

Oficio Nro. GADDMQ-DMT-2022-0034-O

Quito, D.M., 25 de enero de 2022

Asunto: Informe Técnico Tributario - Resolución No. 001-CPF-2022 de la Comisión de Presupuesto, Finanzas y Tributación

Señor Abogado
Pablo Antonio Santillan Paredes
Secretario General
SECRETARÍA GENERAL DEL CONCEJO METROPOLITANO DE QUITO
En su Despacho

De mi consideración:

En atención a la Resolución No. 001-CPF-2022 de 13 de enero de 2022 emitida por la Comisión de Presupuesto, Finanzas y Tributación, puesta en conocimiento de esta Dirección Metropolitana Tributaria mediante Oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2022-0208-O de la misma fecha, mediante la cual, se ha requerido a esta dependencia municipal, emitir un informe tributario sobre el *proyecto de "ORDENANZA DEROGATORIA DEL CAPÍTULO IX "DE LA TASA POR UTILIZACIÓN DE LA VÍA PÍNTAG A EL VOLCÁN", ARTÍCULOS DEL 1554 AL 1560 Y EL CAPÍTULO X "DE LA TASA POR UTILIZACIÓN DE LA VÍA QUE CONDUCE A LLOA", ARTÍCULOS DEL 1561 AL 1567 DEL CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO (...)"*; cúmpleme manifestar lo siguiente:

I. **ANTECEDENTES**

- a) El Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, contempla y mantiene vigentes las siguientes tasas metropolitanas:

"CAPÍTULO IX

DE LA TASA POR UTILIZACIÓN DE LA VÍA PÍNTAG - EL VOLCÁN

Artículo 1554.- Peaje por utilización de la Vía.- De conformidad con lo dispuesto en los artículos 567 y 568 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía Descentralización, los conductores de vehículos pesados que utilicen la vía que va desde Píntag hasta El Volcán, deberán pagar un peaje, **destinado al mantenimiento y conservación de la vía.**

Artículo 1555.- Hecho generador.- Es la utilización de la vía, como medio de ingreso o salida de vehículos motorizados pesados.

Artículo 1556.- Sujeto activo.- El Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, a través de la Empresa Pública Metropolitana de Movilidad y Obras Públicas (EPMOP), como responsable de la conservación y mantenimiento de la vía.

Artículo 1557.- Sujeto pasivo.- Los conductores de vehículos de transporte motorizados pesados, que utilicen la vía Píntag - El Volcán.

Artículo 1558.- Tarifa.- La cuantía del peaje de los vehículos pesados, será fijada semestralmente por el Alcalde, mediante resolución, a base de estudios de costos de construcción, conservación y mantenimiento que se generen.

Artículo 1559.- Forma de pago.- Los conductores de vehículos pesados deberán satisfacer el pago de peaje

Oficio Nro. GADDMQ-DMT-2022-0034-O

Quito, D.M., 25 de enero de 2022

cada vez que utilicen la vía, en los puntos de recaudación destinados para el efecto. Artículo

1560.- Dispensas.- Por tratarse de un peaje, esta tasa no es objeto de exoneración ni rebaja alguna.

CAPÍTULO X

DE LA TASA POR UTILIZACIÓN DE LA VÍA QUE CONDUCE A LLOA

Artículo 1561.- Peaje por utilización de la vía.- De conformidad con lo dispuesto en los artículos 567 y 568 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía Descentralización, los conductores de vehículos pesados que utilicen la vía que conduce a Lloa, deberán pagar un peaje, destinado al mantenimiento y conservación de la vía.

Artículo 1562.- Hecho generador.- Es la utilización de la vía, como medio de ingreso o salida de vehículos motorizados pesados.

Artículo 1563.- Sujeto activo.- El Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, a través de la Empresa Pública Metropolitana de Movilidad y Obras Públicas (EPMMOP), como responsable de la conservación y mantenimiento de la vía.

Artículo 1564.- Sujeto pasivo.- Los conductores de vehículos de transporte motorizados pesados, que utilicen la vía que conduce a Lloa.

Artículo 1565.- Tarifa.- La cuantía del peaje de los vehículos pesados, será fijada semestralmente por el Alcalde, mediante Resolución, a base de estudios de costos de construcción, conservación y mantenimiento que se generen.

Artículo 1566.- Forma de pago.- Los conductores de vehículos pesados deberán satisfacer el pago de peaje cada vez que utilicen la vía, en los puntos de recaudación destinados para el efecto.

Artículo 1567.- Dispensas.- Por tratarse de un peaje, esta tasa no es objeto de exoneración ni rebaja alguna.” (énfasis añadido)

- a) Al respecto, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, COOTAD establece:

“Art. 129.- Ejercicio de la competencia de vialidad.- El ejercicio de la competencia de vialidad atribuida en la Constitución a los distintos niveles de gobierno, se cumplirá de la siguiente manera:

Al gobierno central le corresponde las facultades de rectoría, normativa, planificación y ejecución del sistema vial conformado por las troncales nacionales y su señalización.

Al gobierno autónomo descentralizado regional le corresponde las facultades de planificar, construir regular, controlar y mantener el sistema vial de ámbito regional, en concordancia con las políticas nacionales.

Al gobierno autónomo descentralizado provincial le corresponde las facultades de planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito provincial, que no incluya las zonas urbanas.

Al gobierno autónomo descentralizado municipal le corresponde las facultades de planificar, construir y mantener la vialidad urbana. En el caso de las cabeceras de las parroquias rurales, la ejecución de esta competencia se coordinará con los gobiernos parroquiales rurales.

Oficio Nro. GADDMQ-DMT-2022-0034-O

Quito, D.M., 25 de enero de 2022

Al gobierno autónomo descentralizado parroquial rural le corresponde las facultades de planificar y mantener, en coordinación con el gobierno autónomo descentralizado provincial la vialidad parroquial y vecinal, para el efecto se establecerán convenios entre ambos niveles de gobierno, donde se prevean las responsabilidades correspondientes de cada uno de ellos. Las tareas y obras de mantenimiento se ejecutarán mediante gestión directa, a través de empresas públicas, o la delegación a empresas de la economía popular y solidaria y la cogestión comunitaria.”

- a) El 27 de diciembre de 2021, la EPMOP emitió el Informe Técnico No. 001-DTP-GTE-PEAJE-2021, mediante el cual concluyó y recomendó:

“6. Conclusiones

· El punto de control pétreo de **la vía Pintag – El Volcán**, se encuentra ubicada a 1,26 Kms. (suelo rural) del perímetro establecido de la cabecera parroquial de Pintag; por lo que, **forma parte de la red vial provincial.**

· El ingreso a la cantera de **la vía Lloa**, se encuentra ubicada a 3,63 Kms. (suelo rural) del perímetro establecido de la cabecera parroquial, **forma parte de la red vial provincial.**

· Conforme lo establece el COOTAD, el ejercicio de la competencia de la vialidad rural, se atribuye al gobierno autónomo descentralizado provincial; en tal razón, le corresponde las facultades de planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito provincial, que no incluya las zonas urbanas.

7. Recomendaciones

*Solicitar al Concejo Metropolitano de Quito, se analice la factibilidad de **derogar los capítulos IX y X, del Título IV** de la Ordenanza Metropolitana 001, en los que se asignan las competencias, en su calidad de sujeto activo, para mantenimiento y conservación de las vías Pintag – El Volcán, y Lloa, a la Empresa Pública Metropolitana de Movilidad y obras Públicas, **considerando que las referidas vías se encuentran en áreas rurales y forman parte de la red vial provincial.**” (énfasis añadido)*

- a) En ese contexto, el artículo 226 de la Constitución de la República del Ecuador establece que las instituciones del Estado, y sus servidores les corresponde ejercer solamente las competencias y facultades atribuidas en la Constitución y la ley;

- a) En ese orden de ideas, el Código Tributario señala:

“Art. 23.- Sujeto activo.- Sujeto activo es el ente público acreedor del tributo.”

- a) Por su parte, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, COOTAD, señala:

*“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

Oficio Nro. GADDMQ-DMT-2022-0034-O

Quito, D.M., 25 de enero de 2022

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.” (Énfasis añadido)

a) Así mismo el artículo 186 del COOTAD señala:

*Art. 186.- Facultad tributaria.- Los gobiernos autónomos descentralizados municipales y distritos metropolitanos **mediante ordenanza** podrán crear, modificar, exonerar **o suprimir, tasas** y contribuciones especiales de mejoras generales o específicas, por procesos de planificación o administrativos que incrementen el valor del suelo o la propiedad; por el establecimiento o 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 fijado 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.

En el caso de incumplimiento el órgano legislativo del gobierno autónomo descentralizado respectivo sancionará, sin perjuicio de las sanciones correspondientes, al funcionario responsable del incumplimiento.

Los gobiernos municipales y distritos metropolitanos autónomos en base a los tributos generados en las parroquias rurales y otros que desconcentren en beneficio de los presupuestos de los gobiernos parroquiales rurales, constituirán un fondo cuyo cincuenta por ciento (50%) se reinvertirá equitativamente entre todas las parroquias rurales de la respectiva circunscripción territorial y el cincuenta por ciento (50%) restante se invertirá bajo criterios de población y necesidades básicas insatisfechas.” (énfasis añadido)

a) Mediante Resolución No. 001-CPF-2022 de 13 de enero de 2022 emitida por la Comisión de Presupuesto, Finanzas y Tributación, se requirió a la Dirección Metropolitana Tributaria, emitir un informe tributario sobre el proyecto de “ORDENANZA DEROGATORIA DEL CAPÍTULO IX “DE LA TASA POR UTILIZACIÓN DE LA VÍA PÍNTAG A EL VOLCÁN”, ARTÍCULOS DEL 1554 AL 1560 Y EL CAPÍTULO X “DE LA TASA POR UTILIZACIÓN DE LA VÍA QUE CONDUCE A LLOA”, ARTÍCULOS DEL 1561 AL 1567 DEL CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO (...)”;

I. **ANÁLISIS:**

El proyecto de Ordenanza, propone en su artículo único la derogatoria de los artículos 1554 al 1567 del Código Municipal, que establecen y regulan las Tasas por los peajes de Pintag y Lloa, bajo el sustento de que el GAD DMQ no tiene competencia en materia vial en dichas vías.

Al respecto tenemos que las tasas, de conformidad al artículo 566 del COOTAD, son tributos *retributivos de servicios públicos*, cuyo monto incluso debe guardar relación con el costo de producción de dichos servicios.

Aquello implicaría en el caso que nos ocupa, que al no tener competencia en las vías Pintag y Lloa, el GAD DMQ estuvo siempre impedido legalmente de brindar el servicio público objeto de las tasas, que en ambos casos es “*mantenimiento y conservación de la vía*”, y no incurrió por tanto en costo alguno para el efecto.

Bajo esta premisa, y en el entendido de que nunca se configuró ni se configurará el elemento principal de las

Oficio Nro. GADDMQ-DMT-2022-0034-O

Quito, D.M., 25 de enero de 2022

tasas de Pintag y Lloa, es decir la prestación del servicio público por el GAD DMQ, y considerando que de haberse prestado, el sujeto activo legítimo acreedor del tributo no es el GAD DMQ, coincidimos con la propuesta del texto de ordenanza de derogar la normativa relacionada con estas tasas, toda vez que sus disposiciones contravienen el principio de legalidad en materia tributaria.

Ahora bien, sin perjuicio de ello, debemos recordar que estos tributos fueron creados en el año 2009, y si bien hemos identificado en los informes que sustentan el proyecto varias certificaciones que afirman que la EPMMOP no ha recibido ingresos por estos conceptos, no hemos identificado información relacionada con si existieron costos asociados a estas tasas que han debido ser retribuidos en su momento, o si existió o existe algún tipo de impacto económico/financiero o presupuestario para la EPMMOP o el GAD DMQ derivado de no haber percibido estos ingresos y la manera como aquello fue compensado o saneado; aspectos que, siendo conservadores consideramos importante ampliar en los informes técnicos respectivos, en observancia del artículo 493 del COOTAD que establece:

“Art. 493.- Responsabilidad personal.- Los funcionarios que deban hacer efectivo el cobro de los tributos o de las obligaciones de cualquier clase a favor de la municipalidad o distrito metropolitano, serán personal y pecuniariamente responsables por acción u omisión en el cumplimiento de sus deberes.”

I. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES:

Sobre la base del análisis antes desarrollado, presentamos las siguientes conclusiones y recomendaciones:

1. Coincidimos con la propuesta del texto de ordenanza de derogar la normativa relacionada con estas tasas, toda vez que sus disposiciones contravienen el principio de legalidad en materia tributaria.
2. Sin perjuicio de ello, recomendamos requerir la ampliación de los informes técnicos respectivos, a fin que se confirme si existieron costos asociados a las tasas que han debido ser retribuidos en su momento, o si existió o existe algún tipo de impacto económico/financiero o presupuestario para la EPMMOP o el GAD DMQ derivado de no haber percibido estos ingresos y la manera como aquello fue compensado o saneado; en observancia del artículo 493 del COOTAD.

**Nota: El presente análisis se refiere únicamente a cuestiones tributarias. Los comentarios expuestos en este análisis podrán ampliarse o modificarse en función de otros análisis complementarios y/o nueva información que sea provista o adquirida*

Particular que comunico para los fines legales pertinentes.

Atentamente,

Documento firmado electrónicamente

Dr. Juan Guillermo Montenegro Ayora
DIRECTOR METROPOLITANO
DIRECCIÓN METROPOLITANA TRIBUTARIA

Oficio Nro. GADDMQ-DMT-2022-0034-O

Quito, D.M., 25 de enero de 2022

Referencias:

- GADDMQ-SGCM-2022-0208-O

Copia:

Señor Abogado
Eduardo Hussein Del Pozo Fierro
Concejal Metropolitano
DESPACHO CONCEJAL DEL POZO FIERRO EDUARDO

Señora Magíster
Analía Cecilia Ledesma García
Concejala Metropolitana
DESPACHO CONCEJAL LEDESMA GARCIA ANALIA CECILIA

Señora Magíster
Cecilia Soledad Benitez Burgos
Concejala Metropolitana
DESPACHO CONCEJAL BENITEZ BURGOS SOLEDAD

Señor Doctor
Marco Vinicio Collaguazo Pilataxi
Concejal Metropolitano
DESPACHO CONCEJAL COLLAGUAZO PILATAXI MARCO VINICIO

Señor
Santiago Omar Cevallos Patino
Concejal Metropolitano
DESPACHO CONCEJAL CEVALLOS PATIÑO SANTIAGO OMAR

Señora Ingeniera
Diana Fernanda Cartagena Cartuche
Responsable SG - Servidor Municipal 12
DIRECCIÓN METROPOLITANA TRIBUTARIA - SECRETARÍA GENERAL

Señora Abogada
Andrea del Rocio Ruiz Villacis
Jefe CT - Funcionario Directivo 6
DIRECCIÓN METROPOLITANA TRIBUTARIA - CONTENCIOSO TRIBUTARIO

Acción	Siglas Responsable	Siglas Unidad	Fecha	Sumilla
Elaborado por: Andrea del Rocio Ruiz Villacis	arrv	DMT-CT	2022-01-23	
Revisado por: Juan Guillermo Montenegro Ayora	JGMA	DMT	2022-01-25	
Aprobado por: Juan Guillermo Montenegro Ayora	JGMA	DMT	2022-01-25	

