PROCURADURÍA
METROPOLITANA
GDOC: 2017-118212

Expediente 2017-01981

Quito, 30 AGO 2017

Abg. Diego Cevallos Salgado
Secretario General del Consejo Metropolitano de Quito

De mi consideración:

En atención al oficio No. SGC-2017-2276 de 16 de agosto de 2017, 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 el presente pronunciamiento.

II. CONSULTA FORMULADA:

Con oficio No. EMGIRS-EP-GGE-2017-CJU-615 de fecha 10 de agosto de 2017, se solicita:

a. *"¿Es el Consejo Metropolitano la autoridad competente para fijar la tarifa por la prestación patrimonial por el uso del servicio público de disposición de residuos domésticos no peligrosos, que presta la EMGIRS-EP?".*
b. *"¿Es el Consejo Metropolitano la autoridad competente para fijar la tarifa por la prestación patrimonial por el uso del servicio público de disposición de residuos domésticos peligrosos, que presta la EMGIRS-EP?".*
c. *"¿Es el Consejo Metropolitano la autoridad competente para fijar la tarifa por la prestación patrimonial por el uso del servicio público de disposición de residuos domésticos hospitalarios, que presta la EMGIRS-EP?".*
d. *"¿Es el Consejo Metropolitano la autoridad competente para fijar la tarifa por la prestación patrimonial por el uso del servicio público de disposición de residuos anatomopatológicos, que presta la EMGIRS-EP?".*
e. *"¿Es el Consejo Metropolitano la autoridad competente para fijar la tarifa por la prestación patrimonial por el uso del servicio público de disposición de Medicina caducada y equipo de protección personal, que presta la EMGIRS-EP?".*
f. *"¿Es el Consejo Metropolitano la autoridad competente para fijar la tarifa por la prestación patrimonial por el uso del servicio público de disposición Escombros, lodos no contaminados y otros, que presta la EMGIRS-EP?".*
g. *"¿Es el Consejo Metropolitano la autoridad competente para fijar la tarifa por la prestación patrimonial por el uso del servicio público de disposición de residuos orgánicos de actividades de faenamiento, que presta la EMGIRS-EP?".*
h. *"¿Es el Consejo Metropolitano la autoridad competente para fijar la tarifa por la prestación patrimonial por el uso del servicio público de disposición de residuos infecciosos animales, que presta la EMGIRS-EP?".*

SECRETARÍA GENERAL DEL CONCEJO METROPOLITANO
RECEPCIÓN DE DOCUMENTOS
HORA: 15h37
30 AGO 2017
FIRMA RECEPCIÓN:
QUITO ALCALDÍA
NÚMERO DE HOJA: 7h

7

i. *"¿Es el Consejo Metropolitano la autoridad competente para fijar la tarifa por la prestación patrimonial por el uso del servicio público de disposición de residuos eléctricos y electrónicos, que presta la EMGIRS-EP?".*

III. ANTECEDENTES:

- Mediante Oficio No.- EMGIRS-EP-GGE-2017-CJU-615 de fecha 10 de agosto del 2017, en donde el Gerente General de la EMGIRS-EP, dice: *"En atención a las observaciones del señor Concejal Jorge Albán, en la Mesa de Comisión de Presupuesto realizada el día 07 de agosto de 2017, y en base a las cuales solicitó se realice una consulta jurídica a la Procuraduría Metropolitana para solventar la competencia del organismo para fijar las tarifas por los servicios prestados por la Empresa Pública Metropolitana de Gestión Integral de Residuos Sólidos (en adelante EMGIRS-EP), ya sea el Consejo Metropolitano de Quito o el Directorio de la Empresa.(...). "*

- Con Oficio No.- 13051 de 07 de mayo del 2013, el Procurador General del Estado, Dr. Diego García Carrión, emitió su pronunciamiento en un caso similar, y en su parte concluyente manifestó: *"(...) Por lo expuesto, en atención a los términos de su consulta se concluye que, corresponde exclusivamente a los concejos municipales el crear, modificar, exonerar o extinguir tasas, tarifas y contribuciones especiales de mejoras por la prestación de los servicios públicos que éstos hayan delegado. De conformidad con los artículos 166, 186 incisos primero y segundo, 267 y 568 letra d) del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.*

- Mediante Oficio No. 01387 de 14 de abril de 2011, el Procurador General del Estado, en otro de sus pronunciamientos, relacionado con el tema de las tarifas y la facultad de los Concejos Municipales, en sus partes pertinentes del oficio se indicó lo siguiente: (...) La ausencia de norma que asigne a las Empresas Públicas Municipales competencia para aprobar tarifas por los servicios que prestan, determina que no tengan dicha atribución, en aplicación del principio de legalidad que rige en Derecho Público, establecido en el artículo 226 de la Constitución de la Republica que dispone: "*Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley... " (...) El vigente COOTAD dispone en forma reiterada que cualquiera sea el modelo de gestión o el prestador del servicio público, la prestación patrimonial a cargo del usuario, será fijada, modificada o suprimida mediante ordenanza, según los artículos 186 y 566 del COOTAD, sin perjuicio de que su recaudación corresponda a las empresas municipales, de conformidad con el artículo 225 ibídem, que excluye de los ingresos de los gobiernos autónomos descentralizados, las tasas que recauden las empresas de estos gobiernos. El citado artículo 566 del COOTAD, determina el procedimiento para la determinación del monto de la tasa y reitera que su fijación se hará por ordenanza. En atención a los términos de su consulta se concluye que si bien el Directorio de la Empresa*

Pública Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Portoviejo tuvo competencia para aprobar el plan tarifario de agua potable para la ciudad de Portoviejo, sin la necesidad de Ordenanza Municipal al amparo del artículo 191 de la derogada Ley Orgánica de Régimen Municipal, a partir de la promulgación del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, la modificación de dicho plan tarifario deberá efectuarse mediante Ordenanza, en los términos que disponen los artículos 186 y 566 del COOTAD..."

IV. BASE LEGAL:

- **Constitución de la República del Ecuador**

"Art. 226.- Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución".

Art. 264.- Los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley: (...)

4. 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.

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

"Art. 7.- Facultad normativa.- Para el pleno ejercicio de sus competencias y de las facultades que de manera concurrente podrán asumir, se reconoce a los consejos regionales y provinciales, concejos metropolitanos y municipales, la capacidad para dictar normas de carácter general, a través de ordenanzas, acuerdos y resoluciones, aplicables dentro de su circunscripción territorial. El ejercicio de esta facultad se circunscribirá al ámbito territorial y a las competencias de cada nivel de gobierno, y observará lo previsto en la Constitución y la Ley. (...)"

"Art. 10.- Niveles de organización territorial.- El Estado ecuatoriano se organiza territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales (...)"

"Art. 20.- Cantones.- Los cantones son circunscripciones territoriales conformadas por parroquias rurales y la cabecera cantonal con sus parroquias urbanas, señaladas en su respectiva ley de creación, y por las que se crearen con posterioridad, de conformidad con la presente ley."

"Art. 28.- Gobiernos autónomos descentralizados.- Cada circunscripción territorial tendrá un gobierno autónomo descentralizado para la promoción del desarrollo y la garantía del

buen vivir, a través del ejercicio de sus competencias. Estará integrado por ciudadanos electos democráticamente quienes ejercerán su representación política.

Constituyen gobiernos autónomos descentralizados:
a) Los de las regiones;
b) Los de las provincias;
c) Los de los cantones o distritos metropolitanos; y,
d) Los de las parroquias rurales."

"Art. 55.- Competencias exclusivas del gobierno autónomo descentralizado municipal.- (...)
b) Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón;
d) Prestar los servicios públicos de (...) manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental (...);
e) Crear, modificar, exonerar o suprimir mediante ordenanzas, tasas, tarifas y contribuciones especiales de mejoras; (...)."

"Art. 73.- Distritos Metropolitanos Autónomos.- Los distritos metropolitanos autónomos son regímenes especiales de gobierno del nivel cantonal establecidos por consideraciones de concentración demográfica y de conurbación, los cuales ***ejercerán las competencias atribuidas a los gobiernos municipales*** *y las que puedan ser asumidas, con todos los derechos y obligaciones, de los gobiernos provinciales y regionales."*

"Art. 85.- Competencias Exclusivas del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano.- ***Los gobiernos autónomos descentralizados de los distritos metropolitanos ejercerán las competencias que corresponden a los gobiernos cantonales*** *y todas las que puedan ser asumidas de los gobiernos provinciales y regionales, sin perjuicio de las adicionales que se les asigne."*

"Art. 137.- Ejercicio de las competencias de prestación de servicios públicos.- (...)
Las competencias de prestación de servicios públicos de (...), manejo de desechos sólidos, y actividades de saneamiento ambiental, en todas sus fases, las ejecutarán los gobiernos autónomos descentralizados municipales con sus respectivas normativas. (...)

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."

"Art. 186.- Facultad tributaria.- (...) 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 (...)". (El énfasis me pertenece)

- **Ordenanza No. 0323 de creación de la Empresa Pública denominada "Empresa Pública Metropolitana de Gestión Integral de Residuos Sólidos" (EMGIRS – EP), sancionada el 18 de octubre del 2010:**

"Artículo... (2).- Objeto Principal.-
1. El objeto principal de la empresa pública metropolitana es el siguiente:
a) Diseñar, planificar, construir, mantener, operar y, en general, explotar la infraestructura del sistema municipal de gestión de residuos sólidos del Distrito Metropolitano de Quito,
b) Prestar servicios atinentes al objeto previsto en el literal anterior, a través de la infraestructura a su cargo, directamente o por medio de sus empresas filiales y unidades de negocios;
c) Las demás actividades operativas y de prestación de servicios relativas a las competencias que le corresponden al Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, de conformidad con el ordenamiento jurídico nacional y metropolitano, en el ámbito del manejo integral de los residuos sólidos del Distrito Metropolitano de Quito. (...)"

- **La Ordenanza Metropolitana No. 332 de Gestión Integral de Residuos Sólidos del Distrito Metropolitano de Quito, sancionada el 16 de marzo del 2011:**

"Artículo 1.- Del objeto.- El presente capítulo tiene por objeto establecer y regular el funcionamiento del Sistema de Gestión Integral de los Residuos Sólidos del Distrito Metropolitano de Quito. Fija las normas, principios y procedimientos por los que se rige el sistema. Establece los derechos, deberes, obligaciones y responsabilidades, que son de cumplimiento y observancia de las y los ciudadanos, de las empresas, organizaciones, personas jurídicas, públicas, privadas y comunitarias, que habitan, usan o transiten en su territorio.
Esta gestión integral será operada, por sí misma a través de las entidades que designe, forme o delegue para el efecto y que serán parte de la Empresa Pública Metropolitana de Gestión Integral de Residuos Sólidos, las mismas que estarán reguladas y controladas por la Municipalidad del Distrito Metropolitano de Quito."

"Artículo 12.- Clasificación de residuos sólidos.- (...)
La clasificación de los residuos sólidos en cuanto a su origen, se clasificarán en: (...)
a) residuos domésticos no peligrosos,
b) residuos domésticos peligrosos,
c) residuos viales,
d) residuos industriales no peligrosos,

e) residuos comerciales,
f) residuos hospitalarios,
g) residuos institucionales,
h) escombros y otros,
i) residuos peligrosos,
j) residuos orgánicos de actividades de faenamiento de tipo artesanal; y,
k) residuos infecciosos de animales."

V. ANÁLISIS Y CRITERIO:

Conforme lo expuesto, se puede verificar que la prestación de un servicio público, ya sea proporcionado por el Gobierno Autónomo Descentralizado o por las Empresas Publicas pertenecientes al GAD, independiente del modelo de gestión, el valor que se fije por dicho servicio debe efectuarse a través de Ordenanza; la Procuraduría General del Estado ha indicado a través de sus varios pronunciamientos que la fijación de valores por la prestación de servicios corresponde establecerlos por Ordenanza, consecuentemente el único órgano competente para emitir dichos actos normativos en nuestro caso particular es el Concejo Metropolitano.

Respecto a los servicios que se van a prestar y por los cuales se estaría fijando la tarifa, a nuestro criterio, entendemos que son los servicios que se determinan en el artículo 12 de la Ordenanza 332 en concordancia con el artículo 137 del COOTAD, los cuales integrarían el servicio de manejo de desechos sólidos, competencia que conforme la normativa antes expuesta pertenece a una prestación que lo deben hacer los GADs.

Por lo dicho, esta Procuraduría Metropolitana considera que la potestad exclusiva para fijar los valores por la prestación de un servicio público, que presten directamente el GAD o sus Empresas Públicas creadas particularmente para el efecto, le corresponde realizarlo al Concejo Metropolitano mediante Ordenanza de conformidad a lo previsto en los artículos 7, 55, 73, 85 y 186 del COOTAD.

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

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

Atentamente.

PROCURADURÍA METROPOLITANA MDMQ QUITO

Dr. Gianni Frixone Enriquez.
Procurador Metropolitano (E).

cc. Marco Ponce Roosz.
Concejal Metropolitano.