



Memorando Nro. GADDMQ-DMT-2024-0083-M

Quito, D.M., 19 de febrero de 2024

PARA: Sra. Dra. Libia Fernanda Rivas Ordóñez
Secretaria General
SECRETARÍA GENERAL DEL CONCEJO METROPOLITANO DE QUITO

ASUNTO: Resolución No. SGC-EXT-018-CPF-001-2024

De mi consideración:

Con un atento y cordial saludo me permito referirme a su Oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2024-0346-O de 6 de febrero del 2023 mediante el cual se pone en conocimiento de esta dependencia lo siguiente:

En mi calidad de Secretaria General del Concejo Metropolitano de Quito, me permito certificar que la Comisión de Presupuesto, Finanzas y Tributación, en sesión extraordinaria No.018, llevada a cabo el día viernes 02 de febrero de 2024, durante el tratamiento del segundo punto del orden del día: “2. Continuación del tratamiento del Proyecto de “ORDENANZA METROPOLITANA PARA LA DETERMINACIÓN, RECAUDACIÓN Y COBRO DE LAS TASAS POR LOS SERVICIOS QUE PRESTA LA EMPRESA PÚBLICA METROPOLITANA DE GESTIÓN INTEGRAL DE RESIDUOS SÓLIDOS EMGIRS-EP”, resolvió:

“Requerir el informe técnico a la Dirección Metropolitana Tributaria e informe legal a Procuraduría Metropolitana respecto del texto del proyecto de la ORDENANZA METROPOLITANA PARA LA DETERMINACIÓN, RECAUDACIÓN Y COBRO DE LAS TASAS POR LOS SERVICIOS QUE PRESTA LA EMPRESA PÚBLICA METROPOLITANA DE GESTIÓN INTEGRAL DE RESIDUOS SÓLIDOS EMGIRS-EP. Los referidos informes serán presentados en el término de ocho días.”.

En atención al requerimiento efectuado por la Comisión de Presupuesto, Finanzas y Tributación, y en el marco de las atribuciones y responsabilidades de la Dirección Metropolitana Tributaria que constan en el Estatuto Orgánico del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitana expedido mediante Resolución ADMQ 007-2024, a continuación, consta el informe jurídico tributario general respecto de los aspectos esenciales del tributo cuya creación se propone, considerando que la competencia para definir la viabilidad técnica y legal de la tasa en cuestión le corresponde a la entidad que actúe como administración tributaria de excepción, es decir, la Empresa Pública Metropolitana de Gestión Integral de Residuos Sólidos EMGIRS EP.

1.- BASE NORMATIVA



Memorando Nro. GADDMQ-DMT-2024-0083-M

Quito, D.M., 19 de febrero de 2024

1.1.- Constitución de la República

La Constitución de la República del Ecuador, dispone:

***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 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 ejercicios de los derechos reconocidos en la Constitución.”

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

(...)

5. Crear, modificar o suprimir mediante ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de mejoras.

***Art. 266.-** Los gobiernos de los distritos metropolitanos autónomos ejercerán las competencias que corresponden a los gobiernos cantonales y todas las que sean aplicables de los gobiernos provinciales y regionales, sin perjuicio de las adicionales que determine la ley que regule el sistema nacional de competencias.*

En el ámbito de sus competencias y territorio, y en uso de sus facultades, expedirán ordenanzas distritales.

***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.

1.2.- Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización

Respecto de las competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados municipales, el COOTAD en concordancia con la Constitución, establecen:

Art. 55.- Competencias exclusivas del gobierno autónomo descentralizado municipal. -



Memorando Nro. GADDMQ-DMT-2024-0083-M

Quito, D.M., 19 de febrero de 2024

Los gobiernos autónomos descentralizados municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley;

(...)

e) Crear, modificar, exonerar o suprimir mediante ordenanzas, tasas, tarifas y contribuciones especiales de mejoras;

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.

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*



Memorando Nro. GADDMQ-DMT-2024-0083-M

Quito, D.M., 19 de febrero de 2024

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.

Art. 568.- Servicios sujetos a tasas. - 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.

1.3.- Código Orgánico del Ambiente

La normativa ambiental respecto de la gestión integral de residuos sólidos, dispone:

Art. 27.- Facultades de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Metropolitanos y Municipales en materia ambiental. En el marco de sus competencias ambientales exclusivas y concurrentes corresponde a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Metropolitanos y Municipales el ejercicio de las siguientes facultades, en concordancia con las políticas y normas emitidas por los Gobiernos Autónomos Provinciales y la Autoridad Ambiental Nacional:



Memorando Nro. GADDMQ-DMT-2024-0083-M

Quito, D.M., 19 de febrero de 2024

(...)

6. Elaborar e implementar planes, programas y proyectos sobre la gestión integral de residuos y desechos no peligrosos y sanitarios generados en su jurisdicción, en especial para la prestación del servicio público de separación en la fuente, almacenamiento temporal, barrido, recolección, transporte, aprovechamiento, tratamiento o disposición final de residuos o desechos sólidos no peligrosos y sanitarios, así como establecer incentivos para los actores que participen en dicha gestión;

(...)

16. Establecer tasas vinculadas a la obtención de recursos destinados a la gestión ambiental, en los términos establecidos por la ley Cuando el Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial tenga la competencia, los Gobiernos Autónomos Municipales o Metropolitanos de la misma provincia solo ejercerán estas facultades en la zona urbana.

Art. 231.- Obligaciones y responsabilidades. Serán responsables de la gestión integral de residuos sólidos no peligrosos a nivel nacional, los siguientes actores públicos y privados:

(...)

2. Los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales o metropolitanos serán los responsables del manejo y procesamiento integral de residuos y desechos sólidos no peligrosos y desechos sanitarios generados en el área de su jurisdicción; por lo tanto, están obligados a fomentar en los generadores alternativas de gestión e incentivos de permanencia en cada uno de los cantones, de acuerdo con el principio de jerarquización, así como la investigación y desarrollo de tecnologías. Estos deberán establecer los procedimientos adecuados para barrido, recolección y transporte, almacenamiento temporal de ser el caso, acopio y transferencia, con enfoques de inclusión económica y social de sectores vulnerables.

Deberán dar tratamiento y correcta disposición final de los desechos sólidos no peligrosos que no pueden ingresar nuevamente en un ciclo de vida productivo, con implementación de los mecanismos que permitan la trazabilidad de estos, para lo cual podrán conformar mancomunidades y consorcios y ejercer esta responsabilidad de conformidad con la Ley. Asimismo, serán responsables por el desempeño de las personas contratadas por ellos, para efectuar la gestión de residuos y desechos sólidos no peligrosos y desechos sanitarios, en cualquiera de sus fases.

1.4.- Reglamento al Código Orgánico del Ambiente

La normativa ambiental respecto de la gestión integral de residuos sólidos, dispone:

Art. 564.- Gestión de desechos sanitarios. - Se entiende por desechos sanitarios a



Memorando Nro. GADDMQ-DMT-2024-0083-M

Quito, D.M., 19 de febrero de 2024

aquellos desechos infecciosos que contienen patógenos y representan riesgo para la salud humana y el ambiente; es decir, que tienen características de peligrosidad biológico-infecciosa.

Sin perjuicio de las obligaciones de los generadores de este tipo de desechos, los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales o Metropolitanos serán responsables de la recolección, transporte, almacenamiento, eliminación y disposición final de los desechos sanitarios generados dentro de su jurisdicción. Este servicio público, lo podrán realizar a través de las modalidades de gestión que prevé el marco legal vigente, es decir, de forma directa, por contrato, gestión compartida por delegación a otro nivel de gobierno o cogestión con la comunidad y empresas de economía mixta.

Art. 574.- Gestión de desechos de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales o Metropolitanos. - Los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales o Metropolitanos para la gestión integral de los residuos y desechos, considerarán lo siguiente:

(...)

e) Realizar la gestión integral de residuos y desechos sólidos no peligrosos, en áreas urbanas y rurales dentro de su jurisdicción;

f) Prestar el servicio de recolección, transporte, tratamiento y disposición final de los desechos sanitarios, siguiendo los procedimientos técnicos establecidos en la normativa secundaria correspondiente;

(...)"

Art. 579.- Prestación de servicio público. - El servicio público para la gestión integral de residuos y desechos sólidos no peligrosos deberá ser prestado por los gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitanos bajo el modelo de gestión adoptado de conformidad con la Ley y la norma secundaria que emita la Autoridad Ambiental Nacional para el efecto.

Art. 586.- Fases de la gestión integral. - Las fases de la gestión integral de residuos y desechos sólidos no peligrosos son el conjunto de actividades técnicas y operativas de la gestión integral de residuos y desechos sólidos no peligrosos que incluye:

a) Separación en la fuente;

b) Almacenamiento temporal;

c) Barrido y limpieza;

d) Recolección;

e) Transporte;

f) Acopio y/o transferencia;

g) Aprovechamiento;



Memorando Nro. GADDMQ-DMT-2024-0083-M

Quito, D.M., 19 de febrero de 2024

- h) Tratamiento; y,
- i) Disposición final.

Las fases de gestión integral de residuos y desechos sólidos no peligrosos deberán implementarse con base en el modelo de gestión adoptado por los gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitanos, el cual debe ser aprobado por la Autoridad Ambiental Nacional.

1.5.- Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito

Respecto del Sistema de Gestión Integral de Residuos Sólidos, la normativa metropolitana dispone:

Art. 217.- Creación. - *Créase la empresa pública denominada "Empresa Pública Metropolitana de Gestión Integral de Residuos Sólidos.*

Art. 218.- Objeto Principal. - *El objeto principal de la empresa pública metropolitana es el siguiente:*

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

Art. 1618.- Tasa para la Gestión Integral de Residuos Sólidos (TGIRS).- *El hecho generador de la tasa para la gestión integral de residuos sólidos es la prestación de los servicios del Sistema de Gestión Integral de Residuos Sólidos, dentro de los límites del Distrito Metropolitano de Quito.*

Son sujetos pasivos del tributo al que se refiere este Capítulo, todas las personas naturales y jurídicas que, como contribuyentes o responsables, deban pagar por la prestación de los servicios de Gestión Integral de Residuos Sólidos (GIRS) al gestor encargado de la recaudación, a través del consumo de energía eléctrica y/o de agua potable y alcantarillado; los que organicen eventos o concentraciones públicas que demandan una prestación especial, particular y adicional de los servicios de aseo y



Memorando Nro. GADDMQ-DMT-2024-0083-M

Quito, D.M., 19 de febrero de 2024

limpieza; y, las que sean catalogados como grandes generadores.

Para efectos del presente Capítulo, se considerarán grandes generadores de residuos, aquellos que, según informe técnico efectuado por la o las empresas públicas metropolitanas encargadas de la GIRS, generen una cantidad de desechos por mes mayor al umbral definido conforme lo previsto en la disposición transitoria primera de la presente normativa, y dispongan de vías de acceso apropiadas y de un espacio adecuado para almacenar y entregar los residuos sólidos a través de contenedores estandarizados, definidos y determinados por la o las empresas públicas a cargo de la GIRS, que pagarán de manera independiente en función de la producción de desechos de la actividad que realizan y sin relación al consumo de energía eléctrica.

Art. 3282.- Del objeto. - *El presente capítulo tiene por objeto establecer y regular el funcionamiento del Sistema de Gestión Integral de los Residuos Sólidos del Distrito Metropolitano de Quito. Fija las normas, principios y procedimientos por los que se rige el sistema. Establece los derechos, deberes, obligaciones y responsabilidades, que son de cumplimiento y observancia de las y los ciudadanos, de las empresas, organizaciones, personas jurídicas, públicas, privadas y comunitarias, que habitan, usan o transiten en su territorio.*

Esta gestión integral será operada, por sí misma a través de las entidades que designe, forme o delegue para el efecto y que serán parte de la Empresa Pública Metropolitana de Gestión Integral de Residuos Sólidos, las mismas que estarán reguladas y controladas por la Municipalidad del Distrito Metropolitano de Quito.

Art. 3283.- Fines del sistema de gestión integral de residuos sólidos. - *Son fines del sistema de gestión integral de residuos sólidos en el Distrito Metropolitano de Quito, los siguientes:*

(...)

l. Asegurar el adecuado ejercicio de la competencia exclusiva del Municipio y el soporte o refuerzo a la aplicación de la Ley y la normativa sobre la prestación del servicio de aseo público, recolección, aprovechamiento, transporte, tratamiento y disposición final de residuos sólidos;(...)"

Art. 3285.- Componentes funcionales del sistema de manejo integral de residuos sólidos. - *Para efectos de esta normativa, se consideran como componentes funcionales del sistema de manejo integral de residuos sólidos, los siguientes:*

- 1. Barrido y limpieza de vías, áreas y espacios públicos;*
- 2. Recolección y Transporte de Residuos Sólidos;*
- 3. Acopio y Transferencia de Residuos Sólidos;*



Memorando Nro. GADDMQ-DMT-2024-0083-M

Quito, D.M., 19 de febrero de 2024

4. *Reducción, Aprovechamiento y Tratamiento de Residuos Sólidos; y,*
5. *Disposición final y/o eliminación de Residuos Sólidos.*

Art. 3294.- Clasificación de residuos sólidos. - *Los residuos sólidos para efectos de su separación son: orgánicos o compostables, e inorgánicos, que pueden ser reciclables y no aprovechables.*

Los residuos sólidos orgánicos compostables son aquellos que pueden ser metabolizados por medios biológicos cuya lista descriptiva pero no limitativa es: restos de comida, sin incluir lácteos, ni carnes en general, restos de jardinería, hojas y ramas, madera y frutas y verduras.

Los residuos sólidos inorgánicos secos reciclables son, entre otros: el vidrio de botella en colores verde, ámbar y transparente, papel y cartón, plásticos como PET, polietileno de alta y baja densidad, polipropileno y otros similares, aluminio, latas de acero y metales ferrosos, todos los cuales deben almacenarse limpios. Sin incluir los vidrios de focos, tubos fluorescentes, espejos o parabrisas de vehículos automotores.

Los residuos sólidos inorgánicos no aprovechables son aquellos que no tienen un uso potencial posterior, entre los que se encuentran: residuos sanitarios, pañales desechables, polietileno, papel higiénico, toallas femeninas, gasas y algodones usados, tetraempaques y los demás que no estén incluidos en las otras clasificaciones, y que por su naturaleza no sean aprovechables.

La clasificación de los residuos sólidos en cuanto a su origen, se clasificarán en:

- a. *residuos domésticos no peligrosos,*
- b. *residuos domésticos peligrosos,*
- c. *residuos viales,*
- d. *residuos industriales no peligrosos,*
- e. *residuos comerciales,*
- f. *residuos hospitalarios,*
- g. *residuos institucionales,*
- h. *escombros y otros,*
- i. *residuos peligrosos,*
- j. *residuos orgánicos de actividades de faenamiento de tipo artesanal; y,*
- k. *residuos infecciosos de animales.*

Residuos domésticos no peligrosos: Son los que resultan de la permanencia de personas en locales habilitados para la vivienda, y que no tienen características que los conviertan en peligrosos.



Memorando Nro. GADDMQ-DMT-2024-0083-M

Quito, D.M., 19 de febrero de 2024

Residuos domésticos peligrosos: Son los que resultan de la permanencia de personas en locales habilitados para la vivienda, y que tienen características que los convierten en peligrosos, de conformidad a las características establecidas en el respectivo reglamento, pudiendo estos consistir en: pilas y baterías, desodorantes en aerosol, navajas, afeitadoras y otros.

Residuos Viales: Son los que se producen en las vías públicas, calles, paseos, avenidas, aceras, bulevares, plazas, parques, túneles y demás bienes de uso y dominio público.

Residuos industriales no peligrosos: Son los residuos de procesos industriales o manufactureros, derivados del proceso de producción y que no afecten la salud de los ciudadanos, ni tienen características de residuos peligrosos.

Residuos comerciales: Son los generados en los establecimientos comerciales y mercantiles, tales como: almacenes, depósitos, hoteles, restaurantes, cafeterías, discotecas, centros de diversión nocturnos, plazas de mercado, escenarios deportivos y demás sitios de espectáculos masivos.

Residuos hospitalarios: Son los generados en los establecimientos hospitalarios, centros y subcentros de salud, consultorios médicos, laboratorios clínicos, centros o consultorios veterinarios, centros de atención básica, clínicas, centros de investigación biomédica, y demás establecimientos que realizan actividades de curaciones, intervenciones quirúrgicas, laboratorios de análisis e investigación y residuos asimilables a los domésticos que no se pueda separar de lo anterior. Estos se clasifican en generales o comunes, infecciosos y especiales, de conformidad con el Reglamento de Manejo de Residuos Sólidos en los Establecimientos de Salud de la República del Ecuador.

Residuos institucionales: Son los generados en los establecimientos educativos, instituciones públicas, militares, carcelarios, religiosos, aeropuertos, terminales terrestres y edificaciones destinadas a oficinas, entre otros.

Escombros y otros: Son los que se generan por producto de construcciones, demoliciones y obras civiles; tierra de excavación, arenas y similares, madera, materiales ferrosos y vidrio; chatarra de todo tipo que no provenga de las industrias, llantas de automóviles, ceniza producto de erupciones volcánicas, material generado por deslaves u otros fenómenos naturales.

Residuos peligrosos: Comprenden los objetos, elementos o sustancias que se abandonan, botan, desechan, descartan o rechazan y que sean patógenos, tóxicos, venenosos, corto punzantes, explosivos, reactivos, radioactivos o volátiles, corrosivos e inflamables, así



Memorando Nro. GADDMQ-DMT-2024-0083-M

Quito, D.M., 19 de febrero de 2024

como los empaques o envases que los hayan contenido, como también los lodos industriales y volcánicos, cenizas y similares, directamente afectados por estos.

Residuos orgánicos producto de actividades de faenamiento avícola de tipo artesanal: Son los generados en locales, espacios de vivienda, y áreas adecuadas para esta actividad cuya capacidad operativa no sea mayor a 700 aves diarias.

Residuos infecciosos de animales: Comprenden los cadáveres o partes del cuerpo de animales muertos que se encuentren en las vías o espacios públicos producto de atropellamiento o envenenamiento.

Residuos de los cadáveres de animales por eutanasia: Los residuos sólidos dependiendo de las características del manejo, serán previstos en la Norma Técnica anexa a esta normativa.

1.6.- Estatuto Orgánico del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito, Resolución ADMQ 007-2024

El cual establece las atribuciones y responsabilidades de la Dirección Metropolitana Tributaria.

2.- ANÁLISIS JURÍDICO TRIBUTARIO

2.1.- Respecto de la creación de tasas y los principios aplicables

Sobre la naturaleza de las tasas, la Corte Constitucional en su Sentencia No. 65-17-IN/21, las ha definido de la siguiente forma:

“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.

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.



Memorando Nro. GADDMQ-DMT-2024-0083-M

Quito, D.M., 19 de febrero de 2024

Con respecto a los principios aplicables, por disposición del artículo 300 de la Constitución de la República en concordancia con el artículo 5 del Código Orgánico Tributario el régimen tributario ecuatoriano se rige por los principios de generalidad, progresividad, eficiencia, simplicidad administrativa, irretroactividad, equidad, transparencia y suficiencia recaudatoria.

Siendo los principios mandatos de optimización los mismos deben ser observados en la construcción de los cuerpos normativos que tengan por objeto crear, modificar o suprimir tributos, de tal manera que las cargas fiscales cumplan con los parámetros técnicos y legales necesarios para su correcta aplicación.

Además de los principios antes citados, la Corte Constitucional señala que es preciso observar los siguientes:

*“(...) 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”* (énfasis añadido).

En el artículo 9 de la ordenanza se hace constar las tarifas aplicables para la prestación de los servicios respecto de los cuales observaciones que no coinciden con los servicios detallados en la parte de la exposición de motivos y considerativa del proyecto por lo que se sugiere revisar esta disposición la cual deberá tener estricta relación con el artículo 4 “Hecho Generador”.

Adicionalmente, debe tenerse en consideración que las tarifas previstas para cada servicio deberán cumplir con los principios de provocación y recuperación de costos, por tanto, lo recaudado deberá ser igual al costo de producción del servicio y a los servicios administrativos directamente relacionados con la provisión del mismo, fondo que bajo ninguna circunstancia pueden ser destinados para un fin distinto al ya mencionado.

2.2.- Respecto de la competencia para crear tasas por prestación de servicios

Conforme lo ordenado en las disposiciones contenidas en la Constitución y en el COOTAD previamente citada, el Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito es competente para crear tasas con ocasión de la prestación de



Memorando Nro. GADDMQ-DMT-2024-0083-M

Quito, D.M., 19 de febrero de 2024

servicios de orden público mediante ordenanza de iniciativa del Alcalde Metropolitano y aprobada por el Concejo Metropolitano; respecto de la iniciativa privativa se evidencia el cumplimiento de este requisito conforme consta Oficio Nro.

GADDMQ-AM-2021-1932-OF de 20 de diciembre del 2021.

2.3.- Respetto de los elementos esenciales del tributo

En la exposición de motivos del proyecto de ordenanza en cuestión se hace referencia a que la EMGIRS EP fue creada con el propósito principal de diseñar, planificar, construir, mantener, operar y, en general, explotar la infraestructura del sistema municipal de gestión de residuos sólidos del Distrito Metropolitano de Quito, así como, para prestar servicios relacionados con los siguientes componentes funcionales de dicho sistema: 1) Barrido y limpieza de vías, áreas y espacios públicos; 2) Recolección y Transporte de Residuos Sólidos; 3) Acopio y Transferencia de Residuos Sólidos; 4) Reducción, Aprovechamiento y Tratamiento de Residuos Sólidos; y, 5) Disposición final y/o eliminación de Residuos Sólidos.

En la misma exposición de motivos se indica que los servicios públicos que presta la empresa y que serían objeto de la tasa son los siguientes: *“i. disposición de residuos sólidos comunes asimilables a domésticos en la Estación de Transferencia Norte (ETN); ii. disposición de residuos sólidos comunes asimilables a domésticos en la Estación de Transferencia Sur (ETS); iii. disposición final de residuos sólidos comunes asimilables a domésticos en el Relleno Sanitario; iv. disposición final de residuos sólidos comunes asimilables a domésticos en el Relleno Sanitario, de desechos sólidos provenientes del GAD Rumiñahui; v. disposición de Escombros en Horario Diurno; y, vi. recolección, transporte, tratamiento y disposición final de residuos sanitarios.”* No obstante los mismos no se encuentran detallados dentro del artículo 4 “Hecho Generador”, por tanto, se sugiere que dentro de esta disposición se detalle todos los servicios por los cuales se cobrará la tasa, así como, debido a la especificidad y tecnicidad se sugiere incluir un glosario de definiciones de términos técnicos teniendo en consideración tanto la normativa metropolitana como la de alcance nacional en materia ambiental y específicamente relacionada con la gestión integral de residuos sólidos. Adicionalmente, a efectos de determinar el hecho generador en el presente caso se sugiere considerar que se encuentra vigente la Tasa para la Gestión Integral de Residuos Sólidos (TGIRS), por tanto, debe aclararse, de ser el caso, que los servicios gravados con ambas tasas son distintos y que por tanto no existiría un cobro duplicado.

Respetto de la definición de sujeto activo que consta en el artículo 5 se sugiere establecer que el sujeto activo de la tasa es el Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito, no obstante de aquello es la EMGIRS EP la entidad encargada de su administración y del ejercicio de las facultades determinadora, resolutive, recaudadora



Memorando Nro. GADDMQ-DMT-2024-0083-M

Quito, D.M., 19 de febrero de 2024

y de ejecución coactiva. Adicionalmente, es preciso que se señale que la EMGIRS EP tendrá la calidad de administración tributaria de excepción.

La determinación de los sujetos pasivos que consta en el artículo 6 se sugiere sea revisada a la luz de la definición del hecho generador, debiendo existir total correlación con el mismo.

No se contempla dentro del proyecto de ordenanza una disposición que haga referencia a la exigibilidad del tributo, que se constituye en uno de sus elementos esenciales y sobre todo permitirá gestionar adecuadamente las obligaciones generadas por concepto de esta tasa y que se encuentren pendientes de pago por lo que se sugiere su incorporación salvo mejor criterio.

Finalmente, es preciso insistir en la determinación de las tarifas a cobrarse por concepto de prestación de los servicios deben tener estricta relación con los costos y gastos en que incurre la dependencia pública para la prestación del servicio, el incumplimiento de esa condición tendrá como resultado es que la tasa pueda ser objeto de acciones legales y constitucionales antes los órganos jurisdiccionales.

2.4.- Observaciones generales

Se sugiere efectuar una revisión integral del texto del proyecto de ordenanza en cuestión con la finalidad de corregir y ajustar determinados errores de tipo y de ortografía.

**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.*

Con sentimientos de distinguida consideración.

Atentamente,

Documento firmado electrónicamente

Econ. Diana Julieta Arias Urvina
DIRECTORA METROPOLITANA
DIRECCIÓN METROPOLITANA TRIBUTARIA



Memorando Nro. GADDMQ-DMT-2024-0083-M

Quito, D.M., 19 de febrero de 2024

Referencias:

- GADDMQ-SGCM-2024-0346-O

Copia:

Sr. Fidel Angel Chamba Vozmediano

Concejal Metropolitano

DESPACHO CONCEJAL CHAMBA VOZMEDIANO FIDEL ANGEL

Srta. Mgs. Grace Ximena Rivera Yáñez

Coordinador Institucional FD 3

ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL GAD DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO - ÁREA TÉCNICA

Srta. Abg. Daniela Beatriz Palacios Navarrete

Secretaria de Comisiones

SECRETARÍA GENERAL DEL CONCEJO METROPOLITANO DE QUITO

Srta. Abg. Maria Jose Vivanco Velez

Jefe UCT - Funcional Directivo 6

DIRECCIÓN METROPOLITANA TRIBUTARIA - UNIDAD DE CONTENCIOSO TRIBUTARIO

Acción	Siglas Responsable	Siglas Unidad	Fecha	Sumilla
Elaborado por: Maria Jose Vivanco Velez	mjvv	DMT-UCT	2024-02-16	
Aprobado por: Diana Julieta Arias Urvina	djau	DMT	2024-02-19	

