



20 FEB 2016

Quito, D.M,

Jainito

Msc. Soledad Benítez  
**Presidenta de la Comisión de Comercialización**

Abg. María Elisa Holmes Roldós  
**Secretaria General del Consejo Metropolitano de Quito**

De mi consideración:

En atención al oficio No. SG 0233 de 27 de enero de 2016, recibido en esta dependencia el 28 de enero del presente año fiscal, cúmpleme manifestar:

### **I. Competencia:**

De conformidad con la Resolución A 004 de 12 de febrero de 2015, y el encargo efectuado por el señor Alcalde del Distrito Metropolitano de Quito, mediante acción de personal No. 51-751 de 12 de enero de 2016, quien suscribe es competente en calidad de Procurador Metropolitano Encargado, para emitir la presente respuesta.

### **II. Solicitud formulada:**

En atención al oficio No. SG 0233 de 27 de enero de 2016, se solicita:

*"[...] se sirva emitir un informe señalando si el cobro por concepto de ocupación del espacio público en las ferias municipales del Distrito Metropolitano de Quito, corresponde a una tasa o una tarifa".*

### **III. Base Legal:**

- **Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD).**

*"Art. 417.- Bienes de uso público.- Son bienes de uso público aquellos cuyo uso por los particulares es directo y general, en forma gratuita. Sin embargo, podrán también ser materia de utilización exclusiva y temporal, mediante el pago de una regalía."*, el subrayado me corresponde.

- **Ordenanza Metropolitana No. 172 de 30 de diciembre de 2011 que establece el Régimen Administrativo del Suelo en el Distrito Metropolitano de Quito.**

*"Título I El Espacio Público Artículo...(1) Definición.- El Espacio público constituye el sistema en el que se relacionan e integran las áreas, zonas y equipamientos del Distrito Metropolitano de Quito, y los elementos urbanísticos, arquitectónicos, paisajísticos y naturales, sean de dominio público o de dominio privado, que constituye el escenario de la interacción social cotidiana y en cuyo contexto los ciudadanos ejercen su derecho a la ciudad".*



PROCURADURÍA METROPOLITANA  
Expediente Procuraduría No. 2016-00249

- **Resolución de Alcaldía No. A 0001 de 14 de enero de 2014.**

*“Art 3.- El cobro por regalías por la utilización exclusiva y temporal del espacio público estará asociado a la superficie, temporalidad y uso solicitado...”, el subrayado me corresponde.*

#### **IV. Análisis y Criterio:**

Del análisis efectuado por ésta Procuraduría Metropolitana, se desprende que, el cobro por la ocupación del espacio público para la realización de diferentes actividades, se realizará a través de regalías, conforme la normativa antes referida.

Se deja sentado, que el artículo 1 de la Resolución A 0003 de 5 de febrero de 2015, determina: *“Delegar al Director Metropolitano Tributario del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, la facultad de absolver consultas tributarias de carácter vinculante de conformidad con lo establecido en el artículo 135 y siguientes del Código Orgánico Tributario”.*

La oportunidad, mérito y conveniencia sobre las decisiones que se tomen en este caso son de competencia exclusiva de las autoridades del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

Hago válida la ocasión para expresarle mis sentimientos de consideración y estima.

Atentamente.

Dr. Gianni Frixone Enríquez  
**Procurador Metropolitano (E)**

	Nombre y Apellido	Rúbrica
Elaborado por:	Paúl Haro	

**1737- MERCADOS FERIAS Y[..]**

impreso por Natalia Elizabeth Chicaiza Conlago[..]

Adjunto: 2016-SG0293.pdf (18.8 KBytes)

VA PROCURADURÍA METROPOLITANA  
DIRECCIÓN METROPOLITANA FINANCIERA  
SG-2016-0233 2016-01-27

*Jaime U.R.*

# 5

De: Ximena Oel Carmen Armas Sanchez <ximena.arms@quito.gob.ec>  
Asunto: Actualización del propietario!  
Creado: 28/01/2016 - 13:04:34 por agente  
Tipo: nota-interna

favor despachar

# 6

De: Ximena Del Carmen Armas Sanchez <ximena.arms@quito.gob.ec>  
Para: Alfredo Patricio Buitron Caicedo <alfredo.buitron@quito.gob.ec>  
Asunto: Actualización del propietario!  
Creado: 28/01/2016 - 13:05:43 por agente  
Tipo: nota-interna

VA PROCURADURÍA METROPOLITANA  
DIRECCIÓN METROPOLITANA FINANCIERA  
SG-2016-0233 2016-01-27

# 7

De: Alfredo Patricio Buitron Caicedo <alfredo.buitron@quito.gob.ec>  
Para: Celio Hernán Medina Vallejo <celio.medina@quito.gob.ec>  
Asunto: Actualización del propietario!  
Creado: 29/01/2016 - 15:02:07 por agente  
Tipo: nota-interna

ACCIONES NECESARIAS Y ANALIZAR, PREPARAR RESPUESTA

# 8

De: Celio Hernán Medina Vallejo <celio.medina@quito.gob.ec>  
Para: Natalia Elizabeth Chicaiza Conlago <natalia.chicaiza@quito.gob.ec>  
Asunto: Actualización del propietario!  
Creado: 13/02/2016 - 08:29:41 por agente  
Tipo: nota-interna

Se remite oficio DMF-DIR-0117-2016 a la Concejala Soledad Benítez con pronunciamiento en relación a consulta sobre si los pagos por ocupación en los espacios públicos de las ferias municipales corresponden a una tarifa o una tasa.

cc. Administrador General

# 9

De: Natalia Elizabeth Chicaiza Conlago <natalia.chicaiza@quito.gob.ec>  
Asunto: Cerrar  
Creado: 13/02/2016 - 10:04:53 por agente  
Tipo: nota-interna  
Adjunto: OFICIO DMF-DIR-0117-2016 DIRECCION FINANCIERA.PDF (914.4 KBytes)

SE CIERRA YA QUE SE REMITE EL OFICIO DMF-DIR-0117-2016 DIRECCION FINANCIERA, A LA CONCEJALA SOLEDAD BENÍTEZ CON PRONUNCIAMIENTO EN RELACIÓN A CONSULTA SOBRE SI LOS PAGOS POR OCUPACIÓN EN LOS ESPACIOS PÚBLICOS DE LAS FERIAS MUNICIPALES CORRESPONDEN A UNA TARIFA O UNA TASA.

CC. ADMINISTRADOR GENERAL

Oficio DMF-DIR- 0117-2016  
 Quito, 10 de febrero de 2016

Msc  
 Soledad Benítez Burgos  
**CONCEJALA METROPOLITANA**  
**PRESIDENTA DE LA COMISIÓN DE COMERCIALIZACIÓN**  
 Presente

De mi consideración:

En atención a oficio SG 0233 recibido en esta Dirección el 29 de enero de 2016, mediante el cual solicita un informe señalando si el cobro por concepto de ocupación del espacio público en las ferias municipales del Distrito Metropolitano de Quito, corresponde a una tasa o a una tarifa, cúpleme manifestarle lo siguiente:

- En materia de doctrina tributaria se establecen los **elementos del tributo**<sup>1</sup>, señalando lo siguiente:

*"En la obligación tributaria, aparecen por un lado el sujeto activo, que es la entidad estatal con derecho para exigir el pago del tributo, el sujeto pasivo o persona en quien recae la obligación correlativa, el hecho gravado o situación de hecho indicadora de una capacidad contributiva a la cual la ley confiere la virtualidad de generar la obligación tributaria, y la base gravable y **la tarifa**, que son los elementos determinantes de la cuantía misma de la obligación"*

*De estos elementos, cabe destacar los conceptos que se refieren a los elementos base gravable y tarifa, los mismos que se definen de la siguiente manera:*

**Base gravable.-** se define como "la magnitud o la medición del hecho gravado, a la cual se le aplica la correspondiente tarifa, para de esta manera liquidar el monto de la obligación tributaria". En otras palabras, constituye el quantum del hecho generador sobre el que se aplica la tarifa.

**Tarifa.** Es la magnitud o monto que se aplica a la base gravable y en virtud de la cual se determina el valor final en dinera que debe pagar el contribuyente."

Otras definiciones relevantes de tarifa son las que hacen relación a ésta como "el **precio** que pagan los usuarios o consumidores de un servicio público al Estado o al concesionario a cambio de la prestación del servicio."



<sup>1</sup> <http://www.gerencie.com/elementos-del-tributo.html>

- La **tasa**<sup>2</sup> se define como el tributo que se paga por la utilización -en beneficio privado- de un bien público, ya sea porque la administración brinda un servicio o porque se realicen actividades en régimen de derecho público.

También se define como **tasa**<sup>3</sup>, al tributo cuyo hecho imponible consiste en la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público, la prestación de servicios o la realización de actividades en régimen de derecho público que se refieran, afecten o beneficien de modo particular al obligado tributario, cuando los servicios o actividades no sean de solicitud o recepción voluntaria para los obligados tributarios o no se presten o realicen por el sector privado.

De lo anterior se colegiría que la **tarifa** no es una categoría más de ingreso o de tributo, sino que es parte constitutiva de éste, dado que es el **valor o quantum** fijado para la prestación patrimonial o dineraria por parte del contribuyente por la recepción de un servicio, por lo que en la práctica existen tarifas para tributos y tarifas para tasas.

- En nuestro criterio, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, COOTAD crea una ambigüedad en cuanto a la **tarifa**, al considerarla tanto como una **categoría** más de los ingresos tributarios, así como el **precio o valor** que se da a un tributo; como se demuestra a continuación:

**Tratamiento como una categoría de ingresos:**

El artículo 55 del COOTAD, señala : **“Art. 55.- Competencias exclusivas del gobierno autónomo descentralizado municipal.-** Los gobiernos autónomos descentralizados municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley...

... d) Prestar los **servicios públicos** de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental y aquellos que establezca la ley;

e) Crear, modificar, exonerar o suprimir mediante ordenanzas, tasas, **tarifas** y contribuciones especiales de mejoras;..”

El artículo 137 del mismo cuerpo legal establece : **“Art. 137.- Ejercicio de las competencias de prestación de servicios públicos.-** ... La provisión de los **servicios públicos** responderá a los principios de solidaridad, obligatoriedad, generalidad uniformidad, eficiencia, responsabilidad, universalidad, accesibilidad, regularidad, continuidad y calidad. Los precios y **tarifas** de estos servicios serán equitativos, a través de **tarifas diferenciadas** a favor de los sectores con menores recursos económicos, para lo cual se establecerán mecanismos de regulación y control, en el marco de las normas nacionales.”

El artículo 186 del COOTAD, dispone : **“Art. 186.- Facultad tributaria.-** Los gobiernos municipales y distritos metropolitanos autónomos podrán crear, modificar, exonerar o suprimir mediante ordenanzas, tasas, **tarifas** y contribuciones especiales de mejoras generales o específicas, por el establecimiento o

<sup>2</sup> <http://www.actibva.com/magazine/fiscalidad/diferencias-entre-tasas-y-precios-publicos>

<sup>3</sup> [https://es.wikipedia.org/wiki/Tasa\\_\(tributo\)](https://es.wikipedia.org/wiki/Tasa_(tributo))

*ampliación de servicios públicos que son de su responsabilidad, el uso de bienes o espacios públicos y en razón de las obras que ejecuten dentro del ámbito de sus competencias y circunscripción, así como la regulación para la captación de las plusvalías.*

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

*Los municipios aplicarán obligatoriamente las contraprestaciones patrimoniales que hubieren lijado para los servicios públicos que presten, aplicando el principio de justicia redistributiva. El incumplimiento de esta obligación podrá ser causal de destitución de los funcionarios responsables."*

No obstante, más adelante la misma norma al referirse a la clasificación de los ingresos tributarios y no-tributarios, no considera dentro de éstos a las **tarifas** como categoría de ingresos, pues los artículos 225 y 226 establecen taxativamente lo siguiente:

*"Art. 225.- Capítulos básicos.- Los ingresos tributarios comprenderán las contribuciones señaladas en este Código y se dividirán en los tres capítulos básicos siguientes:*

*Capítulo I.- Impuestos, que incluirán todos las que corresponden a los gobiernos autónomos descentralizados, por recaudación directa o por participación.*

*Capítulo II.- Tasas, que comprenderá únicamente las que recaude la tesorería o quien haga sus veces de los gobiernos autónomos descentralizados, no incluyéndose, por consiguiente, las tasas que recauden las empresas de los gobiernos autónomos descentralizados.*

*Capítulo III.- Contribuciones especiales de mejoras y de ordenamiento, que se sujetarán a la misma norma del inciso anterior."*

*"Art. 226.- Clasificación.- Los ingresos no tributarios se clasificarán en los siguientes capítulos:*

*Capítulo I.- Rentas patrimoniales, que comprenderán los siguientes grupos:*

- a) Ingresos provenientes del dominio predial (tierras y edificios);*
- b) Utilidades provenientes del dominio comercial;*
- c) Utilidades provenientes del dominio industrial;*
- d) Utilidades de inversiones financieras; y,*
- e) Ingresos pravenientes de utilización o arriendo de bienes de dominio público".*

*Capítulo II.- Transferencias y aportes con los siguientes grupos:*

- a) Asignaciones fiscales;*
- b) Asignaciones de entidades autónomas, descentralizadas o de otros organismos públicos; y,*
- c) Transferencias del exterior.*

*Capítulo III.- Venta de activos, con los siguientes grupos:*

- a) De bienes raíces; y,*
- b) De otros activos.*

*Capítulo IV.- Ingresos varios, que comprenderán los que no deben figurar en ninguno de los grupos anteriores incluidas donaciones."*

De otra parte, al referirse al impuesto a los predios urbanos, encontramos en el COOTAD las siguientes disposiciones:

**Tratamiento como magnitud del tributo:**

El artículo 142 del COOTAD, dispone : **"Art. 142.- Ejercicio de la competencia de registro de la propiedad.-** La administración de los registros de la propiedad de cada cantón corresponde a los gobiernos autónomos descentralizados municipales.

*El sistema público nacional de registro de la propiedad corresponde al gobierno central, y su administración se ejercerá de manera concurrente con los gobiernos autónomos descentralizados municipales de acuerdo con lo que disponga la ley que organice este registro. Los parámetros y tarifas de los servicios se fijarán por parte de los respectivos gobiernos municipales."*

El artículo 155 del mismo Código, señala : **"Art. 505.- Valor catastral de propietarios de varios predios.-** Cuando un propietario posea varios predios valuados separadamente en una misma jurisdicción municipal, para formar el catastro y establecer el valor catastral imponible, se sumarán los valores imponibles de las distintos predios, incluidos los derechos que posea en condominio, luego de efectuar la deducción por cargas hipotecarias que afecten a cada predio. La tarifa que contiene el artículo precedente se aplicará al valor así acumulado. Para facilitar el pago del tributo se podrá, a pedido de los interesados, hacer figurar separadamente los predios, con el impuesto total aplicado en proporción al valor de cada uno de ellos."

El artículo 506 contiene la siguiente prescripción : **"Art. 506.- 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 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 el valor de su parte."

El artículo 518 ibídem, al referirse a los impuestos a los predios rurales, dispone: **"Art. 518.- Valor Imponible.-** Para establecer el valor imponible, se sumarán los valores de los predios que posea un propietario en un mismo cantón y la tarifa se aplicará al valor acumulado, previa la deducción a que tenga derecho el contribuyente."

Similar referencia a la **tarifa del impuesto (o elemento del tributo)**, puede constatarse en el texto de los artículos 519, literal j) del artículo 532, 536 (Impuesto de alcabala), 539 (Impuesto a los vehículos), 545 (Impuesto a los espectáculos públicos), 548 (Impuesto de patentes).

- El COOTAD en su artículo 417 en relación a los bienes de uso público contiene la siguiente disposición: *"Son bienes de uso público aquellos cuyo uso por los particulares es directo y general, en*

*forma gratuita. Sin embargo, podrán también ser materia de utilización exclusiva y temporal, mediante el pago de una regalía".*

- Finalmente, la Ordenanza Metropolitana No. 0253 sancionada el 08 de mayo de 2008 en su artículo II.278 prevé:

*"Art. II.278.- La Concesión.- La relación entre las comerciantes y la Municipalidad será personal e intransferible, y se regirá por un documento escrito denominado convenio de concesión; mediante la suscripción de este instrumento la Municipalidad otorgará al comerciante el área de un puesto o local determinado, con las instalaciones y servicios inherentes a ese puesto.*

*La Municipalidad garantizará al comerciante el uso del puesto o local mientras cumpla con las normas de este capítulo y demás disposiciones complementarias."*

El artículo II.280 ibídem dispone:

*"Art. II. 280.- Fijación de tarifas.- Para la fijación de las tarifas se tomarán en cuenta los diferentes servicios, todos los costos directos e indirectos que se relacionen con el funcionamiento del Mercado y que se identifiquen como tales en el estudio propuesto por la Dirección Metropolitana de Comercialización, mismo que será aprobado por el Concejo Metropolitano, previa informe de la Comisión de Comercialización.*

*Las tarifas par ocupación de espacios se cobrarán en función del área ocupada en metros cuadrados, del giro y de las características de la construcción."*

Vistos estos antecedentes, y bajo los presupuestos que : 1) se trata de la ocupación de espacios públicos, 2) los espacios públicos en los mercados y ferias del Distrito Metropolitano de Quito se asignan bajo convenios de concesión, que se definen como el otorgamiento del derecho de explotación, por un período determinado, de bienes y servicios por parte de una Administración pública o empresa a otra, generalmente privada ; y, 3) que el MDMQ mantiene al momento contratos de concesión de espacios públicos con personas naturales y jurídicas de derecho privado, la Dirección Metropolitana Financiera considera más apropiado aplicar el término de **Regalía**, entendida en economía como la *"participación en los ingresos o cantidad fija que se paga al propietaria de un derecho a cambio del permiso para ejercerlo"*, la cual podría aplicarse mediante el cálculo de la correspondiente tarifa.

Atentamente,

  
Alfredo Buitrón C.

**DIRECTOR METROPOLITANO FINANCIERO**

c.c. Eco. Miguel Dávila Castillo, ADMINISTRADOR GENERAL MDMQ

Elaboró: Hernán MEDINA V. 