

Memorando Nro. GADDMQ-PM-2024-3496-M

Quito, D.M., 18 de septiembre de 2024

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

ASUNTO: Resolución No. SGC-EXT-024-CPF-004-2024 de la Comisión de Presupuesto, Finanzas y Tributación.

De mi consideración:

En atención al oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2024-2009-M de 05 de septiembre de 2024, a través del cual, la Secretaría General del Concejo Metropolitano puso en conocimiento de esta Procuraduría Metropolitana la Resolución Nro. SGC-EXT-024-CPF-004-2024, con la cual la Comisión de Presupuesto, Finanzas y Tributación, en la Sesión Extraordinaria Nro. 024, dentro del “*tratamiento del cuarto punto del orden del día: “4.- Continuación del tratamiento 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”, resolvió:*

“Con el fin de sustentar el texto acordado en mesa de trabajo 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”, requerir que en el término de 8 días, Secretaría de Ambiente, Administración General, Empresa Pública Metropolitana de Gestión Integral de Residuos Sólidos EMGIRS, Agencia Metropolitana de Control y Procuraduría Metropolitana, emitan un informe técnico y legal, según corresponda, respecto del texto del Proyecto de Ordenanza.”. (Énfasis fuera de texto original)

Al respecto me permito manifestar lo siguiente:

1. Antecedentes. -

1.1. Mediante oficio Nro. GADDMQ-AM-2021-1932-OF de 20 de diciembre de 2021, el

Memorando Nro. GADDMQ-PM-2024-3496-M

Quito, D.M., 18 de septiembre de 2024

Alcalde Metropolitano del Distrito Metropolitano de Quito de esa época, remitió 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, la Secretaría General de Concejo Metropolitano indicó 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”.

1.3. Con oficios Nos. GADDMQ-SGCM-2023-3217-O y GADDMQ-SGCM-2023-3218-O, de 20 de julio de 2023, la Secretaría 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 Gerente General de Empresa Pública Metropolitana de Gestión Integral de Residuos Sólidos –EMGIRS EP, remitió 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 que brinda EMGIRS EP.

1.5. Con oficio Nro. GADDMQ-SGP-2023-0833-O de 06 de octubre de 2023, la Secretaría General de Planificación indicó:

“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, la Dirección Metropolitana Tributaria remitió las observaciones al proyecto de ordenanza.

1.7. Con oficio Nro. EMGIRS-EP-GGE-2023-0636-O de 30 de octubre de 2023, el Gerente General de EMGIRS EP, remitió 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-2024-3496-M

Quito, D.M., 18 de septiembre de 2024

1.8. A través de los oficios Nos. 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, se solicitó a esta Procuraduría Metropolitana, lo siguiente:

“(...) 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”.

2. Competencia:

Esta Subprocuraduría de Asesoría General emite este pronunciamiento en ejercicio de las atribuciones establecidas en el literal b) del numeral 1.4.1.3.2. del 1.4. del Procesos Adjetivos del artículo 11 del Estatuto Orgánico del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito, emitido mediante Resolución Nro. ADMQ-007-2024 de 05 de febrero de 2024, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 49 y 69 número 1 del Código Orgánico Administrativo, artículo 11 de la Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito; y, la Resolución de Alcaldía Nro. ADMQ 004-2023 de 15 de mayo de 2023.

3. Pronunciamiento de la Procuraduría Metropolitana:

Mediante memorando Nro. GADDMQ-PM-2024-1114-M de 13 de marzo de 2024, la Subprocuradora de Asesoría General a la fecha, presentó el 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”.

En este documento se pronunció en los siguientes términos:

“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

Memorando Nro. GADDMQ-PM-2024-3496-M

Quito, D.M., 18 de septiembre de 2024

propuesta de Ordenanza”. (Énfasis fuera de texto original)

Y, finalmente se realizaron las siguientes observaciones:

“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

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

Memorando Nro. GADDMQ-PM-2024-3496-M

Quito, D.M., 18 de septiembre de 2024

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 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". (Énfasis fuera de texto original)

4. Elementos del proyecto de Ordenanza:

El artículo 67.55 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito –Código Municipal, en concordancia con el segundo inciso del artículo 322 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización –COOTAD-, señala como requisitos de los proyectos de ordenanzas: (i) exposición de motivos; (ii) considerandos;

Memorando Nro. GADDMQ-PM-2024-3496-M

Quito, D.M., 18 de septiembre de 2024

(iii) articulado correspondiente; (iv) disposiciones generales, transitorias, reformatorias y derogatorias, según el caso lo amerite y deberán referirse (v) a una sola materia.

El proyecto normativo establece para la determinación, recaudación y cobro de las tasas por los servicios que presta EMGIRS EP, que conforme la facultad privativa señalada en el artículo 90 letra e) del COOTAD se presentó por el señor Alcalde Metropolitano de esa época con el oficio Nro. GADDMQ-AM-2021-1932-OF, de 20 de diciembre de 2021.

En esa línea de ideas, el proyecto cuenta con los siguientes elementos:

4.1. En la “*exposición de motivos*” plasma los servicios públicos que presta la EMGIRS-EP, con carácter general y de prevalencia e interés público, por lo que el proyecto de ordenanza incorpora normativa, formulas y tablas, indispensable para garantizar la cobertura de costos de la prestación de los servicios públicos de la empresa, sin afectar la economía doméstica ni productiva de los ciudadanos.

4.2. Los “*considerandos*” del proyecto delimitan las competencias del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito (GAD DMQ), así como del órgano legislativo de este nivel de gobierno para emitir las normas que crean tributos, como lo son las tasas por servicios complementarios en la Gestión Integral de Residuos, dentro del capítulo I, del Título V, de las Tasas, Libro III.5.

4.3. En este proyecto se presentan 2 artículos, en el primero se propone: “*Denominar al CAPÍTULO I del TÍTULO IV, del LIBRO III.5, DE LAS TASAS, como “TASAS PARA LA GESTIÓN INTEGRAL DE RESIDUOS”; e, incluir la denominación de SECCIÓN I, antes de “DE LA TASA PARA LA GESTIÓN INTEGRAL DE RESIDUOS SÓLIDOS”.*”

En el segundo artículo, se propone: “*Incorporar a continuación de la SECCIÓN I, DE LA TASA PARA LA GESTIÓN INTEGRAL DE RESIDUOS SÓLIDOS, la SECCIÓN II, DE LAS TASAS POR SERVICIOS COMPLEMENTARIOS EN LA GESTIÓN INTEGRAL DE RESIDUOS, dentro del CAPÍTULO I, DE LAS TASAS PARA LA GESTIÓN INTEGRAL DE RESIDUOS, del TÍTULO IV, DE LAS TASAS, del LIBRO III.5*” un conjunto de trece artículos.

El artículo 4 del Código Tributario es enfático en señalar que: “*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*”; para lo cual de la revisión de los artículos puestos en conocimiento de este órgano asesor se avizora el hecho generador, el sujeto activo, el sujeto pasivo, la base imponible, la cuantía de la tasa, así como quien ejercerá a nombre del GAD DMQ las facultades previstas en el régimen

Memorando Nro. GADDMQ-PM-2024-3496-M

Quito, D.M., 18 de septiembre de 2024

tributario, así como el reajuste de las tasas, sin que se advierta las exenciones del tributo.

4.4. El proyecto de ordenanza metropolitana contiene: (i) dos disposiciones generales; (ii) cuatro disposiciones transitorias; y, (iii) dos disposiciones finales.

4.4.1. Respecto a las disposiciones generales, el Diccionario Panhispánico del Español Jurídico (2017) define al término “Disposición adicional” de la siguiente manera:

“Elemento final de una iniciativa legislativa que no forma parte del cuerpo del proyecto o proposición y que puede contener regímenes jurídicos especiales que no pueden situarse en el articulado, o excepciones, dispensas o reservas a la aplicación, o mandatos y autorizaciones no dirigidos a producir normas jurídicas, o disposiciones de carácter residual que no tengan acomodo en otra parte de la norma. No es infrecuente que a través de disposiciones adicionales se incorporen modificaciones a leyes distintas de la materia objeto de regulación, con técnica poco depurada.”[1]. (Énfasis fuera de texto original)

En consecuencia, esas disposiciones previstas en el proyecto *deberán regular elementos que no se conciban en la estructura de la norma.*

4.4.2. El Diccionario Panhispánico del Español Jurídico (2017) define al término “Disposición Transitoria” de la siguiente manera:

*“Elemento final de una iniciativa legislativa que no forma parte del cuerpo del proyecto o proposición y que pretende facilitar el tránsito al régimen jurídico previsto en la nueva regulación. Deberán utilizarse con criterio restrictivo y **delimitar de forma precisa la aplicación temporal y material de la disposición transitoria** correspondiente e incluirán por su orden: regulación autónoma de la anterior y nueva normativa para situaciones jurídicas iniciadas con anterioridad a su entrada en vigor; las que declaren la pervivencia o ultra actividad de la norma antigua respecto de situaciones jurídicas anteriores a la entrada en vigor de la nueva normativa; las que declaren la aplicación retroactiva o inmediata de la norma nueva para situaciones ya creadas al amparo de la anterior norma; las que declaren pervivencia de la antigua para situaciones jurídicas creadas después de la entrada en vigor de la nueva; y las que regulen de modo autónomo y provisional situaciones jurídicas que se produzcan después de la entrada en vigor”[2]. (Énfasis fuera de texto original)*

En consecuencia, estas disposiciones buscan facilitar el tránsito al régimen jurídico previsto en la nueva regulación. No obstante, se advierte que la disposición transitoria tercera propuesta no reuniría esta condición puesto que al señalar que: *“La Agencia Metropolitana de Control informará al Concejo Metropolitano cada 90 días mediante*

Memorando Nro. GADDMQ-PM-2024-3496-M

Quito, D.M., 18 de septiembre de 2024

informe de las acciones realizadas para el control de la disposición ilegal de escombros y residuos en el Distrito Metropolitano de Quito”, establece una condición permanente, lo cual no se adecuaría a la naturaleza en sí de una disposición transitoria.

4.4.3. El Diccionario Panhispánico del Español Jurídico (2017) define al término “Disposición final” de la siguiente manera:

“Parl. Elemento final de una iniciativa legislativa que no forma parte del cuerpo del proyecto o proposición y que puede contener modificaciones complementarias y excepcionales de una legislación vigente, cláusulas de salvaguardia de rango de ciertas disposiciones o de competencias ajenas, la atribución de rango distinto a ciertas disposiciones de la norma, diferentes al general de la iniciativa, y la distribución competencial al respecto entre el Estado y las comunidades autónomas o título competencial habilitante que, en caso de concurrencia, deberá especificar a quién compete la materia, con mención numérica del correspondiente apartado cardinal y número o números del subapartado ordinal del artículo 149 de la Constitución”[3].

En concordancia, el artículo 11 del Código Tributario prevé que:

“Las leyes tributarias, sus reglamentos y las circulares de carácter general, regirán a partir de su publicación en el Registro Oficial, salvo que se establezcan fechas de vigencia posteriores a la misma.

Sin embargo, las normas que se refieran a tributos cuya determinación o liquidación deban realizarse por períodos anuales, como acto meramente declarativo, se aplicarán desde el primer día del siguiente año calendario, y, desde el primer día del mes siguiente, cuando se trate de períodos menores”.

En consecuencia, el Código Tributario establece que, *las normas tributarias serán exigibles a partir de su publicación en el Registro Oficial* salvo que se establezcan fechas de vigencia posteriores a esta condición, lo cual resulta concordante con el documento puesto en conocimiento de este órgano asesor.

4.5. No obstante, se indica que a la fecha de presentación del proyecto se encontraba vigente la Resolución Nro. C074-2016 de 08 de marzo de 2016, a través del cual, el Concejo Metropolitano de Quito regló el procedimiento parlamentario.

4.6. Sin perjuicio de lo expuesto, se adjunta el documento del proyecto de ordenanza las observaciones de este órgano asesor, para consideración de los legisladores del GAD DMQ.

Memorando Nro. GADDMQ-PM-2024-3496-M

Quito, D.M., 18 de septiembre de 2024

5. Análisis Jurídico:

5.1. Respecto a la competencia del GAD DMQ:

5.1.1 El artículo 14 de la Constitución de la República del Ecuador –Constitución–, reconoce a la población el derecho a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que garantice la sostenibilidad y el buen vivir, *sumak kawsay*; y, declara de interés público la preservación del ambiente, la conservación de los ecosistemas, la biodiversidad y la integridad del patrimonio genético del país, la prevención del daño ambiental y la recuperación de los espacios naturales degradados.

A su vez, el artículo 83 número 6 de la Constitución, establece que son deberes y responsabilidades de las ecuatorianas y los ecuatorianos, entre otros, el respetar los derechos de la naturaleza, preservar un ambiente sano y *utilizar los recursos naturales de modo racional, sustentable y sostenible*.

En esta línea de ideas, este GAD DMQ mantiene entre sus competencias exclusivas previstas en los artículos 264 número 4, la siguiente: *“Prestar los servicios públicos (...) [de] manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental y aquellos que establezca la ley”*.

En ese sentido, el artículo 415 de la Constitución, dispone que: *“(...) Los gobiernos autónomos descentralizados desarrollarán programas (...) de reducción reciclaje y tratamiento adecuado de desechos sólidos y líquidos. (...)”*.

Concordante a ello, el artículo 55 letra d) el COOTAD, determina que los gobiernos autónomos descentralizados municipales tienen como competencia exclusiva: *“Prestar los servicios públicos básicos (...) manejo de desechos sólidos mediante rellenos sanitarios, otras actividades de saneamiento ambiental y aquellos que establezca la Ley”*; para lo cual, al tenor del artículo 85 de la norma menciona, los distrito metropolitanos *“ejercerán las competencias que corresponden a los gobiernos cantonales y todas las que puedan ser asumidas de los gobiernos provinciales y regionales, sin perjuicio de las adicionales que se les asigne”*.

El artículo 224 y siguientes del Código Orgánico del Ambiente regula la *gestión integral de los residuos y desechos*, con la finalidad de contribuir al desarrollo sostenible, de conformidad con los principios y disposiciones del Sistema Único de Manejo Ambiental. El artículo 231 número 2 de este Código prevé que, *“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”*.

Memorando Nro. GADDMQ-PM-2024-3496-M

Quito, D.M., 18 de septiembre de 2024

Y, el artículo 136 del COOTAD, prevé que, el ejercicio de las competencias del GAD DMQ de gestión ambiental, son referente a establecer en forma progresiva, sistema de gestión integral de desechos, a fin de eliminar los vertidos contaminantes en ríos, lagos, lagunas, quebradas, esteros o mar, aguas residuales provenientes de redes de alcantarillado, público o privado, así como eliminar el vertido en redes de alcantarillado.

En consecuencia, el GAD DMQ mantiene la atribución de gestión integral de desechos por mandato de la Constitución, el COOTAD, el Código Orgánico del Ambiente y demás normativa conexas, lo cual podrá ser reglado para el pleno ejercicio de esta competencia.

5.1.2. El proyecto de ordenanza se enmarca en el “régimen tributario” con base en los principios previstos en el artículo 300 de la Constitución de la República del Ecuador (Constitución): (i) generalidad, (ii) progresividad, (iii) eficiencia, (iv) simplicidad administrativa, (v) irretroactividad, (vi) equidad, (vii) transparencia y (viii) suficiencia recaudatoria. La política tributaria promoverá la redistribución y estimulará el empleo, la producción de bienes y servicios, y conductas ecológicas, sociales y económicas responsables.

El artículo 301 de la Constitución prevé que “mediante ley sancionada por la Asamblea Nacional se podrá establecer, modificar, exonerar o extinguir impuestos” y a su vez que, “sólo por acto normativo de órgano competente se podrán establecer, modificar, exonerar y extinguir tasas y contribuciones”. El artículo 489 del COOTAD indica que son fuentes de la obligación tributaria municipal y metropolitana:

- a) Las leyes que han creado o crearen tributos para la financiación de los servicios municipales o metropolitanos, asignándoles su producto, total o parcialmente;*
- b) Las leyes que facultan a las municipalidades o distritos metropolitanos para que puedan aplicar tributos de acuerdo con los niveles y procedimientos que en ellas se establecen; y,*
- c) Las ordenanzas que dicten las municipalidades o distritos metropolitanos en uso de la facultad conferida por la ley”.*

Es con ello que, el artículo 566 de la norma *ut supra* establece:

“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,

Memorando Nro. GADDMQ-PM-2024-3496-M

Quito, D.M., 18 de septiembre de 2024

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”.

En consonancia, el artículo 568 del COOTAD señala que:

“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”.

En esta línea y con relación a la naturaleza jurídica de la tasa a partir de su configuración como tributo, en específico, y los caracteres que la componen, la Corte se pronunció en la sentencia 65-17-IN/21, en los siguientes términos:

“27. Las tasas son tributos vinculados a un determinado accionar estatal. Por tanto, su hecho generador consiste en la realización de una actividad por parte del Estado como: 1) la prestación de un determinado servicio público colectivo; 2) la ejecución de una actividad administrativa individualizada, 3) la utilización privativa o especial aprovechamiento de un bien de dominio público.

Memorando Nro. GADDMQ-PM-2024-3496-M

Quito, D.M., 18 de septiembre de 2024

28. La tasa como tributo ostenta ciertas características particulares. En primer lugar, la tasa constituye una prestación y no una contraprestación. Para el contribuyente, la tasa es una prestación que debe satisfacerse como consecuencia de una determinación normativa. No consiste, por tanto, en una contraprestación derivada de un acuerdo de voluntades entre el contribuyente y el ente prestador del servicio o ejecutor de la actividad pública; como ocurre con los precios públicos.

29. En segundo lugar, la tasa como tributo se fundamenta en el principio de provocación y recuperación de costos. Este principio deriva en que la tasa no esté encaminada a generar una utilidad o beneficio económico para el ente público que la establece. Por el contrario, tiene como finalidad la recuperación de los costos generados por la prestación del servicio, la ejecución de la actividad administrativa o la utilización privativa de un bien de dominio público. En tercer lugar, y como consecuencia de lo anterior, la tasa también se fundamenta en el principio de equivalencia. De este principio se desprende que el valor de la tasa debe ser equivalente a la cuantía de la actividad pública que la genera”.

En concordancia, el artículo 27 número 16 del Código Orgánico del Ambiente señala entre las facultades de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Metropolitanos y Municipales en materia ambiental: “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”.

En consecuencia, los gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitanos tienen la competencia de “crear, modificar y extinguir” tasas bajo los principios que rigen al régimen tributario, vinculadas a la obtención de recursos destinados a la gestión ambiental.

5.2. Respecto a las atribuciones del Concejo Metropolitano:

El artículo 227 de la Constitución prevé los principios que rigen a la administración pública, como eje transversal para la prestación de servicios públicos: eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación.

En consecuencia, el artículo 240 de la Constitución reconoce la facultad legislativa que tienen los gobiernos autónomos descentralizados; y, señala en su artículo 266 que: “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

Memorando Nro. GADDMQ-PM-2024-3496-M

Quito, D.M., 18 de septiembre de 2024

provinciales y regionales, sin perjuicio de las adicionales que determine la ley que regule el sistema nacional de competencias”.

En cuanto a la competencia para la expedición de ordenanzas el COOTAD en las letras a) y c) del artículo 87, establece la facultad normativa del gobierno autónomo descentralizado metropolitano en materias de su competencia, mediante la expedición de ordenanzas metropolitanas, acuerdos y resoluciones.

De acuerdo con las normas precedentes, se determina que la reglamentación de los tributos metropolitanos constituye una competencia exclusiva de carácter constitucional y legal asignada a los gobiernos autónomos descentralizados metropolitanos o municipales, lo cual corresponde normar al Concejo Metropolitano a través de la expedición de ordenanzas metropolitanas. En concordancia con el artículo 8 número 3 de la Ley Orgánica de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito, al señalar expresamente que este órgano le corresponde: *“Normar, mediante Ordenanza, la aplicación de las disposiciones tributarias, de carácter municipal, cuando sea preciso”.*

6. Pronunciamiento:

Respecto a su requerimiento y concordante al pronunciamiento dado por esta Subprocuraduría de Asesoría General en el memorando Nro. GADDMQ-PM-2024-1114-M de 13 de marzo de 2024, el Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito mantiene entre las competencias previstas en la Constitución y la ley, el manejo de desechos sólidos y las actividades de saneamiento ambiental, así como crear tasas, vinculadas a la obtención de recursos destinados a la gestión ambiental.

En ese sentido, el Concejo Metropolitano como órgano legislativo mantiene la facultad normativa a través de ordenanzas para crear, modificar y extinguir tributos, los cuales corresponderán al ámbito de competencias de este nivel de gobierno, bajo el procedimiento parlamentario dictado para el efecto, sometido a dos debates y aprobado por mayoría simple por el cuerpo edilicio.

En consecuencia, el proyecto de ordenanza presentado bajo la atribución prevista en el artículo 90 letra e) del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, se encausa en la competencia del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito para crear, las tasas de servicios complementarios para la gestión de residuos y reajustes de tasas generales, plasmada en el **“ORDENANZA METROPOLITANA MODIFICATORIA AL CÓDIGO MUNICIPAL DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO QUE INCORPORA LA SECCIÓN II, DE LAS TASAS POR SERVICIOS COMPLEMENTARIOS EN LA**

Memorando Nro. GADDMQ-PM-2024-3496-M

Quito, D.M., 18 de septiembre de 2024

GESTIÓN INTEGRAL DE RESIDUOS, DENTRO DEL CAPÍTULO I, DEL TÍTULO IV, DE LAS TASAS, LIBRO III.5”.

Con relación a las observaciones de este órgano asesor dentro del proyecto normativo; es oportuno advertir que, de conformidad con los artículos 4 y 31 del Código Tributario, las normas tributarias deberán determinar las exenciones y deducciones aplicables, elemento que no se identifican en el proyecto.

Finalmente podrá encontrar observaciones insertas en el archivo adjunto para la consideración del legislador metropolitano.

Lo expuesto en este documento es de carácter informativo, siendo responsabilidad de los órganos competentes, adoptar las decisiones que consideren oportunas, a fin de velar por el bienestar institucional y sus recursos; ejecutando no solo lo expresamente definido en las normas metropolitanas aplicables, sino también en todo aquello que sea necesario para el cumplimiento de sus funciones, conforme lo previsto en el artículo 67 del Código Orgánico Administrativo.

Esta Procuraduría Metropolitana reitera su compromiso para colaborar, así como prestar el apoyo y asistencia que sea requerido por los distintos órganos municipales, dentro del ámbito de sus competencias.

Particular que comunico para fines pertinentes.

[1] Diccionario Panhispánico del Español Jurídico (Volumen I), dirigido por Santiago Muñoz Machado. (Madrid, 2017, p. 842)

[2] Diccionario Panhispánico del Español Jurídico (Volumen I), dirigido por Santiago Muñoz Machado. (Madrid, 2017, p. 843)

[3] Diccionario Panhispánico del Español Jurídico (Volumen I), dirigido por Santiago Muñoz Machado. (Madrid, 2017, págs. 842 y 843)

Atentamente,



Memorando Nro. GADDMQ-PM-2024-3496-M

Quito, D.M., 18 de septiembre de 2024

Documento firmado electrónicamente

Srta. Abg. Liceth Estefanía Sánchez Rodríguez
**SUBPROCURADORA DE ASESORÍA GENERAL - ENCARGADA
PROCURADURÍA METROPOLITANA DEL GAD DEL DISTRITO
METROPOLITANO DE QUITO - SUBPROCURADURÍA DE ASESORÍA
GENERAL**

Referencias:

- GADDMQ-SGCM-2024-2009-M

Anexos:

- ORDENANZA_METROPOLITANA_TASAS_EMGIRS_2024 con observaciones (Rev) (1).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**

Sr. Abg. Fernando José Almeida Ordóñez
**Funcionario Directivo 9 - Especialista Jurídico
PROCURADURÍA METROPOLITANA DEL GAD DEL DISTRITO METROPOLITANO DE
QUITO - SUBPROCURADURÍA DE ASESORÍA GENERAL**

Sra. Abg. Ana Lucía Pérez Vega
**Servidor Municipal 13 - Especialista Coordinador Jurídico
PROCURADURÍA METROPOLITANA DEL GAD DEL DISTRITO METROPOLITANO DE
QUITO - SUBPROCURADURÍA DE ASESORÍA GENERAL**

Acción	Siglas Responsable	Siglas Unidad	Fecha	Sumilla
Elaborado por: Ana Lucía Pérez Vega	alpv	PM-SAG	2024-09-18	
Aprobado por: Liceth Estefanía Sánchez Rodríguez	ls	PM-SAG	2024-09-18	

