claramente dice: los proyectos que no reúnan estos requisitos no serán tramitados […] Pues esta Ordenanza fue aprobada sin ser discutida y fue sancionada y promulgada sin este requisito."*

14. Asimismo, mencionan que el artículo 577 del COOTAD:

> *[H]ace referencia a cuáles son las Contribuciones Especial de Mejoras,*(sic) *no hace relación a Canchas Sintéticas, Piletas, Mercados, el literal h) le da la facultad de que mediante Ordenanza y previo el dictamen legal pertinente se establezca Contribución Especial de Mejoras, sin embargo con una Ordenanza General, se quiere cobrar de obras municipales no constantes en el art. 577 del COOTAD y que requirieron ser específicas tanto del Mercado, de la Pileta y de las Canchas Sintéticas, pues sería absurdo cobrar a los frentistas, su cálculo se lo debe hacer de otra forma es decir de conformidad a lo que determina el COOTAD.*

15. En relación a la contribución de mejoras por la creación de una cancha sintética, refieren que *"no hay beneficio real o presunto que reciben los inmuebles, es una contraprestación equivalente a TASA…"*, en atención al *"COOTAD, en su artículo 417…"*.

16. Añaden que *"con la vigencia de la Constitución del 2008 el Ecuador es un Estado Constitucional de Derechos, con esta Ordenanza se han violentado los derechos que*

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

tienen los grupos vulnerables como son adultos mayores, grupos discapacitados" y transcriben los artículos 37 y 47 de la Constitución; así como normativa internacional sobre derechos humanos; además, mencionan que *"al ser claro que es constitucional la creación* (sic) *de ordenanzas que regulen las contribuciones especiales de mejoras, es necesario analizar esta figura jurídica tributaria para establecer si en el contenido mismo de la contribución especial establecida por el GAD Municipal San Pedro de Pelileo pues HA VULNERADO LOS DERECHOS CONSTITUCIONALES."*. (Énfasis en el original)

17. Concluyen indicando que la disposición transitoria cuarta es contraria al principio de irretroactividad de la ley tributaria, dado que *"la Contribución Especial* (sic) *de Mejoras a los que se refiere esta Ordenanza serán puestas al cobro una vez recibida la obra mediante acta entrega recepción definitiva por parte del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón San Pedro de Pelileo. Es decir primero se realiza la obra y luego se establece el tributo denominado Contribución Especial de Mejoras."* Además, de señalar que la Corte Constitucional ya se pronunció respecto a la irretroactividad en la sentencia No. 024-16-SIN-CC.

4.2. Gobierno Autónomo Descentralizado de la Municipalidad de San Pedro de Pelileo

18. El Gobierno Autónomo Descentralizado de la Municipalidad de San de Pedro de Pelileo (en adelante, **"GAD de Pelileo"**), entre sus argumentos, señala principalmente que:

> *[…] conforme el Art. 57 del COOTAD es atribución del concejo municipal, integrado por el Alcalde y los Concejales, el ejercicio de la facultad normativa en las materias de competencia del gobierno autónomo descentralizado municipal, mediante la expedición de Ordenanzas cantonales, acuerdos y resoluciones; y que, conforme el Art. 55 ibídem – letra e) es competencia del gobierno autónomo descentralizado, crear, modificar, exonerar o suprimir mediante Ordenanzas, tasas, tarifas y contribuciones especiales de mejoras; no se mencionan (sic) los Accionantes que, conforme el Art. 58 ibídem letra b) los concejales tienen atribuciones para presentar proyectos de Ordenanzas cantonales, en el ámbito de competencia del gobierno autónomo descentralizado municipal. […]*

19. Respecto de la exposición de motivos en la creación de la Ordenanza impugnada, el GAD de Pelileo manifiesta que *"resulta relativo obstinarse en un concepto que tiene apreciaciones más amplias y absurdo, pretender se considere contrario a la constitución (sic) la supuesta falta de exposición de motivos por una apreciación restringida de los Accionantes."*

20. Además, indica que:

> *Los Accionantes […] pretenden claramente la declaración de inconstitucionalidad de disposiciones de una Ordenanza de Contribuciones cuya naturaleza es general por contravenir -a su entender- disposiciones del COOTAD, la cuestión planteada es ajena a tal acción […]. Es decir, el supuesto quebrantamiento por normas inferiores a disposiciones legales a que están subordinadas, es cuestión ajena a la acción […], en*

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

tanto no se traduzca simultáneamente en una violación a otra disposición concreta de la Constitución.

21. Y agrega que los accionantes hacen *"apreciaciones restrictivas, los conceptos objeto de las contribuciones especiales de mejoras están expuestos de manera genérica, no son taxativas."*

22. Por otro lado, determina que "*la Cancha Sintética […] proporciona un beneficio al Cantón, pero por el hecho de estar en la zona urbana se presume beneficia a los predios urbanos; por tanto el beneficio presunto es base para establecer las obligación* (sic) *de contribuciones especiales de mejoras; Segundo, […] no se trata de un servicio en sentido estricto, como tampoco se trata de un pago de una tasa por servicios.*"

23. Respecto a la incompatibilidad con los artículos 37 y 47 de la Constitución, en lo que se refiere a las exenciones en el régimen tributario para los adultos mayores y personas con discapacidad, el GAD de Pelileo afirma que "*efectivamente precisa las disminuciones y las exenciones conforme lo señala el Art. 569 segundo inciso"* del COOTAD, toda vez que se *"precisan las exenciones por razones sociales y económicas, sin afectar el principio de justicia tributaria 'quien más tiene más paga.'"*

24. Finalmente, en relación al artículo 300 de la Constitución, relativo a los principios que rigen el régimen tributario, específicamente, el principio de irretroactividad, señala que *"el Art. 18 del Código Tributario cuando expresa 'La obligación tributaria nace cuando se realiza el presupuesto establecido por la ley […]', no se refiere al presupuesto de ingresos y gastos y por tanto, a la determinación de la fuente de financiamiento, se refiere la expresión presupuesto al pretexto, causa o motivo con que se ejecuta algo, o los supuestos o suposiciones."*

25. En razón de lo expuesto, solicita la desestimación de la demanda de inconstitucionalidad presentada.

4.3. Argumentos de la Procuraduría General del Estado

26. Del mismo modo, la Procuraduría General del Estado (en adelante**, "PGE"**) refiere que la Ordenanza impugnada guarda relación con la Constitución de la República, puesto que el GAD de Pelileo cumplió con una Ley de carácter orgánica, con la finalidad de regular vía Ordenanza, el cobro de contribuciones especiales de mejoras.

27. Por otro lado, respecto a la trasgresión de los artículos del COOTAD, indica que el análisis de normas infraconstitucionales, con respecto a las normas de la Ordenanza impugnada desborda el ámbito de competencia de la Corte Constitucional, dado que el Organismo no es competente para conocer antinomias entre disposiciones legales.

28. A la par, la PGE determina que el artículo 23 de la Reforma a la Ordenanza, establece con toda claridad, exenciones para los grupos de atención prioritaria, como adultos

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

mayores o personas con discapacidad. Y frente al principio de irretroactividad de la ley tributaria, manifiesta que el Organismo ha emitido *"un pronunciamiento contenido en la sentencia No. 024-16-SIN-CC […]. Esta decisión constituye un precedente"* pero no *"deja clara la forma y el momento de pago de la contribución especial."*

29. En conclusión, la PGE solicita *"se emita sentencia rechazando la acción pública de inconstitucionalidad propuesta, por improcedente."*

4.4. *Amici curiae*

30. De conformidad con el artículo 12 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional se presentaron dos escritos en calidad de *amicus curiae* dentro del caso No. 76-16-IN:

- **Doctor Rodrigo Carrasco Llerena**

31. El 3 de enero de 2017, el doctor Rodrigo Carrasco Llerena, presentó un escrito, solicitando principalmente la declaratoria de inconstitucionalidad por el fondo y por la forma de la Ordenanza impugnada, en virtud de que la misma no fue presentada por el Alcalde del GAD de San Pedro de Pelileo, sino por los concejales; además, alega que las ordenanzas emitidas en el mes de diciembre de 2015, no fueron analizadas, pues a su entender, el objetivo de las mismas es cobrar impuestos.

- **Abogado David Armando Carrasco Bustamante**

32. Del mismo modo, el 3 de enero de 2017, el abogado David Carrasco Bustamante, presentó un escrito, indicando principalmente que desconoce *"bajo qué criterio mediante una Ordenanza que no goza de legitimidad – legalidad- formalidad-sustento, se pretende cobrar algo que tienen que pagar los que arriendan locales, ocupen publicidad y el parqueadero."*

V. Asuntos preliminares

33. En la presente acción, los accionantes con base en el numeral 7 del artículo 10 de la LOGJCC, solicitaron como medidas cautelares la suspensión de los títulos de crédito emitidos por el cobro de la ordenanza impugnada y la abstención de exigir el certificado de no adeudar contribuciones especiales de mejoras en todo tipo de tramitaciones, peticiones que debían ser resueltas por la Sala de Admisiones de la Corte Constitucional, de aquella época, al dictar el auto de admisión de esta causa.[4] No obstante, se deja constancia que en dicho auto no se procedió a aceptar o rechazar la solicitud de medidas cautelares.

[4] Segundo inciso del artículo 32 de la LOGJCC: "*La petición podrá ser interpuesta conjuntamente con el requerimiento de cualquiera de las garantías jurisdiccionales previstas en la Constitución, cuando tenga por objeto detener la violación del derecho. En estos casos, las medidas cautelares se tramitarán previamente a la acción para declarar la violación de derechos por lo que no se requerirá la calificación del requerimiento para que proceda la orden de medidas cautelares; de ser procedente, la jueza o juez podrá ordenar las medidas cautelares cuando declare la admisibilidad de la acción.* (…)"

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

34. Asimismo, puesto que de lo señalado en el párrafo 10 *supra*, la Corte advierte que la segunda Ordenanza impugnada[5] -esto es, la Reforma a la Ordenanza que regula la Aplicación, Cobro y Exoneración de Contribuciones Especiales de Mejoras en el cantón San Pedro de Pelileo, provincia de Tungurahua, de 21 de noviembre de 2016-, deroga a la primera; y, toda vez que luego de la revisión sobre los efectos de las disposiciones de la Ordenanza derogada, no se verifica que tenga el potencial de generar efectos ultractivos,[6] esta Corte realizará únicamente el análisis de control constitucional abstracto de la Ordenanza reformatoria o vigente (en adelante, "**Ordenanza impugnada**").

VI. Análisis constitucional

35. La acción pública de inconstitucionalidad es un mecanismo de control abstracto de constitucionalidad que recae en este Organismo por disposición del artículo 436 numeral 2 de la Constitución. Es necesario precisar que el control abstracto de constitucionalidad tiene como principal objetivo, garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico al determinar incompatibilidades de la norma infraconstitucional respecto de las normas consagradas en la Constitución de la República.

36. En virtud de lo expuesto, el análisis de esta Corte versará, en primer lugar, sobre el problema relativo al control de constitucionalidad formal, de la Ordenanza impugnada, para luego efectuar el control de constitucionalidad material sobre los cargos expuestos en la demanda de inconstitucionalidad por el fondo.

6.1. Control constitucional por la forma

37. El artículo 76.7 de la LOGJCC condiciona la declaratoria de inconstitucionalidad por la forma de una disposición jurídica a que aquella implique *"la transgresión de los principios o fines sustanciales para los cuales fue instituida la respectiva regla."* Paralelamente, esta Corte ha definido que el control constitucional por la forma comprende, principalmente, la verificación de que una disposición normativa haya observado los requisitos constitucionales para la formación y emisión de una disposición jurídica,[7] en el presente caso, de rango legal.

38. En relación con la inconstitucionalidad por la forma de la Ordenanza impugnada, la Corte identifica, de la lectura integral de la demanda, que los accionantes fundan su cargo en que se incumplió el presupuesto contenido en el artículo 60 del COOTAD, que señala como atribuciones del alcalde o alcaldesa *"e) Presentar con facultad privativa, proyectos de ordenanzas tributarias que creen, modifiquen, exoneren o*

[5] El Organismo estima necesario aclarar, que tal como se señaló en el párrafo 1 *supra*, los accionantes impugnan tanto la Ordenanza derogada, como su reforma, en atención a lo expuesto en la pretensión de la demanda, que consta a *foja* 15 del expediente constitucional; así como, en el párrafo 11 *supra*.
[6] Artículo 76 LOGJCC: *"Principios y reglas generales.- […] 8. Control constitucional de normas derogadas.- Cuando normas derogadas tengan la potencialidad de producir efectos jurídicos contrarios a la Constitución, se podrá demandar y declarar su inconstitucionalidad […]"*
[7] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia 9-20-IA/20, 31 de agosto de 2020, párr. 67.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

supriman tributos, en el ámbito de las competencias correspondientes a su nivel de gobierno." Además, se basa en que la ordenanza no contó con la exposición de los motivos, por lo que de acuerdo al segundo inciso del artículo 322 del COOTAD,[8] no podría ser tramitada.

39. En esta línea, se observa que los accionantes pretenden que se declare la inconstitucionalidad formal de la Ordenanza impugnada, sin embargo, en la demanda no constan argumentos que versen sobre la supuesta inconstitucionalidad en relación a la trasgresión de normas de la CRE, limitándose sus argumentos a señalar la incompatibilidad con normas infraconstitucionales. Sin perjuicio de lo anterior, esta Corte observa que la Constitución de la República no establece el procedimiento para expedir ordenanzas municipales; y, a su vez, no evidencia que en la ordenanza analizada se hayan inobservado las disposiciones constitucionales contenidas en los artículos 240,[9] 264[10] y 301[11]. Por lo tanto, no se advierten elementos que desvirtúen la presunción de constitucionalidad, lo que no implica *per se* una validación de su constitucionalidad.

6.2. Control constitucional material

40. En la demanda se acusó la inconstitucionalidad por el fondo del texto íntegro de la Ordenanza impugnada; sin embargo, de la revisión de los fundamentos no es posible identificar la presunta incompatibilidad de todas las normas de la Ordenanza con disposiciones constitucionales. Al contrario, tal como se señaló en párrafos precedentes, los accionantes centran principalmente los argumentos de su demanda en la contradicción de estas con normas del COOTAD, lo que escapa al objeto de análisis de este Organismo en una acción pública de inconstitucionalidad.

41. La Corte respecto a los argumentos expuestos en las acciones de inconstitucionalidad determina que "*los argumentos de la demanda deben demostrar dicha*

---

[8] Segundo inciso del art. 322 del COOTAD: *"Los proyectos de ordenanzas, según corresponda a cada nivel de gobierno, deberán referirse a una sola materia y serán presentados con la exposición de motivos, el articulado que se proponga y la expresión clara de los artículos que se deroguen o reformen con la nueva ordenanza. Los proyectos que no reúnan estos requisitos no serán tramitados."*

[9] Constitución de la República del Ecuador *"Art. 240.- Los gobiernos autónomos descentralizados de las regiones, distritos metropolitanos, provincias y cantones tendrán facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales.*
Las juntas parroquiales rurales tendrán facultades reglamentarias. Todos los gobiernos autónomos descentralizados ejercerán facultades ejecutivas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales."

[10] Ibidem *"Art. 264.- Los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley: […] 5. Crear, modificar o suprimir mediante ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de mejoras."*

[11] Ibidem *"Art. 301.- Sólo por iniciativa de la Función Ejecutiva y mediante ley sancionada por la Asamblea Nacional se podrá establecer, modificar, exonerar o extinguir impuestos. Sólo por acto normativo de órgano competente se podrán establecer, modificar, exonerar y extinguir tasas y contribuciones. Las tasas y contribuciones especiales se crearán y regularán de acuerdo con la ley.*

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

incompatibilidad normativa" [12] esto es entre las normas constitucionales y las demás disposiciones que integran el sistema jurídico.

42. Asimismo, frente a asuntos de legalidad, la misma sentencia 94-15-IN/21 reafirma que:

> *Cuando el análisis jurídico de una norma legal no requiere acudir a normas constitucionales para resolverlo, […] no es objeto de control abstracto de constitucionalidad. […] la contradicción de una Ordenanza frente a otras disposiciones legales es un asunto de legalidad que tiene que resolverse mediante mecanismos de control de legalidad. […]. Los asuntos de legalidad no resueltos por esta Corte, por no ser de su competencia, no implican una validación de estos. En el supuesto caso de que existan conflictos de orden general o individual éstos deben ser resueltos por las instancias judiciales correspondientes en el ámbito de sus atribuciones constitucionales y legales.*

43. De lo dicho, se entiende que, en el marco de una acción de inconstitucionalidad, este Organismo no es competente para analizar la contradicción entre una Ordenanza y las leyes infraconstitucionales. De tal modo que, la Corte se abstendrá de analizar las presuntas incompatibilidades de los artículos de la Ordenanza impugnada en relación a las normas del COOTAD, señaladas en los párrafos 14 y 15 *supra*, al tratarse de asuntos de legalidad, lo que no es objeto de esta acción, quedando a salvo el derecho de reclamar en las instancias judiciales correspondientes.

44. Sin perjuicio de lo señalado, se observa que los accionantes mencionan brevemente la trasgresión de los artículos 37 y 47 de la CRE, en relación a la supuesta falta de exenciones para los grupos vulnerables, tales como adultos mayores y personas con discapacidad; así también, la trasgresión del principio de irretroactividad del régimen tributario, con respecto a la disposición transitoria cuarta de la Ordenanza de 2015, contenida en la reforma en la disposición transitoria séptima.

45. De este modo, con el fin de efectuar el control material de la Ordenanza impugnada, es preciso exponer cuáles serán las normas sujetas a análisis; extrayendo de los argumentos de la demanda las normas que justifiquen la supuesta incompatibilidad normativa por razones de fondo entre las normas constitucionales y las demás disposiciones que integran el sistema jurídico. En este contexto, como se mencionó en el párrafo anterior se verificará la posible violación de los artículos 37 numeral 5, 47 numeral 4 y 300 de la CRE, en relación a las exenciones tributarias y el principio de irretroactividad de la ley tributaria.

46. Por lo expuesto, esta Corte procederá a hacer el control constitucional pertinente, a través de la confrontación material de los criterios de selección impugnados con las prescripciones constitucionales alegadas como infringidas, sin considerar,

[12] Corte Constitucional. Sentencia No. 94-15-IN/21, párr. 25, 29, 32 y 34.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

consecuentemente, los efectos puntuales de su aplicación en casos concretos, dado que aquello es ajeno al control abstracto de constitucionalidad.[13]

6.3. ¿La Reforma a la Ordenanza que regula la aplicación, cobro y exoneración de contribuciones especiales de mejoras en el cantón San Pedro de Pelileo, provincia de Tungurahua, publicada en el Registro Oficial No. 886, de 21 de noviembre de 2016, es incompatible con el derecho a exenciones en el régimen tributario de las personas adultas mayores y de las personas con discapacidad, contenido en los artículos 37 numeral 5 y 47 numeral 4 de la CRE?

47. En atención al artículo 84 de la CRE, la Asamblea Nacional y todo órgano con potestad normativa (entre los que se incluyen los GAD municipales), tiene la obligación de adecuar formal y materialmente, las leyes y demás normas jurídicas (tales como las contribuciones especiales de mejoras) a los derechos previstos en la Constitución y los tratados internacionales; en ningún caso, la reforma de la Constitución, leyes u otras normas jurídicas ni los actos del poder público atentarán contra dichos derechos.

48. Es así que con el objeto de determinar si la Ordenanza impugnada, al momento de su creación y expedición observó las normas constitucionales presuntamente trasgredidas, resulta imperioso indicar que el artículo 37 numeral 5 de la CRE señala *"El Estado garantizará a las personas adultas mayores los siguientes derechos. […] 5. Exenciones en el régimen tributario."*

49. Asimismo, el artículo 47 numeral 4 de la CRE establece que: *"El Estado garantizará políticas de prevención de las discapacidades y, de manera conjunta con la sociedad y la familia, procurará la equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad y su integración social. Se reconoce a las personas con discapacidad, los derechos a: […] 4. Exenciones en el régimen tributario."*

50. Verificándose que la Constitución contiene una serie de derechos en beneficio de las personas con discapacidad y adultas mayores, en los que incluso se contempla de forma específica el tema tributario, procurando garantizar exenciones en dicho ámbito para ese grupo de personas.

51. En atención al bloque de constitucionalidad que irradia el ordenamiento jurídico ecuatoriano, encontramos el Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador" mismo que establece:

> *Art. 17.- Protección de los ancianos.- Toda persona tiene derecho a protección especial durante su ancianidad. En tal cometido, los Estados partes se comprometen a adoptar de manera progresiva las medidas necesarias a fin de llegar a cabo este derecho a la práctica […]*

[13] Corte Constitucional. Sentencia No. 26-18-IN/20 y acumulados. párr. 96.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

Art. 18.- Protección de los minusválidos.- Toda persona afectada por una disminución de sus capacidades físicas o mentales tiene derecho a recibir una atención especial con el fin de alcanzar el máximo desarrollo de su personalidad […]

52. A la par, la Convención Interamericana sobre la protección de los Derechos Humanos de las personas mayores, en el artículo 1 que señala el Ámbito de aplicación y objeto de la convención, indica:

El objeto de la Convención es promover, proteger y asegurar el reconocimiento y el pleno goce y ejercicio, en condiciones de igualdad, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales de la persona mayor, a fin de contribuir a su plena inclusión, integración y participación en la sociedad.

Lo dispuesto en la presente Convención no se interpretará como una limitación a derechos o beneficios más amplios o adicionales que reconozcan el derecho internacional o las legislaciones internas de los Estados Parte, a favor de la persona mayor.

Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en esta Convención no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Parte se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades [...]

53. De la misma forma, la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad en el artículo 4, relativo a las Obligaciones generales determina:

1. Los Estados Partes se comprometen a asegurar y promover el pleno ejercicio de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas con discapacidad sin discriminación alguna por motivos de discapacidad. A tal fin, los Estados Partes se comprometen a:

a) Adoptar todas las medidas legislativas, administrativas y de otra índole que sean pertinentes para hacer efectivos los derechos reconocidos en la presente Convención […]

54. De lo expuesto, es posible observar que tanto en convenios y tratados internacionales de derechos humanos como en la Constitución de la República, tal como se mencionó en los párrafos *ut supra*, se garantiza ampliamente la protección de los derechos de las personas adultas mayores y personas con discapacidad.

55. En este contexto, de la revisión de los cargos respecto a este hecho, se encuentra que los accionantes consideran que con la expedición de la Ordenanza de 2015 se trasgreden los derechos de este grupo de personas en el ámbito tributario; sin embargo, del examen de la Reforma a dicha Ordenanza, objeto de este control, en virtud a lo señalado en el párrafo 34 *supra*, se observa que la misma sí contempla exoneraciones y disminuciones de las contribuciones especiales de mejoras a varios grupos, previo el cumplimiento de requisitos que justifiquen su condición, entre los que constan adultos

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

mayores y personas con discapacidad. La disposición está contenida específicamente en el artículo 23 de la Reforma que taxativamente señala:

> *Art. 23.- Exoneración y disminución de las contribuciones especiales de mejoras.- El Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón San Pedro de Pelileo, en las inversiones en obra pública señaladas en el Artículo 3 de la presente Ordenanza en aplicación de la disposición del artículo 569 del COOTAD, a más de las exenciones precisadas en los artículos 14, 19, 20, 21 y 22 podrá establecer exoneraciones y disminuciones especiales a los sujetos pasivos o contribuyentes que por su condición socio económica estén imposibilitados de cumplir con estas obligaciones tributarias, previo el cumplimiento de los siguientes requisitos:*
>
> *a) Certificado que indique que el quintil en el que se encuentra la persona solicitante de la disminución especial, está por debajo la línea de extrema pobreza;*
> *b) No tener RUC ni RUP;*
> *c) No ejercer actividades económicas de cualquier naturaleza;*
> *d) Que el número de cargas familiares menores de edad, superen los tres (3), y deberá presentar las partidas de nacimiento correspondientes;*
> *e) En el caso de que las cargas familiares tengan capacidades especiales, el solicitante deberá presentar el carnet del CONADIS con al menos el 30% de discapacidad;*
> *f) Evidencia fotográfica en el que se visualice las condiciones de vida;*
> *g) Que sus ingresos económicos mensuales no superen al 60% de una Remuneración Básica Unificada; y,*
> *h) Que su patrimonio no supere las setenta (70) Remuneraciones Básicas Unificadas.*
> *Se dará un tratamiento preferencial a las familias que estén conformadas por una sola cabeza de hogar.*
>
> ***1.- Disminuciones especiales** (edad, salud, discapacidad, pobreza) para los contribuyentes de la Tercera Edad.- Se disminuirá el 60% del tributo a los contribuyentes de la Tercera Edad o adultos mayores; para el efecto únicamente presentarán la copia de la cédula de identidad. El 70% para los contribuyentes de la Tercera Edad que tengan problemas graves de salud y/o capacidades especiales, quienes deberán presentar el carnet del CONADIS a través del cual deberán demostrar una discapacidad mínima del 30%. Se disminuirá el 65% del tributo a los propietarios que estén en situación de pobreza igual o menor al quintil que establece la línea de pobreza, el 60% a quienes se encuentren entre el quintil que establece la línea de pobreza y el siguiente quintil. También estos contribuyentes pueden acceder a la disminución especial, si tienen graves afectaciones de salud y/o capacidades especiales, quienes deberán presentar adicionalmente los informes médicos (organismo de salud pública) o el carnet del CONADIS a través del cual deberán demostrar una discapacidad mínima del 30%.*
>
> ***2.- Exoneración especial** (enfermedad catastrófica y terminal) para los contribuyentes de la Tercera Edad.- Se exonerará el 100% de las obligaciones contraídas por concepto de contribuciones especiales de mejoras a los contribuyentes adultos mayores que tengan problemas de salud, y/o capacidades especiales y que su situación económica sea precaria o esté ubicado bajo la línea de extrema pobreza, para ello tendrá que formularse un informe socio económico de su situación actual. Además, para este caso el patrimonio no deberá superar las cien (100) Remuneraciones Básicas Unificadas del sector privado.*

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

De manera previa a la liquidación del tributo los propietarios que sean beneficiarios de la exoneración o disminución de costos para el establecimiento de la contribución especial de mejoras por cada obra pública, y se acojan a la disminución o exoneración tributaria especial, con excepción de las generalidades dispuestas en los rangos de contribución, presentarán ante el Departamento Financiero Municipal, una petición debidamente justificada a la que adjuntará:

a) Las personas de la tercera edad, copia de la cédula de ciudadanía;
b) Las personas con discapacidad presentarán copia del carnet otorgado por el CONADIS y el certificado;
c) Las jefas de hogar (viudas, divorciadas o madres solteras) de escasos recursos económicos comprobarán tal condición con la cédula de ciudadanía y las partidas correspondientes del Registro Civil;
d) Las personas mencionadas en el literal c) deberán adjuntar el informe socio económico elaborado por el Departamento de Desarrollo de la Comunidad del GAD Municipal;
e) Los jubilados que no tengan otros ingresos demostrarán su condición con certificados del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) que evidencien el pago de su jubilación y el certificado del Servicio de Rentas Internas (SRI) de que no consta inscrito como contribuyente; y,
f) El peticionario deberá presentar el certificado en el que conste cuantos predios tiene, emitido por el Departamento Catastros y Avalúos; en el caso de que tuviere más de un inmueble, no será beneficiario de la exoneración o disminución señalada.

3.- Rebajas especiales y exoneraciones para las Instituciones Religiosas, Educativas y Sociales.- *Al valor que resulte de aplicar las fórmulas para el cálculo de la contribución especial de mejoras, se aplicará las siguientes rebajas para el caso de los Organismos e Instituciones que se señalan:*

Organismo / Institución Porcentaje de rebaja o exoneración	***Organismo / Institución Porcentaje de rebaja o exoneración***
Iglesias de cualquier culto religioso, conventos y casas parroquiales;	*90%*
Instituciones de beneficencia o asistencia social	*Exoneración*
Hospitales y centros de salud pública	*Exoneración*
Centros de educación superior, media, primaria y preescolar de carácter público.	*Exoneración*
Liga deportiva cantonal	*50%*

56. Asimismo, dichas disminuciones especiales se ratifican en las disposiciones transitorias tercera y cuarta de la reforma, mismas que establecen *"[…] TERCERA.- Se exonera de la obligación por contribuciones especiales de mejoras de las obras: Pileta y Cancha deportiva a los propietarios de predios que estén en el ciclo de vida de adultos mayores. CUARTA.- Disminución en el tributo para los contribuyentes*

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

señalados en el Artículo 23, respecto de las obras: Pileta y Cancha deportiva será del 50%...".

57. Por lo expuesto, se verifica que efectivamente en la expedición de la Reforma a la Ordenanza que regula la aplicación, cobro y exoneración de contribuciones especiales de mejoras en el cantón San Pedro de Pelileo, provincia de Tungurahua, publicada en el Registro Oficial No. 886, de 21 de noviembre de 2016, no se han inobservado los artículos 37 numeral 5 y 47 numeral 4 de la CRE, toda vez que en el artículo 23 numeral 1 de dicha reforma y sus disposiciones transitorias tercera y cuarta, se advierten de manera expresa beneficios tributarios para el caso de que el contribuyente obligado al pago de las contribuciones especiales de mejoras sea una persona adulta mayor o persona con discapacidad; así como, su extensión, entre otras, a personas con alguna condición de salud grave y a aquellas que por su situación económica no puedan cubrir las referidas contribuciones, respetando de este modo lo dispuesto en la Constitución de la República y en convenios internacionales de derechos humanos, confirmándose además, la observancia del artículo 84 de la CRE y artículo 569 del COOTAD, lo que no estaba contemplado en la ordenanza inicialmente impugnada y que fue derogada con la entrada en vigencia de la presente reforma.

6.4. ¿La disposición transitoria séptima de la Reforma a la Ordenanza que regula la aplicación, cobro y exoneración de contribuciones especiales de mejoras en el cantón San Pedro de Pelileo, provincia de Tungurahua, publicada en el Registro Oficial No. 886, de 21 de noviembre de 2016, es incompatible con el principio de irretroactividad del régimen tributario, contenido en el primer inciso del artículo 300 de la CRE?

58. El artículo 300 de la CRE señala que *"[e]l régimen tributario se regirá por los principios de generalidad, progresividad, eficiencia, simplicidad administrativa, irretroactividad, equidad, transparencia y suficiencia recaudatoria. Se priorizarán los impuestos directos y progresivos."*

59. El criterio de los accionantes para demandar la inconstitucionalidad de la disposición transitoria detallada *ut supra*, radica en el supuesto de que *"primero se realiza la obra y luego se establece el tributo denominado contribución especial";* además de indicar que la Corte Constitucional ya se pronunció sobre el tema de irretroactividad en la Sentencia No. 024-16-SIN-CC, esto último también fue mencionado por la PGE, pero en el sentido de que dicha sentencia no *"deja clara la forma y el momento de pago de la contribución especial."*

60. En tal sentido, le corresponde a la Corte verificar si la disposición transitoria impugnada contiene o no una disposición retroactiva, y en caso de verificarse aquella, establecer si la misma ha sido creada o no en beneficio de los contribuyentes, ya que solamente ese parámetro revestiría de constitucionalidad a la norma retroactiva.

61. Para el efecto, el texto de la disposición transitoria impugnada indica: *"SÉPTIMA.- Las contribuciones especiales de mejoras a las que se refiere esta ordenanza, serán*

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

puestas al cobro una vez recibida la obra mediante acta de entrega recepción definitiva por parte del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón de San Pedro de Pelileo y realizada su liquidación total."

62. Para empezar el análisis, este Organismo considera prudente puntualizar que, en los tributos, indistintamente de su tipo (impuestos, tasas y contribuciones especiales o de mejora),[14] concurren tanto una dimensión sustantiva como una dimensión adjetiva. Así, lo sustantivo del tributo está dado por los elementos constitutivos tasados en la norma, a saber: los sujetos de la obligación tributaria, el hecho generador, la base imponible, la tarifa, entre otros. Mientras que, en la dimensión adjetiva del tributo se identifican aquellos factores relacionados con procedimientos y facultades tributarias.

63. De este modo, mientras que en la parte sustancial del tributo se establece los elementos configurativos de la obligación tributaria; en la parte adjetiva, se recoge la regulación procedimental, incluyendo reclamos e impugnaciones, así como, las regulaciones que le permiten a la autoridad tributaria ejercer sus facultades de determinación, sanción, resolución y recaudación. En cuanto a la facultad de recaudación, la parte adjetiva regula el *cómo* y *cuándo* del cobro y el pago del tributo.[15]

64. En cuanto a esto, la Corte Constitucional deja por sentado que un rompimiento del principio de irretroactividad puede manifestarse en las dos dimensiones estudiadas, pero únicamente es constitucionalmente relevante cuando la aplicación tributaria retroactiva no está justificada y causa una regresión de derechos.

65. En este escenario, podemos afirmar que hay una afectación retroactiva sustantiva de un tributo, cuando a un tributo prestablecido se le modifican sus elementos configurativos y se lo aplica a situaciones del pasado, de tal forma que se generen nuevas consecuencias económicas respecto a hechos pasados.

66. Igualmente, si se crea un nuevo tributo haciendo que aquel afecte de manera injustificada manifestaciones de riqueza o de consumo del pasado, también existiría una aplicación tributaria retroactiva de carácter sustantiva. Así, la privación de un beneficio tributario de forma retroactiva constituiría un fenómeno que se encuadra dentro de esta dimensión.

67. Por otra parte, en lo que concierne a la dimensión adjetiva, existe una infracción del principio de irretroactividad cuando se aplica una nueva regulación sobre situaciones jurídicas consolidadas que tuvieron algún tipo de vinculación con procedimientos de determinación, sanción o recaudación; de igual manera, se contraviene este principio

[14] Código Tributario. *"Art. 1.- […] entiéndese por tributos los impuestos, las tasas y las contribuciones especiales o de mejora."*
[15] Ibidem *"Art. 67.- 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 y la de recaudación de los tributos."*

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

cuando se alteran las reglas sobre la caducidad, o se modifican intempestivamente los cronogramas para el cumplimiento de deberes formales y materiales, trastocando lo deberes y obligaciones de los contribuyentes con relación a periodos fiscales vencidos, o respecto al que se encontraba corriendo en ese momento.

68. En este sentido, mientras que en lo que atañe a lo sustantivo del tributo, el principio de irretroactividad protege al patrimonio de los contribuyentes, a efectos de que no sea afectado por un tributo o un elemento del tributo no previsto con antelación; en lo tocante a la dimensión adjetiva del tributo, este principio además de proteger el patrimonio de los contribuyentes, garantiza que las personas no sufran alteraciones o limitaciones intempestivas e injustificadas sobre su derecho a desarrollar libremente una planificación tributaria lícita y no abusiva.

69. Ahora bien, en la presente causa, en la demanda de inconstitucionalidad se manifiesta que una norma que establece que "*Las contribuciones especiales de mejoras a las que se refiere esta ordenanza, serán puestas al cobro una vez recibida la obra mediante acta de entrega recepción definitiva […] y realizada su liquidación total"* contravendría el principio de irretroactividad, en la medida en que, conforme sostienen los accionantes "*primero se realiza la obra y luego se establece el tributo denominado Contribución Especial de Mejoras"*.

70. En esta línea, frente la alegación de los accionantes, esta Corte empieza por distinguir entre el hecho generador de un tributo, consistente en el "*presupuesto establecido por la ley para configurar cada tributo*", y la regulación de la facultad recaudadora de la administración tributaria, esto es, la competencia que tiene el sujeto activo de la obligación tributaria para exigir el pago del tributo bajo determinados supuestos.[16].

71. En la ordenanza impugnada, el hecho generador se encuentra expuesto en su artículo 2, y viene dado por "*el beneficio real o presuntivo proporcionado a las propiedades inmuebles del sector urbano del Cantón por la inversión en obra pública municipal realizada en las zonas urbanas y de expansión urbana*", definiendo como las obras y servicios atribuibles a las contribuciones especiales de mejoras, entre otras, las siguientes: *"a) Apertura, pavimentación, adoquinado, ensanche y construcción de vías de toda clase; b) Repavimentación urbana; c) Aceras, bordillos y cercas; obras de soterramiento y adosamiento de las redes de telecomunicaciones y eléctricas; d) Obras de alcantarillado; e) Construcción y ampliación de obras y sistemas de agua potable […]".* De ahí que la disposición transitoria séptima de la ordenanza no es la disposición normativa que "crea" el tributo, en tanto que no contiene ni el hecho generador ni el objeto imponible.

[16] Código Tributario *"Art. 16.- Hecho generador.- Se entiende por hecho generador al presupuesto establecido por la ley para configurar cada tributo."*
"Art. 71.- Facultad recaudadora.- La recaudación de los tributos se efectuará por las autoridades y en la forma o por los sistemas que la ley o el reglamento establezcan para cada tributo. El cobro de los tributos podrá también efectuarse por agentes de retención o percepción que la ley establezca o que, permitida por ella, instituya la administración."

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

72. Sobre este punto, la Corte evidencia que la norma impugnada contiene una regla de acción dirigida a la administración tributaria seccional (GAD Municipal del Cantón de San Pedro de Pelileo), de conformidad con la cual: "[Solo si está] *«recibida la obra mediante acta de entrega recepción definitiva […] y realizada su liquidación total; serán puestas al cobro»*"; es decir, condiciona el ejercicio de la facultad recaudadora del Municipio de Pelileo para el cobro de las contribuciones especiales, a que la obra haya sido entregada mediante un acta de entrega-recepción definitiva y se haya realizado la liquidación total.

73. Bajo esta lógica, la Corte no observa de qué manera la disposición transitoria séptima de la ordenanza impugnada, crea un nuevo tributo o regula una situación tributaria anterior; limitándose exclusivamente a regular, para lo venidero, la forma en que se cobrará la contribución especial establecida en dicha ordenanza. En consecuencia, la Corte Constitucional desestima el cargo de una presunta incompatibilidad entre la disposición transitoria séptima de la ordenanza impugnada y el principio de irretroactividad en materia tributaria.

74. Finalmente, con relación a la presunta contravención del precedente sentado en la sentencia No. 024-16-SIN-CC,[17] que, en su parte pertinente, estableció:

> *[…] el texto de la señalada disposición transitoria impugnada indica: PRIMERA: La presente Ordenanza será aplicable a todas las obras de adoquinado, aceras o bordillos terminadas, cuyas liquidaciones del tributo se encuentran pendiente de emisión. […] el contenido de disposición transitoria primera de la ordenanza general para el cobro de las contribuciones especiales de mejoras a beneficiarios de obras públicas en el cantón Limón Indanza, irrespeta el principio constitucional de irretroactividad de la ley en materia tributaria, por cuanto establece el cobro de contribuciones especiales de mejoras por obras que fueron realizadas con anterioridad a la expedición de la ordenanza.*

75. Esta Corte comprueba que los elementos relevantes de la norma cuya constitucionalidad fue analizada en la sentencia No. 024-16-SIN-CC, no son compatibles con los de la presente causa, por cuanto en dicha sentencia este Organismo declaró la inconstitucionalidad de una ordenanza que establecía el pago de una contribución especial sobre obras ya realizadas y servicios ya prestados; esto es, por presupuestos que al momento de su materialización no se encontraban gravados por dicha contribución especial.[18] Situación distinta a la de la presente causa, toda vez, que la disposición transitoria séptima *in examine* no crea ningún tributo, sino que se limita a regular la forma en la que procederá la recaudación del tributo, haciéndolo para lo venidero.

---

[17] Esta acción fue presentada en contra de la ordenanza general para el cobro de las contribuciones especiales de mejoras a beneficiarios de obras públicas ejecutadas en el cantón Limón Indanza, publicada en el suplemento del Registro Oficial N.° 396 del 2 de marzo de 2011 y, la disposición transitoria primera de la precitada ordenanza.

[18] La Corte estima necesario aclarar que en la sentencia No. 024-16-SIN-CC, se consideró una afectación al principio de irretroactividad, porque se pretendía el cobro de contribuciones especiales por obras realizadas cuando aún no existía la ordenanza.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

VII. 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. Desestimar la acción pública de inconstitucionalidad presentada dentro del caso 76-16-IN.

2. Notifíquese y archívese.

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Firmado digitalmente por LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Fecha: 2021.09.17 08:58:47 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 08 de septiembre de 2021; el Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet no consigna su voto, por haberse ausentado temporalmente de la sesión.- Lo certifico

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec