

DM Quito, 22 de agosto de 2022  
**Memorando N° GJL-2022-259-GJ-340**

**PARA** : Ing. Othón Zevallos Moreno  
**GERENTE GENERAL**

**ASUNTO** : **INFORME JURÍDICO RESPECTO AL PROYECTO DE ORDENANZA METROPOLITANA DE REMISIÓN DE INTERESES, MULTAS Y RECARGOS DERIVADOS DE TASAS Y DE SERVICIOS BÁSICOS, ADMINISTRADOS POR EL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO DEL MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, INCLUIDAS SUS ENTIDADES ADSCRITAS Y EMPRESAS PÚBLICAS METROPOLITANAS**

En atención a la disposición impartida, a continuación presento el informe jurídico relativo a la posibilidad de aplicar la figura de la remisión de intereses, multas y recargos derivados de tasas y servicios básicos, que se podría aplicar a la deuda municipal por servicios de agua potable y alcantarillado; con la consiguiente expedición por parte del Concejo Metropolitano del MDMQ de la "*Ordenanza Metropolitana de Remisión de Intereses, Multas y Recargos Derivados de Tasas y de Servicios Básicos, Administrados por el Gobierno Autónomo Descentralizado del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, incluidas sus Entidades Adscritas y Empresas Públicas Metropolitanas*"; así:

### **1. COMPETENCIA:**

De acuerdo a las competencias asignadas en el artículo 35 del Reglamento Orgánico Funcional Nivel Jerárquico Superior (2020), la Gerencia Jurídica es un órgano asesor competente para absolver consultas e inteligenciar y apoyar en la aplicación e implementación del marco jurídico pertinente, en los distintos procedimientos externos e internos que realiza la empresa, a través de sus distintas áreas.

En el referido marco de competencias, es necesario indicar que la Gerencia Jurídica y sus Departamentos no son órganos operativos de control, creación, seguimiento o implementación de la gestión de las Gerencias y sus correspondientes departamentos.

Cada Gerencia de la Empresa y servidor público, que actúa en virtud de la potestad estatal, ejercerá las facultades y obligaciones que le han sido atribuidas, por lo que serán responsables de los procesos y procedimientos a su cargo.

Por lo dicho, es importante precisar que este informe no aborda temas de carácter técnico, comercial ni financiero; los que, en razón de su competencia corresponden, de forma

exclusiva, y están bajo responsabilidad de las Gerencias Financiera y Comercial, dentro del ámbito de sus respectivas competencias.

## **2. ANTECEDENTES. -**

El Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito incluidas sus entidades adscritas y empresas públicas, mantienen a la fecha obligaciones pendientes de pago, derivadas de tasas y de la prestación de los servicios públicos a su cargo, lo que dificulta la operatividad de las mismas.

En virtud de lo dicho, se ha trabajado en la construcción de un proyecto de Ordenanza Metropolitana, cuya aprobación le corresponde al Concejo Metropolitano del MDMQ, el que contiene las disposiciones para la aplicación de la remisión de intereses, multas y recargos derivados de tasas y de servicios básicos, administrados por el Gobierno Autónomo Descentralizado del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, incluidas sus entidades adscritas y empresas públicas metropolitanas; lo que propiciaría un reordenamiento de las obligaciones vencidas y pendientes de pago, con apego a los principios de eficiencia y simplicidad administrativa. Por lo que, con su expedición, el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, sus empresas públicas metropolitanas y demás entidades adscritas, dispondrían del instrumento para depurar la cartera vencida de la Municipalidad, implementando una recuperación más eficiente, incrementando su recaudación y generando una mayor liquidez para cumplir con sus fines.

En lo que respecta a la EPMAPS, este proyecto de Ordenanza Metropolitana, una vez aprobado, coadyuvaría a la recaudación de gran parte de la deuda que mantiene el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito; problemática existente entre el MDMQ y la EPMAPS por un largo tiempo.

## **INFORME TÉCNICO**

La ingeniera Jacqueline Vicuña, Gerente Comercial, con memorando N° GC-2022-589, de 16 de agosto de 2022, pone en su conocimiento el "*Informe técnico Deuda Municipal, para viabilidad proyecto Ordenanza Metropolitana de remisión de intereses, multas y recargos*"; acompañando para el efecto el memorando N° GCA-2022-831, de igual fecha, suscrito por el ingeniero Walter Maldonado, Jefe del Departamento de Cartera y Cobranzas, en el que, entre otros, se precisa que, "*(...) en los registros de cartera vencida el deudor con mayor cuantía corresponde al MDMQ, cuya deuda representa el 54,38% de la cartera vencida total de la EPMAPS.- La cartera municipal con corte al 31 de julio de 2022 registra un saldo vencido por la prestación de servicios de agua potable y alcantarillado de USD \$ 16.289.044,62 presentando un crecimiento del 533%, con referencia al saldo del 2009 (...) por consiguiente con el proyecto de Ordenanza (...) que será sometido a consideración y aprobación por parte del Concejo Metropolitano permitirá a la empresa: 1.- Recaudo de Capital vencido USD \$ 9.267.978,32 que representa el 30,94% de la cartera vencida total que asciende a USD \$*

*29.954.581,50 (...) En virtud de lo expuesto, la aprobación por parte del Concejo Metropolitano del proyecto de Ordenanza antes referido, beneficiaría enormemente a la empresa para: Tener un efecto positivo en la recaudación de valores vencidos en cartera.- Depurar la cartera municipal que mantiene varios años incrementando los saldos pendientes de cobro.- Contar con un flujo de caja que permitiría continuar y desarrollar nuevos proyectos de atención a la ciudadanía y Mantener una cartera depurada, cumpliendo las recomendaciones de los exámenes de auditoría realizados a la gestión de Cartera".*

## **INFORME FINANCIERO**

El Mba. Diego Carrión, Gerente Financiero, con memorando N° GF-2022- 0346, de 17 de agosto de 2022, da a conocer a su autoridad la justificación del proyecto de " *Ordenanza Metropolitana de remisión de intereses, multas y recargos (...)*"; acompañando para el efecto el memorando N°GFC-2022-477 de 11 de los citados mes y año, suscrito por el ingeniero Santiago Osejos, Jefe del Departamento de Contabilidad (E), en el que, entre otros, señala: "*(...) En este contexto y en base a la información remitida por la Gerencia Comercial en la cual determina que la deuda que el Distrito Metropolitano de Quito mantiene con la EPMAPS es de 16'289.044,62 USD, como se indicó se encuentra provisionadas contablemente conforme lo establecen las Políticas Contables que actualmente maneja la Empresa Pública Metropolitana de Agua Potable y Saneamiento, concluyendo que en el caso que nos ocupa, de entrar en vigencia la propuesta de Ordenanza Metropolitana de Remisión de Intereses, Multas y Recargos, la EPMAPS tendrá un efecto positivo en sus resultados financieros; adicionalmente no existirá una afectación presupuestaria de egresos en el período fiscal en el que se recuperen dichos valores.- Sin embargo es necesario que la Gerencia Comercial continúe con la depuración de los valores que mantiene en sus registros, para seguir manteniendo razonabilidad en las cuentas comerciales en el sistema comercial ISU – ERP'.*

## **3. BASE LEGAL Y NORMATIVA. -**

### **CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR**

El artículo 226 determina que 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 artículo 227 señala que la Administración Pública constituye un servicio a la colectividad que se rige, entre otros, por los principios de eficacia, eficiencia, calidad y coordinación.

El artículo 238 precisa que los Gobiernos Autónomos Descentralizados, gozarán de autonomía política, administrativa y financiera.

El artículo 240 dispone que los gobiernos autónomos descentralizados de las regiones, distritos metropolitanos, provincias y cantones tendrán facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales.

El artículo 264 prescribe que, *“Los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley, de: (...) 5. Crear, modificar o suprimir mediante ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de mejoras. (...)”*.

El artículo 300 dispone que, *“El régimen tributario se regirá por los principios de generalidad, progresividad, eficiencia, simplicidad administrativa, irretroactividad, equidad, transparencia y suficiencia recaudatoria. (...)”*. Por su parte, el artículo 301, prevé que *“(...) 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.”*

## **CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN**

El artículo 5 prevé que la autonomía de los gobiernos autónomos descentralizados comprende el derecho y la capacidad efectiva de estos niveles de gobierno para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios; la cual incluye a la autonomía financiera, que constituye la capacidad de generar y administrar sus propios recursos, de acuerdo a lo dispuesto en la Constitución y la ley.

El artículo 7, en su parte pertinente, reconoce la facultad normativa a los consejos regionales y provinciales, concejos metropolitanos y municipales para dictar normas de carácter general, a través de ordenanzas, acuerdos y resoluciones, aplicables dentro de su circunscripción territorial.

El artículo 55 letra e) determina, como una de las competencias exclusivas del gobierno autónomo descentralizado municipal, la de crear, modificar, exonerar o suprimir mediante ordenanzas, tasas, tarifas y contribuciones especiales de mejoras.

El artículo 57 letra c) señala como una de las atribuciones del Concejo Municipal, la de crear, modificar, exonerar o extinguir tasas y contribuciones especiales por los servicios que presta y obras que ejecute.

El artículo 85 dispone que los gobiernos autónomos descentralizados de los distritos metropolitanos ejercerán las competencias que correspondan a los gobiernos cantonales y todas las que puedan ser asumidas por los gobiernos provinciales y regionales, sin perjuicio de las adicionales que se les asigne.

Los artículos 86 y 87 letras a), d) y s) establecen que el concejo metropolitano es el órgano de legislación y fiscalización del gobierno autónomo descentralizado del distrito

metropolitano; el cual ejerce la facultad normativa en las materias de competencia del gobierno autónomo descentralizado metropolitano, mediante la expedición de ordenanzas metropolitanas, acuerdos y resoluciones.

El artículo 90 determina en sus letras d) y e), como atribuciones del Alcalde Metropolitano, las de presentar proyectos de ordenanzas distritales en materias de competencia del gobierno del distrito metropolitano autónomo; y, presentar con facultad privativa, proyectos de ordenanzas tributarias que creen, modifiquen, exoneren o supriman tributos, en el ámbito de las competencias correspondientes a su nivel de gobierno.

El artículo 186 señala que 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.

Los artículos 566 y 567 establecen que las municipalidades y distritos metropolitanos podrán aplicar las tasas retributivas de servicios públicos que se establecen en el artículo 568 de 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, las cuales deberán ser pagadas por el Estado y más entidades del sector público, por la prestación de los servicios públicos que otorguen las municipalidades, distritos metropolitanos y sus empresas. Para este objeto, harán constar la correspondiente partida en sus respectivos presupuestos.

El artículo 568, determina: "(...). - *Las tasas serán reguladas mediante ordenanzas, cuya iniciativa es privativa del alcalde municipal o metropolitano, tramitada y aprobada por el respectivo concejo, para la prestación de los siguientes servicios: a) Aprobación de planos e inspección de construcciones; b) Rastro; c) Agua potable; d) Recolección de basura y aseo público; e) Control de alimentos; f) Habilitación y control de establecimientos comerciales e industriales; g) Servicios administrativos; h) Alcantarillado y canalización; e, i) Otros servicios de cualquier naturaleza. Cuando el gobierno central hubiere transferido o transfiera excepcionalmente al nivel de gobierno municipal o metropolitano las competencias sobre aeropuertos, se entenderá también transferida la facultad de modificar o crear las tasas que correspondan y a las que haya lugar por la prestación de éstos servicios públicos, a través de las respectivas ordenanzas*".

## **CÓDIGO ORGÁNICO TRIBUTARIO**

El artículo 21 dispone que la obligación tributaria que no fuera satisfecha en el tiempo que la ley establece, causará a favor del respectivo sujeto activo y sin necesidad de resolución administrativa alguna, el interés anual equivalente a la tasa activa referencial para noventa días establecida por el Banco Central del Ecuador, desde la fecha de su exigibilidad hasta la de su extinción.

El artículo 37 numeral 4 contempla dentro de los modos de extinción de la obligación tributaria, en todo o en parte, a la remisión.

El artículo 54 dispone que las deudas tributarias solo podrán condonarse o remitirse en virtud de ley, en la cuantía y con los requisitos que en la misma se determinen. Los intereses y multas que provengan de las obligaciones tributarias, podrán condonarse por resolución de la máxima autoridad tributaria, correspondiente en la cuantía y cumplidos los requisitos que la ley establezca.

El artículo 55 determina que *“(…) la obligación y la acción de cobro de los créditos tributarios y sus intereses, así como de multas por incumplimiento de los deberes formales, prescribirá en el plazo de cinco años, contados desde la fecha en que fueron exigibles (…)* La prescripción debe ser alegada expresamente por quien pretende beneficiarse de ella, el juez o autoridad administrativa no podrá declararla de oficio.

El artículo 65 señala que, en el ámbito municipal, la dirección de la administración tributaria corresponderá al Alcalde, quien la ejercerá a través de las dependencias, direcciones u órganos administrativos que la ley determine.

## **LEY DE RÉGIMEN PARA EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO**

El artículo 7 señala que el gobierno del Distrito Metropolitano se ejerce por el Concejo o Cabildo, integrado por los concejales o ediles y presidido por el Alcalde Metropolitano, quien además dirige la administración distrital como su más alta autoridad jerárquica y es responsable de la gestión de ésta.

El artículo 8 numerales 3 y 15 prevé que le corresponde al Concejo Metropolitano normar mediante Ordenanza, la aplicación de las disposiciones tributarias, de carácter municipal, cuando sea preciso; y, establecer las políticas generales de la acción institucional y aprobar los planes y programas de actividades y los correspondientes presupuestos, así como fiscalizar y velar por la rectitud, eficiencia y legalidad de la gestión administrativa metropolitana.

### **4. ANÁLISIS. -**

La Empresa Pública Metropolitana de Agua Potable y Saneamiento, fue creada por el Concejo Metropolitano con el objeto de prestar, entre otros, lo servicios públicos de agua potable y alcantarillado. Estos servicios, de acuerdo con el artículo 568 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización se encuentran sujetos a tasas.

En este sentido la Corte Constitucional, sobre la naturaleza jurídica de las tasas, en la Sentencia N° 65-17-IN/21, de 19 de mayo de 2021, precisa que:



*"27. Las tasas son tributos vinculados a un determinado accionar estatal. Por tanto, su hecho generador consiste en la realización de una actividad por parte del Estado como: 1) la prestación de un determinado servicio público colectivo; 2) la ejecución de una actividad administrativa individualizada, 3) la utilización privativa o especial aprovechamiento de un bien de dominio público. - 28. La tasa como tributo ostenta ciertas características particulares. En primer lugar, la tasa constituye una prestación y no una contraprestación. Para el contribuyente, la tasa es una prestación que debe satisfacerse como consecuencia de una determinación normativa. No consiste, por tanto, en una contraprestación derivada de un acuerdo de voluntades entre el contribuyente y el ente prestador del servicio o ejecutor de la actividad pública; como ocurre con los precios públicos. - 29. En segundo lugar, la tasa como tributo se fundamenta en el principio de provocación y recuperación de costos. Este principio deriva en que la tasa no esté encaminada a generar una utilidad o beneficio económico para el ente público que la establece. Por el contrario, tiene como finalidad la recuperación de los costos generados por la prestación del servicio, la ejecución de la actividad administrativa o la utilización privativa de un bien de dominio público. En tercer lugar, y como consecuencia de lo anterior, la tasa también se fundamenta en el principio de equivalencia. De este principio se desprende que el valor de la tasa debe ser equivalente a la cuantía de la actividad pública que la genera".*

La obligación de pago derivada de la prestación del servicio de agua potable y saneamiento tiene la naturaleza jurídica de tasa, y, en consecuencia, le amparan disposiciones del régimen tributario del ordenamiento jurídico ecuatoriano.

Por lo expuesto, la naturaleza tributaria de la obligación por la prestación de estos servicios no ha variado, pero la cuantificación de lo que cada usuario deba pagar estaría definido por el pliego tarifario que dispone tarifas según la categoría del usuario y la cantidad consumida.

El Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito incluidas sus entidades adscritas y empresas públicas, mantienen a la fecha obligaciones pendientes de pago, derivadas de tasas y de la prestación de los servicios públicos a su cargo, lo que dificulta la operatividad de las mismas.

En virtud de lo dicho, se ha trabajado en la construcción de un proyecto de Ordenanza Metropolitana, cuya aprobación le corresponde al Concejo Metropolitano del MDMQ, el que contiene las disposiciones para la aplicación de la remisión de intereses, multas y recargos derivados de tasas y de servicios Básicos, administrados por el Gobierno Autónomo Descentralizado del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito incluidas sus entidades adscritas y empresas públicas metropolitanas.

En lo que respecta a la competencia del Gobierno Autónomo Descentralizado de emitir ordenanzas de esta naturaleza, es importante referirse al principio de reserva de ley en materia tributaria, destacando que los artículos 132, numeral 3 y 301 de la Constitución de la República del Ecuador, determinan que, en el caso de las tasas y contribuciones especiales,

este principio se cumple a través de acto normativo del órgano competente del Gobierno Autónomo Descentralizado respectivo.

La Corte Constitucional en relación a los principios de legalidad y reserva de ley en materia tributaria, en un reciente precedente, expedido mediante sentencia N° 70-11-IN/21, de 22 de septiembre de 2021, señaló que:

*“69. Es así, que estas disposiciones constitucionales despliegan el principio de legalidad en dos ámbitos, el primero el de los impuestos, cuya creación, modificación y supresión cuenta con reserva de ley, es decir, le corresponde al Legislador; y, el segundo el de otros tributos, que al no tratarse de impuestos, pueden normarse por el órgano constitucional y legalmente competente, como es el caso de las tasas y contribuciones (estos órganos son electos democráticamente por el pueblo, por ello la doctrina se ha referido al respecto como el principio de auto imposición tributaria).- 70. De esta forma, el principio de legalidad se implementa a través de la reserva de ley para el caso de los impuestos; en tanto que, en relación a otros tributos no referidos a impuestos, es decir, tasas y contribuciones, se plasma por medio de la competencia constitucional y legal para emitir el acto normativo para el efecto. - 71. El alcance de estas dos expresiones del principio de legalidad en materia tributaria, son entonces: i) reserva de ley para impuestos; y, ii) acto normativo de órgano competente para tasas y contribuciones. (...) 73. De lo anterior se colige que, debido al principio de legalidad no es posible la concepción de un tributo sino es mediante la emisión de una ley refiriéndose a impuestos; y, de acto normativo de órgano competente tratándose de tasas y contribuciones conforme al ámbito de sus competencias constitucionales y legales”.*

El artículo 37 del Código Orgánico Tributario, determina como uno de los modos de extinguir la obligación tributaria a la remisión. Por tanto, al referirse el artículo 54 del citado cuerpo legal a que “(...) las deudas tributarias sólo podrán condonarse o remitirse en virtud de ley (...)”, resulta, de lo antes enunciado que, para el caso de tasas y contribuciones competencia de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, la remisión podría instrumentarse a través del acto normativo de su órgano competente.

## **CONCLUSIÓN. -**

En virtud de lo expuesto, y de acuerdo con la normativa jurídica citada en el presente informe, compete al Concejo Metropolitano de Quito, la expedición de una Ordenanza Metropolitana para la Remisión de Intereses, Multas y Recargos Derivados de Tasas y de Servicios Básicos, Administrados por el Gobierno Autónomo Descentralizado del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, incluidas sus entidades adscritas y empresas públicas metropolitanas, como órgano legislativo seccional del Distrito Metropolitano de Quito. Lo dicho, tal como se evidencia en el análisis efectuado, no vulnera el principio de reserva de ley en materia tributaria.

El Alcalde del Distrito Metropolitano de Quito, de conformidad con el artículo 90 letra e) del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, es quien, de estimarlo pertinente, puede presentar con facultad privativa, proyectos de ordenanzas tributarias que creen, modifiquen, exoneren o supriman tributos, en el ámbito de las competencias correspondientes a su nivel de gobierno.

Con la expedición del referido instrumento, se dotaría a la Corporación Municipal del respectivo instrumento jurídico, que permita optimizar los recursos propios del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito, sus entidades adscritas y empresas públicas metropolitanas, tendientes a resolver esta problemática descrita en los antecedentes, que alcanza a más de dos décadas.

Por ello, acompaño el Proyecto de "*Ordenanza Metropolitana de remisión de intereses, multas y recargos derivados de tasas y de servicios básicos, administrados por el Gobierno Autónomo Descentralizado del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, incluidas sus entidades adscritas y empresas públicas metropolitanas*"; el que, de estimarlo pertinente, se hará conocer al señor Alcalde Metropolitano, a fin de que disponga su análisis, revisión y trámite respectivo previo al conocimiento y aprobación del Concejo Metropolitano de Quito.

Atentamente,

Piedad Rojas Polanco  
**GERENTE JURÍDICA (S)**

Acción	Responsables	Siglas Unidades	Fecha	sumilla
Elaborado por:	M. Maldonado	GJL	2022-08-22	
	P. Rojas	GJ		