



Quito, D.M., 17 de mayo de 2024

PARA: Sr. Fidel Angel Chamba Vozmediano

Concejal Metropolitano

DESPACHO CONCEJAL CHAMBA VOZMEDIANO FIDEL ANGEL

ASUNTO: Observaciones al Proyecto de Ordenanza que regula LA TASA POR LA

UTILIZACIÓN DEL ACCESO CENTRO NORTE DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO Y DEROGATORIA DE LOS CAPÍTULOS IX Y X DEL TÍTULO IV DEL LIBRO III.5, RELACIONADAS CON LAS TASAS POR EL USO DE LA VÍA

PÍNTAG â EL VOLCÁN, Y LA VÍA QUE CONDUCE A LLOA

De mi consideración:

Con un atento y cordial saludo me permito referirme a su Oficio Nro. Oficio Nro. GADDMQ-DC-CVFA-2024-0599-O de 16 de mayo del 2024 mediante el cual se solicita lo siguiente:

"De conformidad con los acuerdos establecidos en la mesa de trabajo convocada por la Comisión de Presupuesto, Finanzas y Tributación, para el día 15 de mayo de 2024, solicito que de forma urgente se emitan las observaciones propuestas a la "ORDENANZA METROPOLITANA MODIFICATORIA DE LA CODIFICACIÓN DEL CÓDIGO MUNICIPAL DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO QUE SUSTITUYE EL CAPÍTULO VIII DEL TÍTULO IV DEL LIBRO III.5, DE LA TASA POR LA UTILIZACIÓN DEL ACCESO CENTRO NORTE DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO Y DEROGATORIA DE LOS CAPÍTULOS IX Y X DEL TÍTULO IV DEL LIBRO III.5, RELACIONADAS CON LAS TASAS POR EL USO DE LA VÍA PÍNTAG – EL VOLCÁN, Y LA VÍA QUE CONDUCE A LLOA" (...)"

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 con observaciones sobre 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 Movilidad y Obras Públicas EPMMOP.

1.- BASE NORMATIVA







Quito, D.M., 17 de mayo 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 <u>ejercerán solamente las competencias y facultades que sean atribuidas en la Constitución y la Ley.</u>

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, <u>modificar</u> o <u>suprimir</u> <u>mediante ordenanzas</u>, <u>tasas</u> 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 <u>generalidad</u>, 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. - Los gobiernos autónomos descentralizados municipales tendrán las siguientes







Quito, D.M., 17 de mayo de 2024

competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley; (...)

e) Crear, <u>modificar</u>, exonerar o <u>suprimir</u> <u>mediante</u> <u>ordenanzas</u>, <u>tasas</u>, 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 resulte de aplicar reglas contables de general aceptación, debiendo desecharse la







Quito, D.M., 17 de mayo de 2024

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.- Ley Orgánica del Sistema Nacional de Infraestructura Vial del Transporte Terrestre

Sobre la competencia para gestionar la vialidad del Distrito Metropolitano la normativa señala:

Art. 7.- Red vial provincial. Se define como red vial provincial, cuya competencia está a cargo de los gobiernos autónomos descentralizados provinciales, al conjunto de vías que, dentro de la circunscripción territorial de la provincia, no formen parte del inventario de la red vial estatal, regional o cantonal urbana. El Reglamento General de esta Ley determinará la característica y tipología de la red vial provincial.





Quito, D.M., 17 de mayo de 2024

Art. 16.- Competencias de vialidad. Los gobiernos autónomos descentralizados en sus respectivas circunscripciones territoriales, a más de las atribuciones conferidas en la presente Ley, tendrán las facultades y atribuciones en materia de vialidad que correspondan, de conformidad con la Constitución, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, las resoluciones del Consejo Nacional de Competencias y demás normativa aplicable para el ejercicio de esta competencia.

- Art. 17.- Deberes y atribuciones. Son deberes y atribuciones de los gobiernos autónomos descentralizados regionales, provinciales y municipales, en el ámbito de su competencia: (...)
- 2. Administrar la red vial de su jurisdicción realizando las acciones de planificación, diseño, construcción, rehabilitación, señalización, conservación, mantenimiento, operación y financiamiento, considerando el mínimo impacto ambiental.

 (...)
- 5. Delegar a las empresas de economía mixta en las cuales el Estado tenga mayoría accionaria, la facultad para la prestación del servicio público de vialidad, que puede comprender el diseño, la construcción, la operación o el mantenimiento de la infraestructura vial. Excepcionalmente podrá delegar al sector privado o a la economía popular y solidaria de acuerdo con la ley.
- 7. Fijar, cobrar o autorizar el cobro de tasas y tarifas viales para el financiamiento, uso y mantenimiento integral de la infraestructura vial de su jurisdicción, de sus componentes funcionales y las áreas de servicios auxiliares y complementarios; para tal efecto se establecerá las bases generales de regulación de tarifas aplicables.

1.4.- Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito

CAPÍTULO VIII

DE LA TASA DE UTILIZACIÓN DEL ACCESO CENTRO NORTE DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

Art. 1658.- Peaje por utilización de la vía.- De conformidad con lo dispuesto en el artículo 87 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, los conductores de vehículos automotores que ingresen o salgan de Quito, utilizando el acceso centro norte del Distrito Metropolitano de Quito, deberán pagar un peaje que será destinado a la construcción, operación, conservación y mantenimiento del acceso centro norte del Distrito Metropolitano de Quito y su área de influencia vial, priorizando espacio y facilidades para mejorar la calidad del servicio de transporte público, en el caso de la construcción de nueva infraestructura.





Quito, D.M., 17 de mayo de 2024

Art. 1659.- Hecho generador. - La utilización del acceso centro norte del Distrito Metropolitano de Quito y su área de influencia vial, como medio de ingreso y salida de vehículos motorizados.

Art. 1660.- Sujeto activo. - Es el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, a través de la Empresa Pública Metropolitana de Movilidad y Obras Públicas (EPMMOP) en ejercicio de sus competencias.

Art. 1661.- (93) Valor.- El valor del peaje con sus respectivos descuentos, serán fijados por el Alcalde mediante resolución administrativa, en base a los estudios de los costos de construcción, operación, conservación y mantenimiento que se generen en el acceso centro norte del Distrito Metropolitano de Quito y su área de influencia vial; y, deberán considerarse las obligaciones asumidas por el Municipio o sus empresas metropolitanas en el marco de los modelos asociativos previstos en el ordenamiento jurídico nacional vigente.

Art. 1662.- Forma de pago. - Los conductores deberán satisfacer el pago del peaje cada vez que utilicen la vía, en los puntos de recaudación destinados para el efecto.

Art. 1663.- Exoneraciones.- Exceptúense del pago del peaje regulado por la presente normativa, a los vehículos de emergencia pertenecientes, a la Policía Nacional, Bomberos Cruz Roja, Defensa Civil, Ambulancias públicas o privadas, a los vehículos de uso oficial para el control de tránsito pertenecientes a la Agencia Metropolitana de Transito (AMT) y los vehículos, que en ejercicio de sus actividades, sean destinadas al mantenimiento y conservación del acceso Centro Norte y su área de influencia vial.

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

Art. 1664.- Peaje por utilización de la Vía. - De conformidad con lo dispuesto en los artículos 567 y 568 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía Descentralización, los conductores de vehículos pesados que utilicen la vía que va desde Píntag hasta El Volcán, deberán pagar un peaje, destinado al mantenimiento y conservación de la vía.

Art. 1665.- Hecho generador. - Es la utilización de la vía, como medio de ingreso o salida de vehículos motorizados pesados.

Art. 1666.- Sujeto activo. - El Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, a través de la Empresa Pública Metropolitana de Movilidad y Obras Públicas (EPMMOP), como responsable de la conservación y mantenimiento de la vía.







Quito, D.M., 17 de mayo de 2024

- **Art. 1667.- Sujeto pasivo. -** Los conductores de vehículos de transporte motorizados pesados, que utilicen la vía Píntag El Volcán.
- **Art. 1668.- (94) Tarifa.** La cuantía del peaje de los vehículos pesados, será fijada semestralmente por el Alcalde, mediante resolución, a base de estudios de costos de construcción, conservación y mantenimiento que se generen.
- **Art. 1669.- Forma de pago. -** Los conductores de vehículos pesados deberán satisfacer el pago de peaje cada vez que utilicen la vía, en los puntos de recaudación destinados para el efecto.
- **Art. 1670.- Dispensas. -** Por tratarse de un peaje, esta tasa no es objeto de exoneración ni rebaja alguna.

CAPÍTULO X

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

- **Art. 1671.- Peaje por utilización de la vía. -** De conformidad con lo dispuesto en los artículos 567 y 568 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía Descentralización, los conductores de vehículos pesados que utilicen la vía que conduce a LLOA, deberán pagar un peaje, destinado al mantenimiento y conservación de la vía.
- **Art. 1672.- Hecho generador. -** Es la utilización de la vía, como medio de ingreso o salida de vehículos motorizados pesados.
- **Art. 1673.- Sujeto activo. -** El Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, a través de la Empresa Pública Metropolitana de Movilidad y Obras Públicas (EPMMOP), como responsable de la conservación y mantenimiento de la vía.
- **Art. 1674.- Sujeto pasivo. -** Los conductores de vehículos de transporte motorizados pesados, que utilicen la vía que conduce a LLOA.
- **Art. 1675.- (95) Tarifa. -** La cuantía del peaje de los vehículos pesados, será fijada semestralmente por el Alcalde, mediante Resolución, a base de estudios de costos de construcción, conservación y mantenimiento que se generen.
- **Art. 1676.- Forma de pago. -** Los conductores de vehículos pesados deberán satisfacer el pago de peaje cada vez que utilicen la vía, en los puntos de recaudación destinados para el efecto.







Quito, D.M., 17 de mayo de 2024

Art. 1677.- Dispensas. - Por tratarse de un peaje, esta tasa no es objeto de exoneración ni rebaja alguna.

1.6.- Sentencia Nro. 61-21-IN/23 de la Corte Constitucional

Mediante la cual se declara la inconstitucionalidad por el fondo con efectos diferidos por seis meses, de los artículos 1675, 1682 y 1689 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito.

1.7.- 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.- Principio de reserva normativa en materia fiscal

Por disposición de la Constitución de la República, el Código Orgánico Tributario y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, los gobiernos autónomos descentralizados metropolitanos mediante ordenanza de iniciativa legislativa aprobada por el Concejo Metropolitano son competentes para crear, modificar o suprimir tasas.

La configuración de este tributario vinculado a una actividad estatal específica de conformidad con los pronunciamientos de la Corte Constitucional debe observar además de los principios que rigen el régimen tributario ecuatoriano previstos en el artículo 300 de la Constitución de la República, debe cumplir de forma irrestricta con los principios de equivalencia, provocación y recuperación de costos, en su sentencia No. 65-17-IN/21, se señala:

"(...) 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).







Memorando Nro. GADDMQ-DMT-2024-0209-M Quito, D.M., 17 de mayo de 2024

En este sentido, la Empresa Pública deberá demostrar que la cuantificación de la tasa, cumple con las condiciones antes dispuestas, así como, de forma integral con lo ordenado por la Corte Constitucional mediante sentencia Nro. 61-21-IN/23.

2.2.- Observaciones sobre los elementos esenciales del tributo que se modifica

La Dirección Metropolitana Tributaria en el marco de las atribuciones y responsabilidades que le han sido conferidas, y sobre el texto del proyecto de Ordenanza Metropolitana en referencia que consta a la fecha de emisión de este documento dentro del expediente que reposa en la Comisión de Presupuesto, Finanzas y Tributación, se permite efectuar las siguientes observaciones de índole jurídica tributaria con respecto a la propuesta de modificación de la "TASA POR LA UTILIZACIÓN DEL ACCESO CENTRO NORTE DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO", considerando que las otras dos tasas cuestionadas por la Corte Constitucional están siendo objeto de derogatoria al no tener competencia el Municipio de Quito para la gestión de la red vial provincial.

2.2.1.- Hecho generador:

Si bien el cuestionamiento principal de la Corte Constitucional refiere a la tarifa de la tasa, misma que hasta el momento se viene fijando a través de una resolución del Alcalde Metropolitano, ello no significa que deba dejarse por fuera de análisis los demás elementos constitutivos del tributo y que en caso de que no se encuentren definidos o presentes errores en su concepción deben ser reformulados.

Con respecto al hecho generador del tributo el mismo se encuentra previsto de forma dispersa tanto en el artículo 2 que propone la sustitución del artículo 1658 como en el artículo 3 que propone la sustitución del artículo 1659, lo que sugerimos que sea consolidado en un solo texto en el que se defina con total claridad el hecho constitutivo del tributo. Adicionalmente, se hace constar que el objeto de la tasa es "(...) financiar la construcción, operación, conservación y mantenimiento del túnel Oswaldo Guayasamín y su área de influencia (...)" con lo cual existiría duplicidad y doble imposición con la Contribución Especial de Mejoras por lo que se sugiere la revisión de este texto y su correspondiente ajuste.

2.2.2.- Sujeto activo:

Respecto de este elemento esencial no existen observaciones sobre el texto propuesto.

2.2.3.- Sujeto pasivo:







Quito, D.M., 17 de mayo de 2024

En el artículo 5 del proyecto de ordenanza que propone la reforma del artículo 1660 consideramos que no existe claridad con respecto a la sujeción pasiva toda vez que incluye a los conductores de vehículos particular que no podría ser verificado de forma fidedigna por la Administración Tributaria de Excepción, tampoco se define el alcance del término vehículo motorizado lo cual impediría una correcta determinación del tributo. Se sugiere la revisión y ajuste de este texto y de ser pertinente la inclusión de un apartado con un glosario de términos para mayor claridad de los destinatarios de la norma.

2.2.4.- Tarifa:

En cuanto a la cuantificación del tributo se propone un sistema mixto, es decir, por un lado, una tarifa fija de cuarenta centavos y por otro lado una fórmula que permitirá a futuro en caso de que exista la necesidad de ejecutar obras mayor magnitud en la zona de influencia realizar un nuevo cálculo y ajustar los valores de la tasa de tal forma que permitan la recuperación de los valores erogados. Siendo este el principal cuestionamiento por parte de la Corte Constitucional consideramos que no existe claridad en cuanto a los supuestos y forma de aplicación de la fórmula en el futuro ni la periodicidad con la que se revisará la tarifa de la misma.

En este punto es menester indicar que, como Disposición General del proyecto de ordenanza se cita el artículo 1728 con respecto a la obligatoriedad de revisar cada cuatro años las tarifas de tasas por servicios administrativos, sugerimos que se revise la pertinencia de incluir y aplicar dicha disposición al presente caso considerando que la tasa no grava servicios administrativos sino otros de diferente naturaleza.

2.2.5.- Exoneraciones y no sujeciones:

Una vez que se determine con mayor claridad el sujeto pasivo del tributo será posible determinar los casos de no sujeción que apliquen. Adicionalmente, en cuanto a las exoneraciones que se proponen en el artículo 9 que sustituye el artículo 1663 se sugiere establecer el porcentaje o el valor fijo que se exonerará a los contribuyentes ahí detallados.

2.2.6.- Vigencia de norma tributaria

Finalmente, observamos que se ata la vigencia de la ordenanza a la fecha de su sanción, sin embargo, por disposición del Código Orgánico Tributario toda norma tributaria entra en vigencia desde su publicación en el Registro Oficial y su aplicación dependerá de la determinación del mismo.







Quito, D.M., 17 de mayo de 2024

*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

Referencias:

- GADDMQ-DC-CVFA-2024-0599-O

Copia:

Sra. Dra. Libia Fernanda Rivas Ordóñez

Secretaria General

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

Sr. Jonathan Danilo de la Cruz Jacome

Asesor de Despacho

DESPACHO CONCEJAL CHAMBA VOZMEDIANO FIDEL ANGEL

Sr. Abg. Antonio Francisco Echeverria Montenegro

Gerente Juridico

EMPRESA PÚBLICA METROPOLITANA DE MOVILIDAD Y OBRAS PÚBLICAS - GERENCIA JURÍDICA

Acción	Siglas Responsable	Siglas Unidad	Fecha	Sumilla
Elaborado por: Maria Jose Vivanco Velez	mjvv	DMT-UCT	2024-05-17	
Aprobado por: Diana Julieta Arias Urvina	djau	DMT	2024-05-17	■78-64T



