

**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-1296-O**

**Quito, D.M., 12 de junio de 2020**

**Asunto:** Informe con relación al oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2020-1808-O y la resolución Nro. 016-CMO-2020

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

De mi consideración:

En relación con el oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2020-1808-O, de 28 de mayo de 2020, y la resolución Nro. 016-CMO-2020, a requerimiento de la Comisión de Movilidad (la «Comisión»), presento el siguiente Informe Jurídico (el «Informe»):

### **1. Competencia**

1. Emito el Informe fundamentado en el art. 11 de la Ley Orgánica de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito; la Resolución A-005, del Alcalde Metropolitano, de 20 de mayo de 2019; y, el oficio No. 0000095, de 27 de mayo de 2019, del Procurador Metropolitano.

### **2. Ámbito y objeto**

2. El objeto de este Informe es expresar a la Comisión, el criterio de la Procuraduría Metropolitana respecto a lo siguiente (el «Requerimiento»): «[...] luego de conocer la presentación realizada por la concejala Analía Ledesma García del proyecto “Ordenanza Metropolitana que establece el Régimen Administrativo para la prestación del “Servicio de Entrega a Domicilio” (Delivery)”, de su iniciativa; y considerando que éste incluye, entre otras, disposiciones de carácter tributario, resolvió: Solicitar [...] un informe preliminar, con el propósito de conocer si para el tratamiento de este proyecto normativo se requiere contar con la adhesión del señor Alcalde Metropolitano [...], en virtud de su competencia privativa respecto de la iniciativa legislativa en esta materia; y, por otro lado, si es necesario la intervención de la Comisión de Presupuesto, Finanzas y Tributación».

3. En atención al Requerimiento, este Informe realiza una descripción (i) del régimen jurídico aplicable para la creación, modificación o extinción de tasas o contribuciones especiales de mejoras o gasto y, la regulación, en lo factible, de impuestos; y, (ii) de las

**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-1296-O**

**Quito, D.M., 12 de junio de 2020**

competencias de la Comisión de Presupuesto, Finanzas y Tributación.

4. Por la letra c) del art. 13 de la Resolución Nro. C-074 del 2016, el Informe no se refiere, en específico, al contenido del proyecto “Ordenanza Metropolitana que establece el Régimen Administrativo para la prestación del “Servicio de Entrega a Domicilio” (Delivery)” (el «Proyecto»).

5. Este Informe tiene una naturaleza informativa, de conformidad con el art. 123 del Código Orgánico Administrativo y el ámbito de aplicación y requisitos previstos en el art. 1 letra c) de la resolución A-005, del Alcalde Metropolitano.

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

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

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

8. El Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito (el «Código Municipal»), publicado en el Registro Oficial (Edición Especial) Nro. 902 de 7 de mayo de 2019, en el Capítulo I, del Título I, del Libro I.1, establece disposiciones normativas relativas a las comisiones del Concejo Metropolitano.

9. En particular, sobre el periodo actual de confinamiento y el posterior que vendría, que, de alguna manera, puso bajo la óptica de los señores legisladores del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito («GAD DMQ») la necesidad de regular a nivel de Ordenanza asuntos como los que trata el Proyecto, se debe considerar:

- El 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud (la «OMS») declaró oficialmente al coronavirus SARVS-CoV-2 causante de la enfermedad COVID-19 («COVID-19») como una pandemia. El 12 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud

**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-1296-O**

**Quito, D.M., 12 de junio de 2020**

Pública, por medio del Acuerdo Ministerial Nro. 00126-2020, publicado en el Registro Oficial Suplemento Nro. 160, declaró el estado de emergencia sanitaria en todos los establecimientos del Sistema Nacional de Salud, como consecuencia de la pandemia de coronavirus COVID-19;

- Por medio de la resolución No. A-0020, de 12 de marzo de 2020, el Alcalde Metropolitano declaró en estado de emergencia grave a todo el territorio del Distrito Metropolitano de Quito, en razón de la declaratoria del COVID-19 como pandemia por la OMS y, de la emergencia sanitaria decretada por la Administración Pública Central;
- El señor Presidente de la República, mediante Decreto Ejecutivo No. 1017, de 16 de marzo de 2020, declaró el estado de excepción por calamidad pública en todo el territorio nacional por los casos de coronavirus confirmados y la declaratoria de pandemia de COVID-19 por parte de la Organización Mundial de la Salud;
- El 19 de marzo de 2020, la Corte Constitucional emitió el Dictamen No. 1-20-EE/20 (el «Dictamen de Constitucionalidad»), en relación con la constitucionalidad del Decreto y determinó, en lo relevante, que los diferentes gobiernos autónomos descentralizados y demás autoridades seccionales están facultadas a emitir medidas complementarias a las del Comité de Operaciones de Emergencia Nacional;
- La Corte Interamericana de Derechos Humanos (la «Corte IDH») emitió la declaración No. 1/20, 9 de abril de 2020, sobre «Covid-19 y Derechos Humanos: Los Problemas y Desafíos deben ser abordados con Perspectiva de Derechos Humanos y Respetando las Obligaciones Internacionales»;
- Por medio de cadena nacional de 26 de abril de 2020, el Presidente de la República y la Ministra de Gobierno expusieron las medidas previstas para el cambio de etapa de la emergencia sanitaria por el COVID-19, del «Aislamiento» al «Distanciamiento». Las medidas se estructuraron sobre la base de un mecanismo de semaforización del territorio nacional, según los términos de la presentación denominada «Del Aislamiento al Distanciamiento Social» que fue expuesta por la Ministra de Gobierno;
- Mediante resolución de 28 de abril de 2020, el Comité de Operaciones de Emergencia Nacional resolvió que «a partir del 4 de mayo de 2020 inicia la etapa del “Distanciamiento Social”». Según consta en el Anexo No. 1 a la resolución indicada, la etapa del «distanciamiento social» se fundamenta en el mecanismo de semáforo, que implica para los Comités de Operaciones de Emergencia cantonales «la responsabilidad de definir el grado y momento de reapertura de las actividades comerciales y productivas en sus respectivo cantones». El Anexo No. 1, en lo esencial, prevé (i) restricciones obligatorias a nivel nacional y, (ii) restricciones obligatorias a nivel seccional, en especial, según el color de semáforo (rojo, amarillo o verde), que aplica a partir del 4 de mayo de 2020;
- El Comité de Operaciones de Emergencia Nacional, en sesión permanente de 1 de mayo de 2020, aprobó la «Guía de bioseguridad para entregas a domicilio y atención al cliente-versión 3.0» presentada por la Mesa Técnica No. 6- Medios de Vida y Productividad;

**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-1296-O**

**Quito, D.M., 12 de junio de 2020**

- En sesión recogida en el acta No. 029-2020-COEM, de 1 de mayo de 2020, el Comité de Operaciones de Emergencia Metropolitano, notificada a los Comités de Operaciones de Emergencia Nacional y Provincial, resolvió que «[...] en consideración a los informes de la (i) Secretaria de Salud, (ii) Secretaría de Seguridad y (iii) Secretaría de Movilidad, a partir del 4 de mayo de 2020, en el Distrito Metropolitano de Quito, se estima que debe aplicarse las normas correspondientes al color rojo del sistema de semaforización establecido por Administración Pública Central mediante resolución del Comité de Operaciones de Emergencia Nacional, de 28 de abril de 2020, y su presentación adjunta denominada “Del Aislamiento al Distanciamiento Social»;
  - El señor Presidente de la República, mediante Decreto Ejecutivo No. 1052, de 15 de mayo de 2020, renovó el estado de excepción por calamidad pública en todo el territorio nacional por los casos de coronavirus confirmados y la declaratoria de pandemia de COVID-19 por parte de la Organización Mundial de la Salud;
  - La Corte Constitucional, mediante Dictamen No. 2-20-EE/20, declaró la constitucionalidad del Decreto Ejecutivo No. 1052 y estableció aspectos adicionales a considerarse en temas atinentes a la salud, violencia contra la mujer y otros;
  - En sesión recogida en el acta No. 039-2020-COEM, de 26 de mayo de 2020, el Comité de Operaciones de Emergencia Metropolitano, notificada a los Comités de Operaciones de Emergencia Nacional y Provincial, resolvió que «[...] que debe aplicarse las normas correspondientes al color amarillo del sistema de semaforización establecido por Administración Pública Central mediante resolución del COE Nacional de 28 de abril de 2020 y su presentación adjunta denominada “Del Aislamiento al Distanciamiento Social”»; y,
  - Por medio de resolución de 27 de mayo de 2020, el COE Nacional resolvió «aprobar la propuesta realizada por las Mesas Técnicas y Grupos de Trabajo [...], con respecto a la semaforización que regirá en el país el mes de JUNIO de 2020, dentro de la Etapa de “Distanciamiento Social”». Según consta en el Anexo No. 2 a la resolución indicada, la etapa del «distanciamiento social para el mes de junio» establece nuevas condiciones para cada uno de los colores del semáforo.
10. Por medio de oficio Nro. GADDMQ-DC-ACLG-2020-0305-O, de 21 de mayo de 2020, la señora concejala Analía Ledesma, asumió la iniciativa legislativa del Proyecto.
11. Mediante oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2020-1753-O, de 22 de mayo de 2020, la Secretaria General del Concejo efectuó la revisión de requisitos formales del Proyecto, y lo remitió a conocimiento de la Comisión.

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

12. Como ha quedado anotado, este Informe realiza una descripción (i) del régimen jurídico aplicable para la creación, modificación o extinción de tasas o contribuciones

**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-1296-O**

**Quito, D.M., 12 de junio de 2020**

especiales de mejoras o gasto y, la regulación, en lo factible, de impuestos; y, (ii) de las competencias de la Comisión de Presupuesto, Finanzas y Tributación.

13. Previamente a iniciar la descripción de los puntos indicados, de la revisión del Proyecto se constata que no existe disposición normativa alguna que establezca una tasa o contribución especial de mejoras; únicamente, en lo relevante, existe la intención de crear un registro que funcionaría como un título habilitante o licencia para el ejercicio de actividades de *delivery*.

14. El Código Municipal, en su texto, contiene varias tasas que tiene como hecho imponible, la emisión de títulos habilitantes o licencias metropolitanas, en razón de los servicios públicos y administrativos que se utilizan o desarrollan al respecto.

#### **4.1. Consideraciones generales del régimen tributario aplicable a los GADs**

15. Sobre el asunto, conviene describir (i) la atribución exclusiva del Alcalde Metropolitano para presentar proyectos de ordenanzas metropolitanas relativas a materia tributaria dentro del ámbito de competencia del GAD; (ii) las características de la especie tributaria «tasa»; e, (iii) indicar el margen de actuación del GAD DMQ frente a los impuestos establecidos en el COOTAD de los cuales es sujeto activo.

##### ***4.1.1. Atribución exclusiva del Alcalde Metropolitano respecto a la presentación de proyectos de ordenanzas relativas a materia tributaria***

16. La Constitución en el art. 300 y el COT en los arts. 4 y 5, establecen los principios que imperan al régimen tributario de nuestro país, en los que se insertan las diferentes especies de tributos en la forma siguiente:

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

**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-1296-O**

**Quito, D.M., 12 de junio de 2020**

17. Los principios indicados delimitan jurídicamente los actos de los poderes públicos, constituyéndose en límites de la actuación estatal y de los derechos constitucionales de los contribuyentes, esto es, valores esenciales del régimen tributario que ejercen una influencia directa en los procesos de creación, aplicación, modificación y extinción tributaria.[1] De los principios indicados, destacan para el análisis concreto dos en especial, el de legalidad y el de reserva normativa.

18. Por el principio de legalidad se entiende que los tributos deben ser establecidos por los órganos legislativos correspondientes conforme determina la Constitución[2]. En efecto, es necesaria una ley u acto normativo de órgano competente que haya observado el procedimiento de trámite establecido. Tradicionalmente se ha identificado en este principio la exigencia de una auto-imposición o consentimiento del tributo a través de la representación de los contribuyentes “*no taxation without representation*”[3].

19. De acuerdo con el principio de legalidad, solamente por acto legislativo del órgano competente se puede (i) crear, (ii) modificar, o (iii) suprimir tributos. En ese sentido, de acuerdo con el art. 301 de la Constitución, corresponde al Presidente de la República (el «Presidente») la iniciativa para proponer proyectos de ley a la Asamblea Nacional (la «Asamblea») en los que se crea, modifique o suprima impuestos, pero quien tiene la atribución para crear, modificar y suprimir impuestos mediante ley, es la Asamblea, en base al art. 120 numeral 7 de la Constitución.

20. De manera similar, de acuerdo con el núm. 5 del art. 264 de la Constitución, los gobiernos autónomos descentralizados municipales, pueden (i) crear, (ii) modificar, o (iii) suprimir tasas y contribuciones especiales de mejoras. De conformidad con el art. 266 ibídem, los gobiernos autónomos distritales, tienen las mismas competencias que los municipales. En ese sentido, el art. 90 letra e) del COOTAD, establece como una atribución del Alcalde Metropolitano, la presentación con facultad privativa, de proyectos de ordenanzas tributarias que creen, modifiquen o exoneren tributos en el ámbito de las competencias correspondientes a su nivel de gobierno. El art. 87 letra c) establece como competencia del Concejo Metropolitano, la de crear, modificar o extinguir tasas y contribuciones especiales por los servicios que se presta y obras que se ejecute.

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

22. Por su parte, por el principio de reserva normativa se entiende que, entre otros, los elementos esenciales de los tributos deben ser establecidos en una ley, o en el caso de tasas y contribuciones especiales o de mejora de GADs con la competencia para ello, en

**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-1296-O**

**Quito, D.M., 12 de junio de 2020**

ordenanzas. Los elementos esenciales de los tributos han sido clasificados en términos cualitativos y cuantitativos. Los cualitativos son los que definen el campo de aplicación de cada tributo: (i) hecho generador, (ii) sujeto activo, y (iii) sujeto pasivo. Los cuantitativos, determinan el importe de la carga tributaria para cada caso: (i) la base imponible, y (ii) la alícuota, de existir cuotas variables.

23. Con base en estos dos principios, que han sido considerados como «[...] la piedra angular que condiciona la producción normativa [...]»[4] en materia tributaria, es claro que (i) se requiere de un acto normativo de categoría de ordenanza para la creación, modificación o extinción de tasas o contribuciones especiales o de mejora; (ii) el Alcalde Metropolitano tiene la iniciativa (exclusiva) para la presentación de un proyecto de ordenanza que busque la creación, modificación o extinción de tasas y contribuciones especiales; y, (iii) el Concejo Metropolitano es el órgano competente para instrumentar, a través del correspondiente procedimiento establecido la modificación de tasas y contribuciones especiales en el ámbito de los servicios que presta el Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito.[5]

#### ***4.1.2 Consideraciones generales sobre la especie tributaria «tasa»***

24. En particular, se realiza la descripción del tributo «tasa», por el objeto que tiene en relación con los servicios que presta el GAD DMQ, en especial, como en otros casos, para la obtención de una licencia o título habilitante para el ejercicio de una actividad determinada.

25. La tasa es una especie del género tributo, que constituye, en general, una prestación económica que el Estado exige en ejercicio de su poder de imperio en virtud de una ley u otro acto de carácter normativo que le demanda el cumplimiento de sus fines. El tributo se ha clasificado, tradicionalmente, en (i) impuestos, (ii) tasas, y (iii) contribuciones especiales o de mejora[6].

26. Nuestro ordenamiento jurídico no contiene un concepto de tributo, tampoco de sus especies, en específico, no contiene una definición de tasa, por lo que, para definirla, es necesario acudir a la doctrina y jurisprudencia especializada. De esta manera, para Valdés Costa, la tasa «[...] es el tributo cuya obligación está vinculada jurídicamente a determinadas actividades del Estado, relacionadas directamente con el contribuyente».[7] Ferreiro Lapatza, sostiene que la tasa «[...] es un tributo cuyo hecho imponible consiste en una actuación de la Administración que se refiere, que afecta, directa e indirectamente al sujeto pasivo».[8]

27. La Corte Constitucional (la «Corte»), por su parte, en la Sentencia Nro. 003-09-SIN-CC, caso Nro. 0021-09-IA, sostuvo que la tasa «es un tributo vinculado cuyo

**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-1296-O**

**Quito, D.M., 12 de junio de 2020**

hecho generador consiste en la realización de una actividad estatal» y señaló que «entre los elementos de la tasa, además de la competencia del órgano que las emite, se encuentra la prueba de la prestación».<sup>[9]</sup>

28. En la misma línea, en otro pronunciamiento, la Corte sostuvo que: «[...] una tasa es por esencia una prestación obligatoria a favor del Estado, y cuyo origen está establecido en un acto normativo, es decir un tributo».<sup>[10]</sup> Así, la Corte sostiene la naturaleza tributaria de la tasa, entendiéndola como la prestación pecuniaria debida a un ente público en virtud de un acto normativo, por la realización de una actividad del propio ente, generalmente un servicio, que afecta de modo particular al obligado.

29. Por otro lado, la Corte, en la Sentencia Nro. 003-09-SIN-CC, caso Nro. 0021-09-IA, analizó tres elementos esenciales de la tasa como parte del género tributo: (i) principio de legalidad y principio de reserva normativa, (ii) prueba de la prestación; y, (iii) afectación a fines estatales.

(a) Acerca de los principios de legalidad y reserva normativa considerados en relación con la tasa:

- Por el principio de legalidad se entiende que los tributos deben ser establecidos por los órganos legislativos correspondientes conforme determina la Constitución[11]. En efecto, es necesaria una ley u acto normativo de órgano competente que haya observado el procedimiento de trámite establecido. Tradicionalmente se ha identificado en este principio la exigencia de una auto-imposición o consentimiento del tributo a través de la representación de los contribuyentes “*no taxation without representation*”;[12]
- En ese sentido, de acuerdo con el núm. 5 del art. 264 de la Constitución, los gobiernos autónomos descentralizados municipales, pueden (i) crear, (ii) modificar, o (iii) suprimir tasas y contribuciones especiales de mejoras. De conformidad con el art. 266 íbidem, los gobiernos autónomos distritales, tienen las mismas competencias que los municipales; y,
- Por su parte, por el principio de reserva normativa se entiende que, entre otros, los elementos esenciales de los tributos deben ser establecidos en una ley, o en el caso de tasas y contribuciones especiales o de mejora de gobiernos autónomos descentralizados con la competencia para ello, en ordenanzas. Los elementos esenciales de los tributos han sido clasificados en términos cualitativos y cuantitativos. Los cualitativos son los que definen el campo de aplicación de cada tributo: (i) hecho generador, (ii) sujeto activo, y (iii) sujeto pasivo. Los cuantitativos, determinan el importe de la carga tributaria para cada caso: (i) la base imponible, y (ii) la alícuota, de existir cuotas variables.

**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-1296-O**

**Quito, D.M., 12 de junio de 2020**

(b) Sobre la prueba de prestación, basándose en indicaciones de Héctor Villegas, indicó que dicho elemento guardará relación con una prueba que justifique la efectiva prestación del servicio; y,

(c) Respecto a la afectación a fines estatales, expresa que los tributos son prestaciones para cubrir el gasto público, por lo que constituyen recursos públicos cuya recaudación debe ingresar a las arcas del Estado.

30. En cuanto a las características de la tasa, tomando como referencia a Valdés Costa, la Corte, enlistó las siguientes: (i) divisibilidad, (ii) naturaleza jurídica; (iii) funcionamiento efectivo; (iv) ventaja; (v) voluntad; y, (vi) destino de la recaudación. Particularmente, respecto a cada, sostuvo:

- La divisibilidad se refiere a que los servicios deben ser divisibles, en el sentido de que son servicios que se prestan a una o varias personas determinadas;
- Respecto a la naturaleza jurídica insiste en el carácter tributario de la tasa, entendiéndose que su exigibilidad nace del poder de imperio del Estado y no de ningún elemento contractual. En efecto, se indica que las tasas son prestaciones por servicios y de ninguna manera contraprestaciones;
- Sobre el funcionamiento efectivo, utilizando como base al modelo de Código Tributario para América Latina, la tasa debe entenderse como el tributo cuya obligación tiene como hecho generador la prestación efectiva o potencial de un servicio público. Así, el cobro corresponde a la concreta o potencial prestación de un servicio relativo al contribuyente;
- La ventaja se refiere a que los servicios financiados por las tasas no buscan proporcionar beneficios o ventajas al individuo que las paga, sino a la colectividad;
- Sobre la voluntad se recuerda que la base de la tasa es la potestad de imperio del Estado para la prestación del servicio; y,
- En relación al destino de la recaudación, se entiende que las tasas están ligadas al servicio cuyo financiamiento constituye el presupuesto de su obligación. En ese sentido, si «[...] el producto es destinado a la financiación del servicio [...] estaremos frente a una tasa; si el producto no tiene un destino especial, es decir si son independientes de una actividad relativa al contribuyente, con lo que la cuantía no tiene limitaciones estamos frente a un impuesto. No obstante, es admisible que la tasa exceda en muchos casos los costos actuales del servicio, ya sea porque se crean provisiones o reservas para el futuro con fin de mejorarlo». Adicionalmente se refiere en esta característica a la razonable equivalencia, que no se refiere a la limitación de la tasa al costo del servicio, sino a una limitación al destino de los fondos, esto es, la tasa no debe limitarse al costo del servicio, sino a sus necesidades financieras presentes y futuras.

**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-1296-O**

**Quito, D.M., 12 de junio de 2020**

31. En ese sentido, las tasas constituyen un tributo, esto es, una prestación patrimonial coactiva *ex lege*, de carácter para-conmutativo en el sentido de que son fijadas en función de un criterio de equivalencia (costos del servicio provisto) o de aquel del beneficio (el aprovechamiento especial o privativo del dominio público) ha sido tradicionalmente admitida por la doctrina<sup>[13]</sup> y las cortes de los países de nuestro entorno,<sup>[14]</sup> del mismo modo en que lo ha hecho la Corte Constitucional.

32. Las tasas y su cuantificación han de vincularse al elemento objetivo del hecho generador (i.e. generalmente, la prestación de un servicio público) en cuyo marco es constitucional (art. 301 *in fine* de la Constitución) y legal (art. 186 del COOTAD), el ejercicio de la potestad normativa tributaria.<sup>[15]</sup> A este efecto, se podrá considerar, a efectos de cuantificación, al menos: (i) el costo administrativo de la emisión de la respectiva licencia por parte de los órganos competentes del GAD DMQ y, (ii) el costo de todas las actividades relacionadas con el ejercicio de la potestad de control de la actividad de acuerdo con el régimen jurídico aplicable. Así, ha de considerarse:

- Respecto de la naturaleza jurídica de la prestación (*an*): Las municipalidades han de establecer prestaciones que se limiten al objeto y modo de cuantificar los hechos generadores previstos en función del principio de reserva de ley general; y,
- Respecto de la cuantificación (*quantum*) de la prestación: Las municipalidades han de establecer prestaciones atendiendo a los principios del beneficio, equivalencia o provocación de costos, para ajustarse al principio de reserva de ley relativo en razón de que la ley establece el modo en que debe ser calculado el importe de una tasa.

33. En particular, en atención a lo indicado en este apartado, para la obtención de una licencia o título habilitante para el ejercicio de una actividad determinada, podría, de estimarse, crear una tasa, la que debería ser presentada en un proyecto de Ordenanza Metropolitana por el Alcalde Metropolitano del GAD DMQ.

#### ***4.1.3 Impuestos establecidos en el COOTAD en los cuales el GAD DMQ es el sujeto activo***

34. La Constitución, el COOTAD y el COT, en el marco de las competencias atribuidas a cada nivel de GAD, en lo atinente a este Informe, regulan la facultad normativa en materia tributaria, con excepción de las juntas parroquiales rurales. La facultad (normativa tributaria) comporta la creación, modificación, exoneración y supresión, mediante ordenanza, de tasas y de contribuciones especiales de mejoras (potestad tributaria seccional).

35. En lo relevante, la Constitución, establece las siguientes disposiciones normativas al respecto:

**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-1296-O**

**Quito, D.M., 12 de junio de 2020**

- Art. 238.- Los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana. En ningún caso el ejercicio de la autonomía permitirá la secesión del territorio nacional. Constituyen gobiernos autónomos descentralizados las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los consejos provinciales y los consejos regionales.
  - 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.
  - 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.
36. Estas disposiciones, se complementan con:
- Art. 300.- El 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. La política tributaria promoverá la redistribución y estimulará el empleo, la producción de bienes y servicios, y conductas ecológicas, sociales y económicas responsables.
  - 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.
37. En concordancia, el COOTAD, reconoce a los órganos legislativos de los GAD, con excepción de las juntas parroquiales (como se indicó), la facultad para crear, modificar, y extinguir tasas y contribuciones especiales. Así, el art. 34, letra d), lo hace para los consejos regionales; el art. 47, letra f) para los consejos provinciales; el art. 57, letra c) para los concejos municipales; y, el art. 87, letra c) para los concejos metropolitanos.
38. La facultad normativa comprende la creación, modificación o supresión de tasas por los servicios que son de su responsabilidad, y de contribuciones especiales de mejoras (generales o específicas), por las obras que se realicen dentro del ámbito de sus competencias y en la respectiva circunscripción territorial.

**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-1296-O**

**Quito, D.M., 12 de junio de 2020**

39. Por otro lado, el COOTAD, determina los impuestos municipales o metropolitanos que son de exclusiva financiación de esos niveles de gobierno. Específicamente, el art. 491 del COOTAD, los enlista así:

- El impuesto sobre la propiedad urbana;
- El impuesto sobre la propiedad rural;
- El impuesto de alcabalas;
- El impuesto sobre los vehículos;
- El impuesto de matrículas y patentes;
- El impuesto a los espectáculos públicos;
- El impuesto a las utilidades en la transferencia de predios urbanos y plusvalía de los mismos;
- El impuesto al juego; y,
- El impuesto del 1.5 por mil sobre los activos totales.

40. Particularmente, en lo que tiene relación con los impuestos, en razón de los principios de legalidad y reserva normativa (arts. 226, 300 y 301 de la Constitución, 4 y 5 del COT), los órganos legislativos de los GAD pueden establecer ciertas regulaciones (limitadas) que, de alguna manera, los reglamenten a través de actos de interés general (ordenanzas municipales o metropolitanas). Las ordenanzas, como tipo normativo específico, funcionan, para el asunto, como cuerpos jurídicos derivados, esto es, como formulaciones desarrolladoras de las configuraciones legales (instrumento jurídico que los crea, modifica o suprime).

41. A través de ordenanza metropolitana, por principio de jerarquía normativa (art. 425 Constitución), no podría modificarse en forma alguna el texto de una ley. En efecto, los impuestos (tributos de creación, modificación y extinción legal -reserva normativa material-).

42. El ámbito de actuación que tienen los GADs en los impuestos en los que son sujetos activos es limitado, pudiendo, únicamente, desarrollar su contenido sin que sea factible efectuarse modificaciones de los elementos definidos a nivel legal. Para el resto de especies tributarias, tasas y contribuciones especiales (de su creación), el ámbito de actuación es amplio, pudiendo modificar sus condiciones de acuerdo con el régimen jurídico aplicable (considerar reglas temporales previstas en el art. 11 del COT).

43. Por competencia, únicamente el Alcalde Metropolitano está autorizado a proponer modificaciones de orden tributaria (art. 90, letra e) COOTAD), que serán procesadas por el órgano legislativo del GAD DMQ, de conformidad con el régimen aplicable.

**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-1296-O**

**Quito, D.M., 12 de junio de 2020**

#### **4.2. Competencias de la Comisión de Presupuesto, Finanzas y Tributación**

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

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

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

47. En este orden de ideas, el Código Municipal, en el art. I.1.1, establece que las comisiones del Concejo Metropolitano son órganos asesores del Cuerpo Edificio, conformados por concejales y concejales metropolitanos, cuya principal función consiste en emitir: antecedentes, conclusiones, recomendaciones y dictámenes para resolución del Concejo Metropolitano sobre los temas puestos en su conocimiento.

48. En concordancia, el art. I.1.7 del Código Municipal, determina que las comisiones conformadas procurarán que su gestión sea tendiente a desarrollar la ciudad desde una perspectiva integral, articulando políticas económicas, sociales, culturales, ambientales y administrativas bajo un precepto de orden territorial, a fin de garantizar un desarrollo armónico del Distrito Metropolitano, en coordinación con otras funciones del Estado o con otros organismos que integran el sector público, utilizando responsablemente los recursos naturales mediante el control riguroso y el manejo especial de las áreas protegidas, de tal manera que se ocupe integralmente el territorio, estructurando el sistema urbano, en razón de las oportunidades propias de cada zona incluyendo los roles

**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-1296-O**

**Quito, D.M., 12 de junio de 2020**

productivos de los centros urbanos, la dotación de servicios e infraestructura, el desarrollo de zonas por sus potencialidades y el desarrollo de las centralidades para reducir los desequilibrios urbanos y el crecimiento armónico del Distrito, propendiendo siempre a conseguir una armonía entre territorio, población, actividades, servicios e infraestructuras.

49. El Código Municipal, en el art. I.1.3, determina que las comisiones del Concejo Metropolitano se fundamentan en los cuatro ejes estratégicos de la Administración Metropolitana:

- Eje económico: que busca impulsar una economía productiva, competitiva, diversificada y solidaria que proporcione bienestar a toda la población y genere empleo y trabajo;
- Eje social: que trata de promover una sociedad equitativa, solidaria e incluyente que respete la diversidad social y cultural, que construya una cultura de paz entre sus habitantes, con acceso a una mejor calidad de vida en educación, salud, seguridad, cultura, recreación y demás;
- Eje territorial: que busca desarrollar un territorio que consolide entornos favorables, regularizando la propiedad desde el punto de vista de la equidad social, identidad local y sostenibilidad ambiental, dotándolo de la infraestructura vial que mejore la circulación vehicular, y;
- Eje de gobernabilidad e institucionalidad: que trata de construir una cultura política ciudadana y un marco institucional que haga posible la gobernabilidad democrática y el cumplimiento de las normas de convivencia.

50. Dentro del Eje de gobernabilidad e institucionalidad, el Código Municipal, en el art. I.1.4, enlista a las siguientes comisiones permanentes: (i) Comisión de Planificación Estratégica; (ii) Comisión de Participación Ciudadana y Gobierno Abierto; (iii) Comisión de Desarrollo Parroquial; (iv) Comisión de Presupuesto y Finanzas Públicas; y, (v) Comisión de Codificación Legislativa.

51. La Comisión de Presupuesto, Finanzas y Tributación, de conformidad con el art. I.1.48 del Código Municipal, particularmente, tiene el deber y atribución, de estudiar e informar al Concejo Metropolitano de Quito sobre el proyecto de presupuesto para cada ejercicio económico anual, así como de sus reformas y liquidación, dentro de los plazos previstos en la ley; a su vez conocerá y estudiará los proyectos normativos relacionados con la regulación y recaudación de impuestos, tasas y contribuciones; dará seguimiento e informará al Concejo sobre las finanzas del Municipio y de sus empresas; y sobre la contratación de empréstitos internos y externos.

52. El ejercicio de esos deberes y atribuciones concretos se efectuará en concordancia con

**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-1296-O**

**Quito, D.M., 12 de junio de 2020**

las disposiciones de los arts. I.1.1 y I.1.7 del Código Municipal y el régimen jurídico aplicable, dependiendo del asunto específico que se trate (materia).

53. Con ese contexto, la Comisión de Presupuesto, Finanzas y Tributación, en lo relevante, es la competente para conocer y tramitar los proyectos que contengan asuntos de índole tributaria, esto es, que traten sobre impuestos, tasas o contribuciones especiales de mejora o gasto.

54. Por técnica legislativa y especificad de regulación, es recomendable que los proyectos relativos a asuntos tributarios sean exclusivos de ese ámbito. En ese sentido, en el caso de que se presentare un proyecto de Ordenanza Metropolitana para la creación de una tasa relacionada a asuntos de *delivery* por la prestación de servicios administrativos, deberá ser conocida por la Comisión de Presupuesto, Finanzas y Tributación.

## **5. Conclusiones**

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

- El Alcalde Metropolitano tiene iniciativa exclusiva para la presentación de proyectos de ordenanza que busquen regular asuntos tributarios;
- El Concejo Metropolitano es el órgano competente para conocer y procesar esa iniciativa de conformidad con el procedimiento parlamentario aplicable;
- El ámbito de actuación de los GAD sobre los impuestos en los que son sujetos activos es limitado, pudiendo únicamente, desarrollar su contenido. Para el resto de especies tributarias, tasas y contribuciones especiales (de su creación), el ámbito de actuación es amplio, pudiendo modificar sus condiciones de acuerdo con el régimen jurídico aplicable;
- La Comisión de Presupuesto, Finanzas y Tributación, de conformidad con el art. I.1.48 del Código Municipal, tiene el deber y atribución, de conocer y estudiar los proyectos normativos relacionados con la regulación y recaudación de impuestos, tasas y contribuciones;
- El Proyecto no contiene disposición normativa alguna que establezca o pretenda configurar un tributo, cualquiera sea su clase; únicamente, en lo relevante, hay la intención de establecer un registro que funcionaría como un título habilitante o licencia; y,
- En el evento de que se decida presentar un proyecto de Ordenanza Metropolitana para la creación de una tasa relacionada a asuntos de *delivery* por la prestación de servicios administrativos, sería recomendable que se maneje en forma autónoma al Proyecto en conocimiento de la Comisión, para que se refiera exclusivamente a asuntos de orden tributario.

**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-1296-O**

**Quito, D.M., 12 de junio de 2020**

56. Suscribo en la calidad invocada.

---

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

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

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

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

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

[6] Código Orgánico Tributario. «Art. 1.- Ambito de aplicación.- [...] Para estos efectos, entiéndese por tributos los impuestos, las tasas y las contribuciones especiales o de mejora».

[7] R. Valdés Costa, Curso de Derecho Tributario, Buenos Aires/Santa Fe de Bogotá, Madrid, Depalma/Temis/Marcial Pons, 1996, p. 143.

[8] José Juan Ferreiro Lapatz, Curso de Derecho Financiero Español, Madrid, Marcial Pons, 1994, p.290.

[9] En este sentido, el art. 566 del COOTAD, dispone (énfasis añadido): «Art. 566.- Objeto y determinación de las tasas.- Las municipalidades y distritos metropolitanos podrán aplicar las tasas retributivas de servicios públicos que se establecen en este Código. Podrán también aplicarse tasas sobre otros servicios públicos municipales o metropolitanos siempre que su monto guarde relación con el costo de producción de dichos servicios. A tal efecto, se entenderá por costo de producción el que resulte de aplicar reglas contables de general aceptación, debiendo desecharse la inclusión de gastos generales de la administración municipal o metropolitana que no tengan relación directa y evidente con la prestación del servicio. Sin embargo, el monto de las tasas podrá ser inferior al costo, cuando se trate de servicios esenciales destinados a satisfacer necesidades colectivas de gran importancia para la comunidad, cuya utilización no debe limitarse por razones económicas y en la medida y siempre que la diferencia entre el costo y la tasa pueda cubrirse con los ingresos generales de la municipalidad o distrito metropolitano. El monto de las tasas autorizadas por este Código se fijará por ordenanza».

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

**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-1296-O**

**Quito, D.M., 12 de junio de 2020**

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

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

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

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

[15] Corte Constitucional [Ecuador], Sentencia No. 007-15-SIN-CC, de 31 de marzo de 2015. Corte Constitución [Ecuador], Sentencia No. 041-15-SIN-CC, de 16 de septiembre de 2015. Corte Constitucional [Ecuador], Sentencia No. 016-15-SIN-CC, de 13 de mayo de 2015.

Atentamente,

**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-1296-O**

**Quito, D.M., 12 de junio de 2020**

*Documento firmado electrónicamente*

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

Referencias:

- GADDMQ-SGCM-2020-1808-O

Anexos:

- GADDMQ-SGCM-2020-1753-O.pdf  
- oficio\_nro.\_gaddmq-dc-aclg-2020-0305-o.pdf  
- proyecto(4).pdf  
- resolución\_nro.\_016.pdf

Copia:

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