

Sauu

QUITO SECRETARÍA GENERAL DEL CONCEJO
ALCALDÍA RECEPCIÓN

FECHA: 22 AGO 2019 HORA: 11:00
Nº HOJA: - 6h ORG
Recibido por: Tuorpe

0000184

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2019-0080-O

Quito, D.M., 22 de agosto de 2019

Asunto: Informe Jurídico sobre Proyecto de Ordenanza Metropolitana reformativa a la Ordenanza Nro. 001 sancionada el 29 de marzo de 2019, capítulo IV del título IV del libro tercero del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito.

Señor Abogado
Carlos Fernando Alomoto Rosales
Secretario General del Concejo Metropolitano de Quito
GAD DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO
En su Despacho

De mi consideración:

Expediente No. 2019-01920

Señor Secretario:

En relación con su oficio Nro. SGC-0721, de 29 de julio de 2019, a requerimiento de la Comisión de Presupuesto, Finanzas y Tributación (la «Comisión»), presento el siguiente criterio jurídico de carácter informativo (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 letra c) del art. 13 de la Resolución C 074, de 08 de marzo de 2016 (la «Resolución»); y, el oficio 0000095, de 27 de mayo de 2019, del Procurador Metropolitano.

2. Ámbito y objeto

1. El objeto de este Informe es expresar a la Comisión, el criterio de la Procuraduría Metropolitana respecto al siguiente asunto planteado (el «Requerimiento») (énfasis añadido): "La Comisión de Presupuesto, Finanzas y Tributación, en sesión ordinaria efectuada el día jueves 25 de julio de 2019; en relación al proyecto de ordenanza metropolitana reformativa a la Ordenanza Nro. 001 sancionada el 29 de marzo de 2019, capítulo IV del título IV del libro tercero del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, "De las tasas por servicios administrativos que presta la Municipalidad", resolvió: solicitar que se sirva analizar el Proyecto en

PA.

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2019-0080-O

Quito, D.M., 22 de agosto de 2019

cuestión y emita un informe legal, enfocado en la aplicabilidad y viabilidad del mismo."

2. Para atender el Requerimiento de la Comisión, este Informe se refiere a dos asuntos: (i) régimen jurídico aplicable a la extinción de tasas; y, (ii) análisis jurídico sobre el proyecto de ordenanza metropolitana reformativa a la Ordenanza Nro. 001 sancionada el 29 de marzo de 2019, capítulo IV del título IV del libro tercero del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, "De las tasas por servicios administrativos que presta la Municipalidad" (el «Proyecto»).
3. Este criterio tiene una naturaleza meramente informativa, de conformidad con el ámbito de aplicación y requisitos previstos en el art. 1 letra c) de la resolución A-005, del Alcalde Metropolitano.
4. En su estructura y objeto este Informe observa las normas de los arts. 122, 123 y 124 del Código Orgánico Administrativo, atinentes a los dictámenes o informes que expiden los órganos administrativos.

3. Marco para el análisis jurídico

1. El Alcalde Metropolitano a través de oficio Nro. A 080, de 01 de julio de 2019, presentó el Proyecto al Secretario General del Concejo Metropolitano de Quito (el «Secretario»), a fin de que verifique el cumplimiento de las formalidades previstas en el régimen jurídico aplicable y se lo remita a la comisión competente para su tratamiento. Si bien se trata de una iniciativa del señor Alcalde, acompañó el pedido, con su firma, la concejala Andrea Hidalgo Maldonado.
2. En el texto de los considerandos del Proyecto se hace referencia a informes emitidos por órganos del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito (el «GAD DMQ»), que no fueron remitidos a esta dependencia:
 - a) Oficio Nro. DMSC-2017-0000404, de 15 de junio de 2017, de la Dirección Metropolitana de Servicios Ciudadanos;
 - b) Oficio Nro. DMF-DIR-0813-2017, de 25 de agosto de 2017, de la Dirección Metropolitana Financiera; y,
 - c) Oficio Nro. DMI-2018-342, de 22 de febrero de 2018, de la Dirección Metropolitana Informática.
3. Mediante oficio Nro. SG-0521, de 16 de julio de 2019, el Secretario verificó el cumplimiento de las formalidades previstas en el régimen jurídico aplicable y remitió el Proyecto a la Comisión de Presupuesto, Finanzas y Tributación, indicando lo siguiente: *"El proyecto de Ordenanza en referencia cumple con los requisitos previstos en el Código Orgánico de Organización Territorial, autonomía y Descentralización -COOTAD, así como los de la Resolución de concejo Metropolitano No. C 074, es decir, se refiere a una sola materia, contiene exposición de motivos, considerandos y articulado.* El proyecto normativo contiene

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2019-0080-O

Quito, D.M., 22 de agosto de 2019

una disposición transitoria única. *En tal virtud remito el proyecto de Ordenanza en referencia a la Comisión de su Presidencia, a fin de que en cumplimiento de lo establecido en el literal b), del artículo 13 de la Resolución de Concejo No. C 074, se sirvan incluir, en el plazo máximo de 15 días, el conocimiento del mismo en sesión ordinaria o extraordinaria de la Comisión de Presupuesto, Finanzas y Tributación.*"

4. El Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, en su art. III.5.222, establece las tasas por servicios administrativos, en las que consta, entre otros, un valor de USD 1,00, en cada caso, por la emisión de (i) certificado de bienes raíces, y (ii) certificado de no adeudar al Municipio.

4. Análisis y criterio jurídico

1. Como ha quedado anotado, este Informe se acota en función del Requerimiento, y, por tanto, se refiere a: (i) régimen jurídico aplicable a la extinción de tasas; y. (ii) análisis jurídico del Proyecto.

4.1. Régimen jurídico aplicable a la extinción de tasas

1. El tributo constituye 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. Se ha clasificado al tributo, tradicionalmente, en (i) impuestos, (ii) tasas, y (iii) contribuciones especiales o de mejora[1].
2. En la Sentencia No. 003-09-SIN-CC, caso No. 0021-09-IA, la Corte Constitucional sostuvo que la tasa "es un tributo vinculado cuyo 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."^[2] En efecto, la tasa se ha entendido 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.
3. Para establecer el alcance de la regla del art. 301 *in fine* de la Constitución es necesario, en primer lugar, señalar cuál es el concepto de "tasa", pues de él se infieren los límites de la competencia normativa en materia de tasas asignada a las municipalidades. A este respecto, la Corte Constitucional ha sostenido: "*Acerca de la naturaleza tributaria y su sujeción a los principios generales previstos en el art. 300 de la Constitución de la República:* En primer lugar, debemos partir del hecho de 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. Por ende, [...] le



Oficio Nro. GADDMQ-PM-2019-0080-O

Quito, D.M., 22 de agosto de 2019

son plenamente aplicables los principios tributarios estudiados en el presente problema jurídico."^[3]

4. Sobre la prestación de un servicio público como hecho generador clásico de una tasa, la Corte Constitucional ha dicho (énfasis añadido): *"El primero de ellos [hecho generador] es en relación a la prestación de un servicio público en el marco de las competencias, en donde el Gobierno Municipal exige a los ciudadanos el pago de un monto económico ante el servicio real o potencial que brinde dicho Gobierno, siempre que, señala la ley, el monto o tarifa fijado para cumplir con la obligación tributaria guarde relación con el costo de producción de dichos servicios. Esto, bajo la idea de que la prestación realizada por el contribuyente no tenga como fin generar ganancias en beneficio de la municipalidad, sino simplemente de cubrir el costo exacto que implique brindar dicho servicio."*^[4]
5. La idea de que 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^[5] y las cortes de los países de nuestro entorno,^[6] del mismo modo en que lo ha hecho la Corte Constitucional.
6. Las tasas y su cuantificación previstas 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: la emisión de certificados de bienes raíces y de no adeudar al Municipio. Así, ha de considerarse:
 - a) 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 la ley en función del principio de reserva de ley general.
 - b) 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.^[7]
7. En la configuración de la especie de tributo tasa, se han identificado dogmáticamente cuatro características fundamentales, unas relacionadas con el servicio estatal cuya prestación constituye el presupuesto de la obligación, y otra con las condiciones relacionadas al contribuyente u obligado. En específico estas características son:
 - a) Divisibilidad, que se refiere justamente a la divisibilidad del servicio prestado, en otras palabras, que el servicio pueda ser dividido a los contribuyentes o personas determinadas beneficiarias del servicio público;
 - b) La naturaleza jurídica, que se refiere a la naturaleza de la prestación "estatal"

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2019-0080-O

Quito, D.M., 22 de agosto de 2019

- inherente a una función o funciones del Estado, o un servicio económico prestado por razones de oportunidad o conveniencia;
- c) Efectividad, referente a que el servicio al que corresponde el pago de la tasa puede ser efectivo o potencialmente prestado, no bastando su simple organización; y,
 - d) Voluntad y consentimiento del contribuyente, que se refiere a la esencia de la, esto es, una obligación *ex lege*, que nace al verificarse el hecho generador, siendo tanto la voluntad y consentimiento del contribuyente innecesarias para su establecimiento.
8. La Constitución de la República («Constitución») en el art. 300, y el Código Orgánico Tributario en los art. 4 y 5, establecen los principios que rigen al régimen tributario de nuestro país, en los que se insertan las diferentes especies de tributos, establecimiento expresamente, los siguientes: "*Art. 300.- 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. [...] Art. 4.- Reserva de ley.- 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. [...] Art. 5.- Principios tributarios.- El régimen tributario se regirá por los principios de legalidad, generalidad, igualdad, proporcionalidad e irretroactividad.*"
9. Los principios delimitan jurídicamente los actos de los poderes públicos, constituyéndose en límites de la actuación estatal y de los derechos constitucionales de los contribuyentes, es decir, los valores esenciales del orden tributario que ejercen una influencia directa en los procesos de creación, aplicación y extinción tributaria.[8] De estos principios, destacan para el análisis dos en especial, el de legalidad y el de reserva normativa.
10. Por el principio de legalidad se entiende a breves rasgos que, los tributos deben ser establecidos por los órganos legislativos correspondientes, conforme determina la Constitución[9]. En efecto, es necesaria una ley u acto normativo de órgano competente que haya observado el procedimiento de trámite establecido. Así, 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*"[10].
11. De conformidad con el principio de legalidad, solamente por acto legislativo del órgano competente se puede (i) crear, (ii) modificar, o (iii) extinguir tributos. En ese sentido, de acuerdo con el art. 301 de la Constitución, corresponde al Presidente de la República (el «Presidente») proponer proyectos de ley a la Asamblea Nacional (la

PA.

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2019-0080-O

Quito, D.M., 22 de agosto de 2019

- «Asamblea») en los que se crea, modifique o suprima impuestos, pero quien tiene la atribución para crear, modificar y suprimir impuesto mediante ley, es la Asamblea, en base al art. 120 numeral 7 de la Constitución.
12. 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. El art. 90 letra e) del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización («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. En ese sentido, el Alcalde Metropolitano tiene la iniciativa para la creación, modificación o extinción de tasas y contribuciones especiales o de mejora, pero el Concejo Metropolitano es el órgano que las instrumenta a través del correspondiente procedimiento establecido.
 13. Por su parte, por el principio de reserva normativa se entiende que, entre otros, los elementos esenciales de los tributos deben estar 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 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.
 14. Con base en estos dos principios, que han sido considerados como "[...] la piedra angular que condiciona la producción normativa [...]"[11] 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 para la presentación de un proyecto de ordenanza que busque la extinción de tasas o contribuciones especiales o de mejora; y, (iii) el Concejo Metropolitano es el órgano competente para instrumentar, a través del correspondiente procedimiento establecido la extinción de tasas y contribuciones especiales o de mejora en el ámbito de los servicios que presta el Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito (el «GAD DMQ»). El art. 568 del COOTAD, abundando en el asunto, establece específicamente que la regulación de tasas se efectúa a través de ordenanzas.
 15. El Proyecto, al parecer, buscaría extinguir el cobro de una tasa al eliminar el costo de la prestación de los servicios administrativos por la emisión de los certificados de bienes raíces y de no adeudar al municipio (los «Certificados»), sin eliminar la expedición de los certificados. El art. 1 del Proyecto señala expresamente lo siguiente: "Los

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2019-0080-O

Quito, D.M., 22 de agosto de 2019

certificados previstos en los números 6 y 7 del presente artículo podrán ser solicitados y emitidos de forma digital a través de la página web institucional del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito sin costo alguno para la ciudadanía."

16. La extinción de una tasa, de acuerdo con el régimen expuesto, debe observar la iniciativa particular establecida, la que el Proyecto remitido cumple, correspondiendo su instrumentalización al Concejo Metropolitano a través de una Ordenanza, para observar los principios de legalidad y reserva normativa.

4.2. Análisis jurídico del Proyecto

1. Respecto al contenido específico del art. 1 (único) del Proyecto, se debe considerar:
 - a) El Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito («Código Municipal»), en su art. III.5.222, establece las tasas por servicios administrativos que presta el GAD DMQ, indicando lo siguiente: "*Artículo III.5.333.- De las tasas por diversos servicios administrativos.- [...] 6. Certificado de bienes raíces.- Valor USD. 1,00; 7. Certificado de no adeudar al municipio.- Valor USD 1,00. [...]*"
 - b) La prestación de esos servicios administrativos, que se circunscriben a la emisión de certificados en el caso de los numerales 6 y 7 del art. III.5.222, se ha vinculado, en todos los casos, al cobro de una tasa por su expedición. El Proyecto, al parecer, buscaría extinguir el cobro de la tasa sin eliminar la expedición de los certificados;
 - c) La redacción del artículo único propuesto en el Proyecto para la extinción de la tasa, podría generar una contradicción con el mismo art. III.5.222, ya que los numerales 6 y 7 mantendrían, en su texto, la carga de pago de un monto específico -USD. 1,00- configurado como una tasa. Contrariamente, la inclusión que se propone al final de todos los numerales, indicaría, que los certificados a los que se refieren los numerales 6 y 7 no gravarían tasa alguna.
 - d) Si la intención es, efectivamente, la eliminación de la tasa que actualmente grava la emisión y entrega de los mencionados certificados, se sugiere a la Comisión y al proponente del Proyecto:
 - i) La modificación del art. 1, para que se limite a eliminar los numerales 6 y 7 del art. III.5.222 del Código Municipal; y,
 - ii) La inclusión de una disposición en Libro III.2, Capítulo IV "Del Sistema de Gobierno Electrónico del Distrito Metropolitano de Quito", en el art. III.2.21, con el fin establecer los certificados de bienes raíces y de no adeudar como servicios administrativos a cargo de la Municipalidad.
 - iii) En función de lo anotado en el literal precedente, el texto sugerido podría ser el siguiente: "**Artículo 1.-** *Elimínese los números 6 y 7 del art. III.5.222 del Código Municipal, "De las tasas por diversos servicios*

PA.

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2019-0080-O

Quito, D.M., 22 de agosto de 2019

administrativos". Artículo 2.- Inclúyase como cuarto inciso del art. III.2.21 del Código Municipal, lo siguiente: *La Municipalidad del Distrito Metropolitano de Quito tendrá disponible para los usuarios, la emisión, en su sede electrónica, sin costo alguno, de los certificados de bienes raíces y de no adeudar a la Municipalidad."*

- e) El COOTAD, en su art. 568, establece los servicios sujetos a tasas, dentro de los cuales constan los administrativos, siendo competencia de la autoridad con la iniciativa para su creación, modificación o extinción, su manejo. En los oficios emitidos por las diferentes Direcciones Metropolitanas mencionados en el acápite tercero de este Informe, constan los criterios técnicos de los órganos municipales, dentro del ámbito de su competencia, sobre ese manejo.
2. Respecto al contenido de la disposición transitoria única, se debe considerar:
 - a) El Código Orgánico Tributario, en su art. 11, establece que las leyes tributarias, sus reglamentos y circulares de carácter general rigen a partir de su publicación en el Registro Oficial, salvo el establecimiento de una fecha de vigencia posterior;
 - b) El Proyecto contiene la eliminación de una tasa, por lo que, entraría en vigencia a partir de su publicación en el Registro Oficial, salvo disposición contraria que establezca una posterior, momento a partir del cual, la Administración General tendría un lapso de tiempo para la digitalización en la sede electrónica de la Municipalidad de los certificados de bienes raíces y de no adeudar al municipio en la referida sede electrónica;
 - c) Desde la publicación en el Registro Oficial de la ordenanza que se origine a partir del Proyecto, la ciudadanía podría solicitar los certificados de bienes raíces y de no adeudar al municipio sin costo alguno, esperando que su trámite se pueda efectuar a través de la sede electrónica del GAD DMQ; y,
 - d) Si la sede electrónica no estuviere operativa para atender la solicitud de los certificados, los solicitantes, por la forma de redacción del Proyecto, no podrían acceder a su emisión, generándose una imposibilidad material de cumplimiento de la disposición. Convendría evitar la generación de esa imposibilidad, sugiriéndose a la Comisión y al proponente del Proyecto, el establecimiento de un período de *vacatio legis*[12], o de período de tiempo establecido expresamente por el órgano creador de la norma entre la publicación del Proyecto y su entrada en vigor, para que coincida con el tiempo en el que la Administración General debe proceder a la digitalización de los certificados en la sede electrónica de la institución.
 3. Respecto al contenido específico de la exposición de motivos, considerandos y articulado del Proyecto, se debe considerar:
 - a) *Primero*, las disposiciones, y por tanto, las normas proceden de actos de proccción jurídica o, si se quiere, de fuentes del derecho. La validez de las

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2019-0080-O

Quito, D.M., 22 de agosto de 2019

normas depende, en primer lugar, de los actos normativos que son su origen. En un ordenamiento jurídico complejo como el de nuestro país, existen normas sobre la producción jurídica que regulan:

- i) El sujeto o sujetos competentes para producir cierto tipo de normas, o mejor dicho, para ejecutar ciertos actos de producción jurídica, que se conocen como normas de competencia formal;
 - ii) El procedimiento que debe observarse en un acto de producción jurídica, que siempre resulta ser complejo, i.e. el establecido en el art. 322 del COOTAD sobre los proyectos de ordenanzas; y,
 - iii) El ámbito material en que se desarrolla una determinada potestad normativa. En nuestro sistema jurídico todas las normas, salvo la Constitución, que por definición puede regular cualquier aspecto de la vida social, tienen asignado un ámbito material; así, i.e. las ordenanzas no pueden regular asunto que requieren de una ley orgánica.
- b) *Segundo*, de conformidad con el art. 322 del COOTAD, los proyectos de ordenanzas, deben referirse a una sola materia y contendrán (i) la exposición de motivos, (ii) el articulado que se proponga, y (iii) la expresión clara de los artículos que se derogan o reforman con la nueva ordenanza. El efecto del incumplimiento de estos requisitos, es que el proyecto no deba ser tramitado. Al respecto debe estimarse:
- i) El Proyecto se refiere a una sola materia y contiene, en su estructura formal, la exposición de motivos, considerandos y la mención a las normas que se reforman;
 - ii) En la exposición de motivos se hace una descripción de las razones fácticas que motivan el Proyecto; y,
 - iii) En los considerandos se indican las normas por las cuales el GAD DMQ y su Concejo Metropolitano, es competente para la expedición del Proyecto, y se mencionan varios Informes emitidos por diversos órganos del GAD DMQ.
- c) *Tercero*, respecto a la exposición de motivos, se debería indicar en ella únicamente los asuntos relativos a los hechos factuales que motivan al Proyecto, por cuanto, las normas que lo amparan y determinan la competencia del Concejo Metropolitano, se encuentran en los considerandos; y,
- d) *Cuarto*, respecto a los considerandos se recomienda: (i) incluir el art. 90 letra e) del COOTAD, relativo a la competencia del Alcalde sobre la presentación de textos normativos para la creación, modificación o extinción de tasas y contribuciones especiales o de mejora; (ii) incluir el art. 266 de la Constitución relativo a la indicación de las competencias de los distritos metropolitanos; (iii) eliminar las referencias a los arts. 186, 225, 566 y 568 del COOTAD, por regular en general a la tasa, no siendo ni condición suficiente ni necesaria para

PA

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2019-0080-O

Quito, D.M., 22 de agosto de 2019

la justificación del Proyecto por las otras normas mencionadas; y, (iv) eliminar el penúltimo considerando, por ser su contenido el mismo del que se refiere en específico el art. III.5.222 del Código Municipal.

5. Conclusiones

1. Con base en los fundamentos expuestos, la Procuraduría Metropolitana, respecto al asunto planteado, deja constancia de sus observaciones al texto del Proyecto para su consideración en la Comisión y, de ser el caso, en el Concejo Metropolitano.
2. De conformidad con la Resolución C-074, este informe no es vinculante para el Concejo Metropolitano, al cual le corresponde evaluar la oportunidad mérito y conveniencia de las decisiones que adopte en relación con el Proyecto. Así mismo, este informe no se refiere a asuntos de orden técnico, específicamente, financieros y tecnológicos sobre los cuales se han pronunciado los órganos competentes.

[1] 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.”

[2] 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.”

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

[4] *Ibidem*.

[5] 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

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2019-0080-O

Quito, D.M., 22 de agosto de 2019

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.

[6] “Tanto 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”. Corte Constitucional [Colombia], Sentencia C-927/06, de 8 de noviembre de 2006.

[7] En Caso Chimbo, la Corte Constitucional estableció como fundamento (*ratio decidendi*) para declarar la inconstitucionalidad del art. 18 de la ordenanza respectiva que “el monto que se pretende cobrar no tiene ninguna relación, no se diga proporción con el beneficio obtenido por el contribuyente con el uso de los espacios públicos respectivos.” Corte Constitucional [Ecuador], Sentencia No. 007-15-SIN-CC, de 31 de marzo de 2015.

[8] 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.

[9] 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.

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

[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. 217, 218.

[12] Se conoce como *vacatio legis* el periodo de tiempo que transcurre entre la publicación de un cuerpo normativo y su entrada en vigor y consiguientemente aplicabilidad. En la práctica la fenomenología es muy variada respecto a su uso: entrada

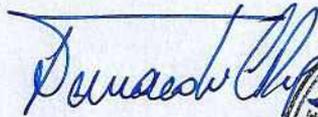
Oficio Nro. GADDMQ-PM-2019-0080-O

Quito, D.M., 22 de agosto de 2019

en vigor al día siguiente de la publicación, en un día determinado, luego del transcurso de un número determinado de días, meses, años, etcétera.

Con sentimientos de distinguida consideración.

Atentamente,



Abg. Fernando Andre Rojas Yerosi
SUB PROCURADOR GENERAL



Copia:

Señor Abogado
Eduardo Hussein Del Pozo Fierro
Concejal Metropolitano



Oficio No. SGC-2019- 6789

Quito D.M., 02 AGO 2019

Ticket GDOC: 2019-100012

Abg.
Eduardo del Pozo
Presidente Comisión Presupuesto, Finanzas y Tributación
En su despacho.-

Asunto: Contestación resolución comisión No. SGC-0722

De mi consideración:

Reciba un cordial y atento saludo, por medio del presente, me permito en adjuntar la contestación a la resolución No. SGC-07222, emitida por la Comisión de Presupuesto, Finanzas y Tributación en sesión No. 006 de 25 de julio de 2019, suscrita por la Ing. Catalina Sanchez, Directora Metropolitana Financiera mediante oficio DMF-DIR-2019-1062.

Atentamente,



Abg. Damaris Ortiz Pasuy
SECRETARIA GENERAL DEL CONCEJO METROPOLITANO DE QUITO (S)

Adjunto:

- Copia oficio DMF-DIR-2019-1062 junto con anexos (4 hojas).

Acción	Responsable	Unidad	Fecha:	Sumilla
Elaborado	Samuel Byun	GC	2019-08-01	
Revisado	Adrián Racines	CGC	2019-08-01	
Aprobado	Paul Andino	PSGC (S)	2019-08-01	

Ejemplar 1: Concejal Eduardo del Pozo.

Ejemplar 2: Archivo

Ejemplar 3: Despacho Secretaría General del Concejo.

Ejemplar 4: Secretaría de Comisión de Presupuesto, Finanzas y Tributación.