

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2024-3281-O

Quito, D.M., 03 de julio de 2024

Asunto: Respuesta al oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2024-1820-O (Resolución No. SGC-ORD-025-CPF-002-2024 de la Comisión de Presupuesto, Finanzas y Tributación)

Señora Doctora
Libia Fernanda Rivas Ordóñez

Secretaria General

SECRETARÍA GENERAL DEL CONCEJO METROPOLITANO DE QUITO

En su Despacho

De mi consideración:

En atención al oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2024-1820-O de 22 de junio de 2024, a través del cual, la doctora Libia Fernanda Rivas Ordóñez, Secretaria General del Concejo Metropolitano puso en conocimiento de esta Procuraduría Metropolitana la resolución Nro.

SGC-ORD-025-CPF-002-2024, emitida por la Comisión de Presupuesto, Finanzas y Tributación, en sesión ordinaria No.025, llevada a cabo el día miércoles 19 de junio de 2024, durante el tratamiento del segundo punto del orden del día “*Continuación del tratamiento del Proyecto de “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 la cual se dispuso:

“Con el fin de sustentar el nuevo texto del proyecto de “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”, se solicita a la Procuraduría Metropolitana, Administración General, Secretaría General de Planificación, Secretaría de Movilidad, Empresa Pública Metropolitana de Movilidad y Obras Públicas y Agencia Metropolitana de Control de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, que, dentro del ámbito de sus competencias, en el término de 8 días, presente los informes Técnicos y/o Jurídicos correspondientes”. (Énfasis fuera de texto original)

Al respecto me permito manifestar lo siguiente:

1. Antecedentes:

1.1. Con Sentencia Nro. 61-21-IN/23 de 15 de noviembre de 2023, la Corte Constitucional del

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2024-3281-O

Quito, D.M., 03 de julio de 2024

Ecuador señalo:

“(...) 8. Efectos de la sentencia constitucional

50. El artículo 95 de la LOGJCC establece que: “Las sentencias que se dicten en ejercicio del control abstracto de constitucionalidad surten efectos de cosa juzgada y producen efectos generales hacia el futuro”. El mismo artículo prevé la posibilidad de que la Corte Constitucional difiera los efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad “(...) cuando sea indispensable para preservar la fuerza normativa y superioridad jerárquica de las normas constitucionales, la plena vigencia de los derechos constitucionales, y cuando no afecte la seguridad jurídica y el interés general”.

51. De la información proporcionada por el Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito, se desprende que ante una expulsión inmediata de la normativa impugnada del ordenamiento jurídico, la entidad podría tener efectos inmediatos en el financiamiento de la entidad. Por tal razón, en el presente caso se procede a la declaratoria de inconstitucionalidad con efectos diferidos, por seis meses, a partir de la notificación de la sentencia.

52. El Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito, durante el tiempo que resta de vigencia de las normas declaradas inconstitucionales, o con posterioridad a que estas pierdan vigencia, podrá tramitar la expedición de la normativa que las sustituya, para lo cual, tal normativa deberá contar con informes técnicos que sustenten el costo en el que se incurre para la prestación del servicio, así como en observancia de los parámetros contenidos en la presente sentencia.

53. En este sentido, las normas declaradas inconstitucionales, los artículos 1675, 1682 y 1689 del Código Municipal, dejarán de estar vigentes una vez concluido el plazo indicado en el párrafo 51 supra.

54. El Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito, durante el tiempo que resta de vigencia de las normas declaradas inconstitucionales, o con posterioridad a que estas pierdan vigencia, podrá tramitar la expedición de la normativa que las sustituya, para lo cual, tal normativa deberá observar los parámetros contenidos en la presente sentencia”.

Así también, resolvió en los siguientes términos:

“(...)”

9. Decisión

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2024-3281-O

Quito, D.M., 03 de julio de 2024

1. *Aceptar parcialmente la acción pública de inconstitucionalidad 61-21-IN.*
2. *Declarar 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, publicado en el Registro Oficial Edición Especial 1046 de 25 de septiembre de 2023.*
3. *Se exhorta a que, en caso de que, el Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito emita normativa que sustituya las normas declaradas inconstitucionales cumpla con lo dispuesto en esta sentencia y con el artículo 568 del COOTAD, esto es, se plasme la tarifa o la forma de establecerla, como elemento esencial de las tasas de los peajes por (i) utilización del acceso Centro Norte del Distrito Metropolitano de Quito; (ii) utilización de la Vía Pintag-El Volcán; y, (iii) utilización de la vía que conduce a Lloa, mediante una ordenanza, bajo la iniciativa privativa del alcalde y aprobación por el Concejo Metropolitano.*
4. *Instar a los gobiernos autónomos descentralizados a nivel nacional a observar los parámetros establecidos por la presente sentencia, en el evento de que emitan ordenanzas que establezcan tasas por servicios municipales de peaje (...)*”.

1.2. Por medio del oficio Nro. GADDMQ-AM-2024-0728-OF de 01 de mayo de 2024, el señor Alcalde Metropolitano de Quito remitió a la Secretaria General de Concejo Metropolitano, en ejercicio de la facultad prevista en el literal d) del artículo 90 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, la iniciativa legislativa para presentar: “(...) el proyecto de 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 Pintag – El Volcán, y la Vía que conduce a Lloa, con los respectivos informes técnico y jurídico emitidos por la Gerencia Comercial y la Gerencia Jurídica de la EPMMOP”.

1.3. A través del oficio Nro. GADDMQ-PM-2024-2063-O de 02 de mayo de 2024, esta Subprocuraduría de Asesoría General remitió en calidad de adjunto el Informe Jurídico No Vinculante Nro. 023-2024 respecto al proyecto de ordenanza en mención, conforme a lo establecido en el artículo 67.57 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito (Código Municipal).

1.4. Por medio del oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2024-1247-O de 02 de mayo de 2024, la Secretaría General del Concejo Metropolitano de Quito calificó el proyecto de ordenanza, así como definió la Comisión responsable de tramitarlo.

1.5. Con Auto de verificación de sentencia 61-21-IN/24 de 23 de mayo de 2024, el pleno de la Corte Constitucional decidió: “Aceptar la solicitud del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito sobre la extensión en el tiempo de seis meses plazo adicional al efecto diferido respecto de la inconstitucionalidad de los artículos 1675, 1682 y 1689 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, para que sea exigible a partir del 5 de junio de 2024”.

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2024-3281-O

Quito, D.M., 03 de julio de 2024

2. Competencia:

La Subprocuraduría de Asesoría General es competente para emitir este informe conforme 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 Nro. ADMQ 004-2023 de 15 de mayo de 2023.

3. Elementos señalados en el Informe No Vinculante:

3.1. El Informe Jurídico No Vinculante Nro. 023-2024 respecto al proyecto de ordenanza en mención señalo lo siguiente:

“(...) 4.2.3. Este proyecto de ordenanza en concordancia con el presupuesto de “reserva de ley” concebido desde la Constitución, se irradia al Código Tributario y al COOTAD, prevé regularizar las tasas de este GAD DMQ para la “utilización del Acceso Centro Norte del Distrito Metropolitano de Quito y su área de influencia vial y las zonas adyacentes, como medio de ingreso y salida de vehículos motorizados”.

4.2.4. Respecto a las actuaciones inmersas en el régimen tributario se advierte las disposiciones previstas en el artículo 65 y 66 del Código Tributaria, a través del cual las administraciones tributarias seccionales o de excepción, ejercen las “facultades de la administración tributaria”, las cuales implican el ejercicio de las siguientes: de aplicación de la ley; la determinadora de la obligación tributaria; la de resolución de los reclamos y recursos de los sujetos pasivos; la potestad sancionadora por infracciones de la ley tributaria o sus reglamentos la de transacción dentro de los parámetros legales establecidos; y la de recaudación de los tributos.

4.2.5. Respecto a la “Disposición Final” se advierte que, el artículo 11 del Código Tributario prevé la entrada en vigencia de las normas tributaria de carácter general a partir de su publicación en el Registro Oficial, salvo que se establezcan fechas posteriores a esta condición.

4.2.6. De igual forma, el proyecto de Ordenanza en análisis, guarda conformidad con las disposiciones señaladas en el artículo 67.55 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, el cual se refiere al cumplimiento de los requisitos de los proyectos de ordenanza y técnica legislativa.

4.2.7. En relación al texto propuesto en el artículo 2 del proyecto de ordenanza, que sustituye el artículo 1658, se sugiere eliminar la palabra peaje a fin de evitar que exista una confusión conceptual con la palabra tasa. Ya que, de acuerdo a la definición de la Real Academia de la Lengua, peaje significa: “pasaje, impuesto, tributo, carga, canon, pago, tasa”.

4.2.8. En referencia al artículo 3, que sustituye el artículo 1659, es menester que el “hecho

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2024-3281-O

Quito, D.M., 03 de julio de 2024

generador” se relacione claramente con: la utilización o aprovechamiento de la vía de acceso denominada “Centro Norte del Distrito Metropolitano de Quito y su área de influencia”, ya que una de las características sustanciales del establecimiento de una tasa es que se encuentra vinculada a una determinada actividad estatal.

4.2.9. De igual forma, el proyecto de Ordenanza en análisis, guarda conformidad con las disposiciones señaladas en el artículo 67.55 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, el cual se refiere al cumplimiento de los requisitos de los proyectos de ordenanza y técnica legislativa.

4.2.10. Finalmente, en el artículo 5, referente al sujeto pasivo, se recomienda establecer que: son los usuarios de la vía de acceso denominada “Centro Norte del Distrito Metropolitano de Quito y su área de influencia”, ya que el término propietarios o conductores de vehículos motorizados podría generar confusión con otros tributos que actualmente ya se cobran a estos sujetos pasivos”.

3.2. En su parte pertinente, este órgano asesor se pronunció en los siguientes términos:

“5.1. Con base en los fundamentos expuestos, la Procuraduría Metropolitana concluye que de acuerdo con lo manifestado en la letras a) y c) del artículo 87 del COOTAD, en concordancia con el número 3) del artículo 8 de la Ley Orgánica de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito, así como los artículos 67.48, 67.49 y 67.50 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, corresponde al Concejo Metropolitano debatir 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”.

5.2. De igual manera, en función de la propuesta normativa remitida se concluye que ésta se encuentra dentro del régimen de competencias de este Distrito Metropolitano, y observa las disposiciones previstas en el ordenamiento jurídico para lo cual, esta Procuraduría emite viabilidad jurídica no vinculante y lo remite para continuar con el procedimiento parlamentario previsto en el artículo 322 del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía Descentralización y en los artículos 67.57 y siguientes del Código Municipal”.

4. Elementos del nuevo proyecto de ordenanza:

El proyecto de “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

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2024-3281-O

Quito, D.M., 03 de julio de 2024

LA VÍA QUE CONDUCE A LLOA”, puesto en conocimiento de este órgano asesor a través del oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2024-1820-O, presenta nuevos elementos y definiciones que clarifican la propuesta normativa sobre el cual, se emitió el correspondiente informe jurídico No Vinculante. Siendo estos:

4.1. El artículo 2 del proyecto de ordenanza se prevén “definiciones” para la “aplicación de la tasa por la utilización del Acceso Centro Norte del Distrito Metropolitano de Quito”. Estas abordan los términos dados al acceso centro norte, área de influencia, vehículos motorizados y zonas adyacentes.

4.2. El artículo 3 de este proyecto señala claramente la “Tasa por utilización del Acceso Centro Norte” en concordancia con los artículos 264 número 5, 300 y 301 de la Constitución de la República del Ecuador (Constitución), el artículo 3 del Código Tributario prevé que: “Sólo por acto legislativo de órgano competente se podrán establecer, modificar o extinguir tributos”; y, los artículos 4, 7 y 8 de dicho Código, así como el artículo 186 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), el cual señala que: “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 (...)”.

4.3. El artículo 4 del proyecto prevé el “hecho generador” de la tasa correspondiente, que conforme el artículo 16 del Código Tributario constituye el “presupuesto establecido por la ley para configurar cada tributo”, para lo cual, este elemento sería la “utilización del Acceso Centro Norte del Distrito Metropolitano de Quito, como medio de ingreso y salida de vehículos motorizados”.

4.4. Respecto al artículo 5 propone la disposición correspondiente al “sujeto activo” de la tasa de conformidad al artículo 23 del Código Tributario, el cual prevé que este deberá ser “el ente público acreedor del tributo”.

4.5. El artículo 6 de este proyecto prevé al “sujeto pasivo” del tributo como “los propietarios de vehículos motorizados, que utilicen el Acceso Centro Norte del Distrito Metropolitano de Quito”. El primer inciso del artículo 24 de la norma ut supra establece que este se entenderá como “la persona natural o jurídica que, según la ley, está obligada al cumplimiento de la prestación tributaria, sea como contribuyente o como responsable”.

4.6. Respecto al artículo 7 señala la disposición correspondiente a la “Fórmula de cálculo de la tarifa” a través de componentes detallados en este. Este se encuentra sustentado en los elementos y las consideraciones expuestas en los informes técnicos propuestos por la empresa pública.

En concordancia, la sentencia Nro. 46-18-IN/23 de la Corte Constitucional señalo que una característica de las tasas es que: “debe existir una correspondencia técnica y razonable entre los costos en los que incurre el Estado para proporcionar el servicio y la tarifa o valor que se cobra”.

En esta línea de ideas, la Corte Constitucional señalo en su sentencia Nro. 65-17-IN/21 que: “(...)

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2024-3281-O

Quito, D.M., 03 de julio de 2024

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”.

4.7. Sobre el artículo 8 del proyecto, la cual hace referencia al “*Manejo y destino de los fondos*” a diferencia de la disposición puesta en conocimiento de este órgano asesor en primer momento incluye un segundo párrafo, el cual señala: “*Las obras de construcción, operación, conservación y mantenimiento a cargo de la EPMMOP que se ejecuten dentro del área de influencia determinada en la presente Ordenanza, no serán objeto de cobro de la Contribución Especial de Mejoras*”.

Por lo que se evidencia que este nuevo inciso, en concordancia al segundo inciso del artículo 172 del COOTAD, el cual señala que: “*Las tasas que por un concepto determinado creen los gobiernos autónomos descentralizados, en ejercicio de sus competencias, no podrán duplicarse en los respectivos territorios*”. Con lo cual, se clarifica que no existiría doble imposición.

4.8. El artículo 9 de dicho proyecto señala la “*forma de pago*” para la tasa correspondiente, así como la exigibilidad de dicho tributo. Esta propuesta prevé que, la Empresa Pública Metropolitana de Movilidad y Obras Públicas (EPMMOP) ejercerá las facultades determinadora, resolutive, recaudadora y las acciones para la recuperación.

El artículo 67 del Código Tributario prevé sobre las facultades de la administración tributaria que: “*Implica el ejercicio de las siguientes facultades: de aplicación de la ley; la determinadora de la obligación tributaria; la de resolución de los reclamos y recursos de los sujetos pasivos; la potestad sancionadora por infracciones de la ley tributaria o sus reglamentos la de transacción dentro de los parámetros legales establecidos; y la de recaudación de los tributos*”.

En ese sentido, la sentencia Nro. 24-20-IN/23 de 16 de agosto de 2023 se señalan los siguientes elementos esenciales del tributo: “*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*”.

4.9. El artículo 10 del proyecto se propende establecer las “*exoneraciones*” de la tasa correspondiente, entendiendo a esta como “*la exclusión o la dispensa legal de la obligación tributaria, establecida por razones de orden público, económico o social*” según el artículo 31 del Código Tributario. De conformidad al artículo 48 de la Constitución el Estado deberá adoptar medidas que aseguren: la inclusión social, la obtención de créditos y rebajas o exoneraciones tributarias, el desarrollo de programas y políticas dirigidas a fomentar su esparcimiento y descanso, la participación política, el incentivo y apoyo para proyectos productivos y la garantía del ejercicio de plenos derechos de las personas con discapacidad.

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2024-3281-O

Quito, D.M., 03 de julio de 2024

4.10. La Disposición General del proyecto “*fija la tarifa de la tasa por utilización del Acceso Centro Norte del Distrito Metropolitano de Quito*” de los vehículos livianos, minibuses de hasta dos ejes y motos.

El último inciso de esta propuesta señala que: “*El Alcalde Metropolitano queda facultado para revisar y fijar la tasa mediante resolución, aplicando la fórmula establecida en el artículo (...) previo estudios e informes presentados por la EPMOP*”.

Al respecto, el párrafo 47 de la sentencia Nro. 61-21-IN/23 señala sobre este particular que: “*En este sentido, se debe indicar que los elementos esenciales de un tributo deben constar expresamente en el acto normativo autorizado por la Constitución para el efecto¹⁸ (esto es la ley en materia de impuestos; o tratándose de tasas por servicios municipales, la ordenanza respectiva); y, si bien ciertos elementos no esenciales podrían regularse en otro instrumento, siempre que sea remitido por el acto normativo de creación del tributo (la ley o una ordenanza), en el presente caso la tarifa o la forma de establecerla, de las indicadas tasas, constituye un elemento esencial que únicamente podría estar determinado en la misma ordenanza metropolitana*”. (Énfasis fuera de texto original)

En ese sentido, la Corte Constitucional indica que los elementos no esenciales podrían regularse en otro instrumento, siempre que sea remitido por el acto normativo de creación del tributo. Sobre la propuesta, el Alcalde Metropolitano podrá expedir bajo las atribuciones actos administrativos, actos normativos de carácter administrativo y otros, dentro del margen de sus atribuciones y bajo las prevenciones de ley.

A su vez, 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, este proyecto contempla una disposición adicional que debido a la conceptualización de esta no pertenece *per se* al acto normativo, lo cual se deberá considerar por parte del órgano legislativo.

4.11. La “Disposición Final” señala que: “*La presente ordenanza entrará en vigor a partir de su publicación en el Registro Oficial, sin perjuicio de su promulgación en la Gaceta Tributaria electrónica y la web institucional*”.

Al respecto, el Diccionario Panhispánico del Español Jurídico (2017) define al término “Disposición final” de la siguiente manera:

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2024-3281-O

Quito, D.M., 03 de julio de 2024

“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”[2].

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.

5. Análisis Jurídico

5.1. 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,*

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2024-3281-O

Quito, D.M., 03 de julio de 2024

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, 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

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2024-3281-O

Quito, D.M., 03 de julio de 2024

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.

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”.

El artículo 17 número 7 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Infraestructura Vial del Transporte Terrestre, señala que le corresponde a los gobiernos autónomos descentralizados: “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”. Concomitante a lo previsto en su reglamento y la Resolución No. 009-CNC-2014.

En consecuencia, los gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitanos tienen la competencia de “crear, modificar y extinguir” tasas y contribuciones especiales de mejoras bajo los principios que rigen al régimen tributario.

5.2. Respecto a la sentencia de la Corte Constitucional:

Con la Sentencia Nro. 61-21-IN/23 de 15 de noviembre de 2023, la Corte Constitucional del Ecuador en su calidad de máximo órgano de administración de justicia constitucional declaró “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, publicado en el Registro Oficial Edición Especial 1046 de 25 de septiembre de 2023”.

Entre los argumentos para tomar esta decisión se señalan los siguientes:

“38. Es así, que la disposición constitucional despliega el principio de legalidad, tanto en el ámbito de impuestos, el cual cuenta con reserva de ley para su creación, modificación, y supresión.

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2024-3281-O

Quito, D.M., 03 de julio de 2024

Como el ámbito de, que otros tributos al no tratarse de impuestos, pueden normarse por el órgano constitucional y legalmente competente, iniciativa del alcalde y aprobación del Concejo cantonal o metropolitano, en el caso de las tasas y contribuciones (estos órganos son electos democráticamente por el pueblo, por ello la doctrina se ha referido al respecto como el principio de auto imposición tributaria).

39. Por lo que, se busca que exista un debate democrático (alcalde y concejo metropolitano) previo a imponer un tributo, y establecer en el acto normativo, los elementos esenciales del mismo. De esta forma se impide que la fijación de estos dependa del arbitrio de la máxima autoridad del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal.

(...) 9. Este Organismo, por tanto, verifica que la remisión al Alcalde del Municipio para que, por medio de una resolución administrativa establezca la tarifa y no a través de una ordenanza es incompatible el principio de legalidad en materia tributaria dispuesto en el artículo 301 de la CRE". (Énfasis fuera de texto original)

En concordancia, el artículo 3 del Código Tributario prevé que: "Sólo por acto legislativo de órgano competente se podrán establecer, modificar o extinguir tributos", así como a los artículos 4, 7 y 8 de esta Código y el artículo 186 del COOTAD, el cual señala que: "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 (...)".

5.3. Respecto a las atribuciones del Concejo Metropolitano:

Por otro lado, el artículo 227 de la Constitución prevé los principios que rigen a la administración pública, como eje transversal para la prestación de servicios públicos: (i) eficacia; (ii) eficiencia; (iii) calidad; (iv) jerarquía; (v) desconcentración; (vi) descentralización; (vii) coordinación; (viii) participación; (ix) planificación; (x) transparencia y (xi) 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 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

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2024-3281-O

Quito, D.M., 03 de julio de 2024

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”*.

Acorde con todo lo mencionado, los artículos del proyecto de ordenanza analizados no contravienen disposiciones constitucionales ni normativas respecto de la temática que trata el proyecto de ordenanza materia de este informe, sino que precautelarían mantener una uniformidad con las demás disposiciones del ordenamiento jurídico.

6. Pronunciamiento:

Con base en los fundamentos expuestos, la Procuraduría Metropolitana y en concordancia con el Informe No Vinculante Nro. 023-2024, concluye que de acuerdo con lo previsto en el artículo 87 letras a) y c) del COOTAD, en concordancia con el artículo 8 número 3) de la Ley Orgánica de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito, corresponde al Concejo Metropolitano debatir 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”**, para lo cual se deberá sujetar al procedimiento parlamentario concebido en el artículo 322 del COOTAD y en los artículos 67.57 y siguientes del Código Municipal.

El pronunciamiento de la Procuraduría no se puede considerar vinculante, así tampoco se refiere a aspectos técnicos, ni a aquellos inherentes a las competencias de la dependencia que emitió el informe correspondiente, mismo que es de exclusiva responsabilidad del área que lo generó.

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, págs. 842 y 843)

Atentamente,



Oficio Nro. GADDMQ-PM-2024-3281-O

Quito, D.M., 03 de julio de 2024

Documento firmado electrónicamente

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

Referencias:
- GADDMQ-SGCM-2024-1820-O

Copia:
Señor Doctor
Fausto Andrés Segovia Salcedo
Procurador Metropolitano
PROCURADURÍA METROPOLITANA DEL GAD DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

Señor Doctor
Juan Diego Jácome Ordoñez
Funcionario Directivo 5
PROCURADURÍA METROPOLITANA DEL GAD DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

Señorita Abogada
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: Fernando José Almeida Ordóñez	fa	PM-SAG	2024-06-24	
Aprobado por: Paola Anabel Crespo Enríquez	pc	PM-SAG	2024-07-03	

