

Memorando Nro. GADDMQ-PM-2024-1114-M

Quito, D.M., 13 de marzo de 2024

**PARA:** Sr. Fidel Angel Chamba Vozmediano  
**Concejal Metropolitano**  
**DESPACHO CONCEJAL CHAMBA VOZMEDIANO FIDEL ANGEL**

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

**ASUNTO:** Informe legal sobre el proyecto de ordenanza "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".

De mi consideración:

En atención a los Oficios Nros. GADDMQ-SGCM-2024-0346-O y GADDMQ-DC-CVFA-2024-0219-O, de 06 de febrero del 2024 y 22 de febrero de 2024, respectivamente, en el que se solicita: "(...) *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".*

En mi calidad de delegada del señor Procurador Metropolitano, según oficio Nro. 013/FAS, de 05 de diciembre de 2023 y en concordancia con el artículo 11 de la Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito, remito el presente informe jurídico:

**1. ANTECEDENTES:**

1.1. Mediante oficio Nro. GADDMQ-AM-2021-1932-OF, de 20 de diciembre de 2021, Dr. Santiago Mauricio Guarderas Izquierdo, Alcalde Metropolitano del Distrito Metropolitano de Quito, remite el 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*".

1.2 Con oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2021-5904-O, de 20 de diciembre de 2021, el

**Memorando Nro. GADDMQ-PM-2024-1114-M**

**Quito, D.M., 13 de marzo de 2024**

Abg. Pablo Antonio Santillan Paredes, Secretario General, indica que una vez superada favorablemente la etapa de verificación de requisitos formales, el proyecto en referencia se encontrará disponible para consulta pública en el portal “*Concejo Abierto de Quito*”, [gobiernoabierto.quito.gob.ec](http://gobiernoabierto.quito.gob.ec), Sección Transparencia, Concejo Abierto, Normativa, con el fin de que la ciudadanía pueda dar seguimiento al mismo, y de ser el caso, ejerzan el derecho a acreditarse a la silla vacía.

1.3 Con oficios Nros. GADDMQ-SGCM-2023-3217-O y GADDMQ-SGCM-2023-3218-O, ambos emitidos con fecha 20 de julio de 2023, la Secretaria General del Concejo Metropolitano de Quito, solicitó: *“Que el Gerente General de la Empresa Pública Metropolitana de Gestión Integral de Residuos Sólidos (EMGIRS-EP) emita un informe técnico y corrida financiera en el cual actualice los costos de operación a la presente fecha, y en función de dicha información, proponga, y cuantifique la tasa por cada uno de los servicios que presta, en el término máximo de 15 días”*.

1.4 Con oficio Nro. EMGIRS-EP-GGE-2023-0442-O, de 10 de agosto de 2023, el Ing. Santiago Antonio Andrade Piedra, Gerente General de Empresa Pública Metropolitana de Gestión Integral de Residuos Sólidos, remite los informes requeridos para que se realice el análisis respectivo por parte de la Comisión de Presupuesto, Finanzas y Tributación, con la finalidad de que se continúe con el proceso de actualización de las Nuevas Tasas de los servicios que brinda la Empresa Pública Metropolitana de Gestión Integral de Residuos Sólidos EMGIRS-EP.

1.5 Con oficio Nro. GADDMQ-SGP-2023-0833-O, de 06 de octubre de 2023, suscrito por la Secretaria General de Planificación, en el que indica: *“Al respecto me permito indicar que conforme lo establecido en el título VII que trata “De la aplicación de las facultades determinadas y sancionadora de la Administración Metropolitana Tributaria del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito”, en sus artículos 1846, 1847 y 1848 (énfasis), del Código Municipal del GAD DMQ, corresponde pronunciarse a la Dirección Metropolitana Tributaria.”*

1.6 Con oficio Nro. GADDMQ-DMT-2023-0224-O, de 10 de octubre de 2023, suscrito por la Directora Metropolitana Tributaria, se remiten las observaciones del proyecto de Ordenanza., así como la presentación que solicito comedidamente sea proyectada.

1.7 Con oficio Nro. EMGIRS-EP-GGE-2023-0636-O, de 30 de octubre de 2023, el Ing. Santiago Antonio Andrade Piedra Naranjo, Gerente General de la Empresa Pública Metropolitana de Gestión Integral de Residuos Sólidos, remite la corrida Financiera de la Institución, con los respectivos cálculos del impacto de la aprobación de las tasas previstas en el proyecto de Ordenanza.

Memorando Nro. GADDMQ-PM-2024-1114-M

Quito, D.M., 13 de marzo de 2024

## 1. ANÁLISIS:

### 2.1. Respecto a la facultad legislativa del Concejo Metropolitano para crear, modificar o suprimir tributos (tasas y contribuciones especiales de mejoras)

#### CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA

*El artículo 240, establece: “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 numeral 5 ibidem, establece: “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”.*

*El artículo 266 ibidem, establece: “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.”*

*El artículo 300 ibidem, establece: “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 ”.*

#### CÓDIGO TRIBUTARIO

*El artículo 3 del Código Tributario, establece: “Poder tributario.- Sólo por acto legislativo de órgano competente se podrán establecer, modificar o extinguir tributos. No se dictarán leyes tributarias con efecto retroactivo en perjuicio de los contribuyentes.*

*Las tasas y contribuciones especiales se crearán y regularán de acuerdo con la ley. (...).”*

**Memorando Nro. GADDMQ-PM-2024-1114-M**

**Quito, D.M., 13 de marzo de 2024**

El artículo 4 ibidem, establece: *“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”.*

El artículo 16 ibidem, establece: *“Hecho generador.- Se entiende por hecho generador al presupuesto establecido por la ley para configurar cada tributo”.*

El artículo 23 ibidem, establece: *“Sujeto activo.- Sujeto activo es el ente público acreedor del tributo”.*

El artículo 24 ibidem, establece: *“Sujeto pasivo.- Es sujeto pasivo la persona natural o jurídica que, según la ley, está obligada al cumplimiento de la prestación tributaria, sea como contribuyente o como responsable. (...)”.*

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

El artículo 55 letra e) del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (en adelante "COOTAD"), señala que los gobiernos autónomos descentralizados municipales tendrán las siguientes competencias:

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

El artículo 57 letra a) y c) ibidem, establece: *“Atribuciones del concejo municipal.- Al concejo municipal le corresponde:*

a) *El ejercicio de la facultad normativa en las materias de competencia del gobierno autónomo descentralizado municipal, mediante la expedición de ordenanzas cantonales, acuerdos y resoluciones;*

a) *Crear, modificar, exonerar o extinguir tasas y contribuciones especiales por los servicios que presta y obras que ejecute;”.*

El artículo 166 ibidem, establece: *“Financiamiento de obligaciones.- Toda norma que expida un gobierno autónomo descentralizado que genere una obligación financiada con recursos públicos establecerá la fuente de financiamiento correspondiente. Las tasas y contribuciones especiales de mejoras, generales o específicas, establecidas por acto normativo de los gobiernos autónomos descentralizados ingresarán necesariamente a su*

**Memorando Nro. GADDMQ-PM-2024-1114-M**

**Quito, D.M., 13 de marzo de 2024**

*presupuesto o cuando corresponda, al de sus empresas o al de otras entidades de derecho público, creadas según el modelo de gestión definido por sus autoridades, sin perjuicio de la utilización que se dé a estos recursos de conformidad con la ley.”*

El artículo 172 ibidem, establece: *“Ingresos propios de la gestión.- Los gobiernos autónomos descentralizados regional, provincial, metropolitano y municipal son beneficiarios de ingresos generados por la gestión propia, y su clasificación estará sujeta a la definición de la ley que regule las finanzas públicas.*

*Son ingresos propios los que provienen de impuestos, tasas y contribuciones especiales de mejoras generales o específicas; los de venta de bienes y servicios; los de renta de inversiones y multas; los de venta de activos no financieros y recuperación de inversiones; los de rifas, sorteos, entre otros ingresos.*

*Las tasas que por un concepto determinado creen los gobiernos autónomos descentralizados, en ejercicio de sus competencias, no podrán duplicarse en los respectivos territorios.*

*La aplicación tributaria se guiará por los principios de generalidad, progresividad, eficiencia, simplicidad administrativa, irretroactividad, transparencia y suficiencia recaudatoria.(...)”*

El artículo 186 ibidem establece: *“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,(...)”.*

El Artículo 566 ibidem, establece: *“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*

Memorando Nro. GADDMQ-PM-2024-1114-M

Quito, D.M., 13 de marzo de 2024

*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*".

**2.2. Respetto de los servicios y políticas generales de aplicación obligatoria sobre la gestión integral de los residuos y desechos, la normativa establece:**

El artículo 55 letra d) del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), establece entre las competencias de los GAD'S:

*d) Prestar los servicios públicos (...) manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental y aquellos que establezca la ley.*

El artículo 137 ibidem, dispone: " (...) *Las competencias de prestación de servicios públicos de alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, y actividades de saneamiento ambiental, en todas sus fases, las ejecutarán los gobiernos autónomos descentralizados municipales con sus respectivas normativas*".

Artículo 568 literal d) ibidem, establece: "*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: (...)*

*i) Otros servicios de cualquier naturaleza.*

**CÓDIGO ORGÁNICO DEL AMBIENTE**

El artículo 27 numeral 6 del Código Orgánico del Ambiente, dispone: "*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: (...)*

*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*

Memorando Nro. GADDMQ-PM-2024-1114-M

Quito, D.M., 13 de marzo de 2024

*incentivos para los actores que participen en dicha gestión;”.*

El Artículo 225 numeral 1, ibidem, establece que dentro de las políticas generales de aplicación obligatoria de la gestión integral de los residuos y desechos, establece la aplicación del principio de responsabilidad compartida que incluye la internalización de costos.

El Artículo 231 numeral 2 ibidem, dispone: “*Obligaciones y responsabilidades. Serán responsables de la gestión integral de residuos sólidos no peligrosos a nivel nacional, los siguientes actores públicos y privados: (...)*

*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”.* (subrayado no corresponde al texto).

## REGLAMENTO AL CÓDIGO ORGÁNICO DEL AMBIENTE

El artículo 564 del Reglamento al Código Orgánico del Ambiente, dispone: “*Gestión de desechos sanitarios. - Se entiende por desechos sanitarios a 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.(...)”.*

El artículo 574 literales e y f ibidem, establece: “*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: (...)*

*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; (...)”.*

Memorando Nro. GADDMQ-PM-2024-1114-M

Quito, D.M., 13 de marzo de 2024

## 1. PRONUNCIAMIENTO

Conforme lo establecido en la normativa anteriormente citada, se determina que es competencia del GAD del Distrito Metropolitano de Quito y del Concejo Municipal, la emisión de Ordenanzas a fin de crear nuevos tributos (tasas).

De otra parte, considerando que dentro de la prestación de los servicios públicos a cargo del GAD del Distrito Metropolitano de Quito se encuentra el procesamiento integral de residuos y desechos sólidos entre cuyas fases se encuentra la: recolección, transporte, tratamiento y disposición final, es jurídicamente viable la emisión de la presente propuesta de Ordenanza.

De la revisión del texto del Proyecto propuesto, se realizan las siguientes observaciones a fin de que puedan ser consideradas.

### En la exposición de motivos:

En el primer párrafo, se sugiere eliminar cantones aledaños. Porque la competencia para establecer tasas es únicamente dentro de la jurisdicción del DMQ.

En el cuarto párrafo, se sugiere detallar el tipo de servicios y ámbito de acción que realiza la EMGIRS que requieren ser cubiertos con el pago de estas tasas.

En el séptimo párrafo, se sugiere eliminar la frase: “(...) *de desechos sólidos provenientes del GAD Rumiñahui (...)*”, ya que la jurisdicción en la cual existe competencia por parte del GADDMQ para regular las tasas por la prestación de los servicios, es el Distrito Metropolitano de Quito.

**En el artículo 2**, respecto del objeto de la Ordenanza, se encuentra redactado bajo la premisa de que la tasa se establece para garantizar la prestación de un servicio óptimo y de calidad a la ciudadanía más no desde la necesidad de retribución a la EMGIRS-EP. Si bien es justificado que se busque la provisión del servicio y una sostenibilidad del mismo en el tiempo. Es necesario justificar cual es la finalidad de la creación de estas tasas desde la prestación de los servicios que la EMGIRS-EP va a dotar a los usuarios.

**En el artículo 4**, respecto del Hecho Generador, se debe establecer de manera taxativa los servicios que se encuentran gravados por la tasa, especificando cada uno de ellos. Además, se debe cumplir con lo determinado en el Art.16 del Código Tributario



**Memorando Nro. GADDMQ-PM-2024-1114-M**

**Quito, D.M., 13 de marzo de 2024**

**En el artículo 5**, respecto del Sujeto Activo, se sugiere que sea redactado, de acuerdo a lo que establece el Art.23 Código Tributario. Se sugiere esta propuesta de texto.

**En el artículo 7**, respecto de la Base Imponible y tasa, Se sugiere eliminar la frase: “y de *administración general*” con el propósito de evitar una interpretación errónea en base a lo establecido en el artículo 566 del COOTAD.

**En el artículo 10**, respecto del Reajuste de Tasas, se sugiere mejorar redacción porque el texto es reiterativo. Adicionalmente no se detalla a qué fórmula polinómica se refiere esta primera parte. REVISAR A QUE PARTE APLICA CADA FÓRMULA.

**En el artículo 11**, respecto del reajuste especial de Tasas, se sugiere revisar el texto, toda vez que este procedimiento no se encuentra contemplado entre las funciones atribuidas a la Secretaría General del Concejo, conforme lo establecido en el numeral 1.1.1.1. del Estatuto Orgánico por Procesos.

**En el artículo 14**, respecto del Manejo y Destino de los Recursos Públicos de las tasas, se debe cumplir con la finalidad que establece el Código Tributario y la Sentencia de la Corte Constitucional Sentencia No. 65-17-IN/21.

**En cuanto a las disposiciones generales:**

Se sugiere eliminar la disposición general segunda, toda vez que este es un procedimiento de carácter interno que la EMGIRS como EP puede establecerlo en el ámbito de sus competencias como parte de un Contrato de Prestación de Servicios de Recolección de Desechos Sólidos.

No es pertinente contemplar disposición general tercera, toda vez que la Secretaría General del Concejo cumple con el principio de publicidad al momento en que difunde a través del portal de Gobierno Abierto, la Ordenanza aprobada por el Concejo Metropolitano y sancionada por el Alcalde.

Sobre la disposición transitoria segunda, se sugiere socializar con la Secretaria del Ambiente , respecto del proceso que deberá iniciar en el plazo establecido una vez emitida la Ordenanza.

**En lo referente a las disposiciones derogatorias:**

Para aplicar la disposición derogatoria única, es necesario redefinir el alcance de la tasa establecida mediante Ordenanza Metropolitana Nro. 0175 sancionada el 03 de julio de

**Memorando Nro. GADDMQ-PM-2024-1114-M**

**Quito, D.M., 13 de marzo de 2024**

2017, ya que de la lectura del hecho generador contemplado en la misma en el artículo III.81 (TGIRS) no se establece claramente la diferencia con las distintas fases de la gestión integral de residuos (recolección, transporte, tratamiento y disposición final).

Esta observación se realiza a fin de que se pueda diferenciar la tasa actual que se cobra por los servicios de recolección (TGIRS) de los diferentes servicios (disposición final, tratamiento y demás), que brinda EMGIRS-EP.

Se adjunta, la Propuesta de Reformas con las observaciones correspondientes.

Atentamente,

*Documento firmado electrónicamente*

Mgs. Paola Anabel Crespo Enríquez  
**SUBPROCURADORA DE ASESORÍA GENERAL -FUNCIONARIO DIRECTIVO  
3  
PROCURADURÍA METROPOLITANA DEL GAD DEL DISTRITO  
METROPOLITANO DE QUITO - SUBPROCURADURÍA DE ASESORÍA  
GENERAL**

Referencias:

- GADDMQ-DC-CVFA-2024-0219-O

Anexos:

- Proyecto de ordenanza tasas emgirs-ep 2024 revisada PACE (FEB 2023)(F).docx

Copia:

Sr. Dr. Fausto Andrés Segovia Salcedo

**Procurador Metropolitano**

**PROCURADURÍA METROPOLITANA DEL GAD DEL DISTRITO METROPOLITANO DE  
QUITO**

Sr. Dr. Juan Diego Jácome Ordoñez

**Funcionario Directivo 5**

**PROCURADURÍA METROPOLITANA DEL GAD DEL DISTRITO METROPOLITANO DE  
QUITO**

Sra. Abg. Ana Lucia Perez Vega

**Servidor Municipal 13 - Especialista Coordinador Jurídico**

**PROCURADURÍA METROPOLITANA DEL GAD DEL DISTRITO METROPOLITANO DE  
QUITO - SUBPROCURADURÍA DE ASESORÍA GENERAL**



**Memorando Nro. GADDMQ-PM-2024-1114-M**

**Quito, D.M., 13 de marzo de 2024**

Srta. Abg. Liceth Estefanía Sánchez Rodríguez

**Funcionario Directivo 7**

**PROCURADURÍA METROPOLITANA DEL GAD DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO - SUBPROCURADURÍA DE ASESORÍA GENERAL**

Acción	Siglas Responsable	Siglas Unidad	Fecha	Sumilla
Elaborado por: Ana Lucia Perez Vega	alpv	PM-SAG	2024-03-06	
Aprobado por: Paola Anabel Crespo Enríquez	pc	PM-SAG	2024-03-13	

