

Oficio Nro. GADDMQ-AG-2020-0525-O

Quito, D.M., 19 de agosto de 2020

Asunto: INFORME TÉCNICO - PROYECTO DE ORDENANZA NUEVOS EMPRENDIMIENTOS

Señora Abogada
Damaris Priscila Ortiz Pasuy
Secretaria General del Concejo (E)
GAD DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO
En su Despacho

De mi consideración.

En atención al oficio No. GADDMQ-SGCM-2020-2619-O de 5 de agosto del 2020, que comunica de la Resolución No. 014-CDE-2020 de 27 de julio del año en curso, mediante el cual, en su calidad de Secretaria General (e) del Concejo Metropolitano de Quito, respecto del proyecto de Ordenanza de apoyo a nuevos emprendimientos en el Distrito Metropolitano de Quito, solicita la emisión de los informes técnicos, al respecto cúpleme manifestar lo siguiente:

A fin de dar oportuna atención al pedido formulado, he requerido a las Direcciones Metropolitanas adscritas a esta Administración General competentes, emitan los informes técnicos, los cuales se encuentran contenidos en los siguientes documentos:

- Mediante Memorando No. GADDMQ-DMSC-2020-0072-M de 13 de agosto del 2020, el Ing. Henry Guillermo Reyes Torres, en su calidad de Director Metropolitano de Servicios Ciudadanos, remite su informe sobre el proyecto de Ordenanza propuesto, el cual se adjunta para su conocimiento.

- Mediante Memorando No. GADDMQ-DMT-2020-0312-M de 13 de agosto del 2020, el Dr. Juan Guillermo Montenegro Ayora, en su calidad de Director Metropolitano Tributario, remite su informe sobre el proyecto de Ordenanza propuesto, el cual se adjunta para su conocimiento.

- Mediante Memorando No. GADDMQ-DMF-2020-0593-M de 15 de agosto del 2020, la Ing. Diana Vanessa Eras, en su calidad de Directora Metropolitana Financiera (e), remite su informe sobre el proyecto de Ordenanza propuesto, el cual se adjunta para su conocimiento.

Sobre la base de los informes indicados, me permito poner en su consideración lo siguiente:

II. Base legal:

- Constitución de la República del Ecuador:

"**Art. 82.-** El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes."

Oficio Nro. GADDMQ-AG-2020-0525-O

Quito, D.M., 19 de agosto de 2020

- Ley Orgánica de Apoyo Humanitario:

“Disposición Transitoria Quinta.- El Estado garantizará la apertura de nuevos emprendimientos desde el día cero, sin ningún tipo de requisitos, para lo cual los gobiernos autónomos descentralizados, así como cualquier otra entidad pública cuyo permiso se requiera, según les corresponda, emitirán permisos de operación provisional que tendrán una validez de ciento ochenta días, tiempo durante el cual el emprendedor deberá regularizar su actividad en temas tributarios, municipales y permisos de cualquier índole requeridos.”.

- Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD):

“Art. 54.- Funciones.- Son funciones del gobierno autónomo descentralizado municipal las siguientes: (...)

p) Regular, fomentar, autorizar y controlar el ejercicio de actividades económicas, empresariales o profesionales, que se desarrollen en locales ubicados en la circunscripción territorial cantonal con el objeto de precautelar los derechos de la colectividad;”.

“Art. 57.- Atribuciones del concejo municipal.- Al concejo municipal le corresponde: (...)

b) Regular, mediante ordenanza, la aplicación de tributos previstos en la ley a su favor;”

“Art. 60.- Atribuciones del alcalde o alcaldesa.- Le corresponde al alcalde o alcaldesa: (...)

b) Ejercer de manera exclusiva la facultad ejecutiva del gobierno autónomo descentralizado municipal; (...)

e) Presentar con facultad privativa, proyectos de ordenanzas tributarias que creen, modifiquen, exoneren o supriman tributos, en el ámbito de las competencias correspondientes a su nivel de gobierno; (...)

i) Resolver administrativamente todos los asuntos correspondientes a su cargo (...).”.

“Art. 84.- Funciones.- Son funciones del gobierno del distrito autónomo metropolitano: (...)

o) Regular, fomentar, autorizar y controlar el ejercicio de actividades económicas, empresariales o profesionales, que se desarrollen en locales ubicados en la circunscripción territorial metropolitana con el objeto de precautelar el desarrollo ordenado de las mismas;”.

“Art. 87.- Atribuciones del Concejo Metropolitano.- Al concejo metropolitano le corresponde: (...)

b) Regular, mediante ordenanza metropolitana, la aplicación de tributos previstos en la ley a su favor;”.

Oficio Nro. GADDMQ-AG-2020-0525-O

Quito, D.M., 19 de agosto de 2020

“Art. 90.- Atribuciones del Alcalde o Alcaldesa Metropolitano.- Le corresponde al alcalde o alcaldesa metropolitano: (...)

b) Ejercer la facultad ejecutiva del gobierno del distrito metropolitano autónomo; (...)

e) Presentar con facultad privativa, proyectos de ordenanzas tributarias que creen, modifiquen, exoneren o supriman tributos, en el ámbito de las competencias correspondientes a su nivel de gobierno; (...)

i) Resolver administrativamente todos los asuntos correspondientes a su cargo (...).”.

“Art. 547.- Sujeto Pasivo.- Están obligados a obtener la patente y, por ende, el pago anual del impuesto de que trata el artículo anterior, las personas naturales, jurídicas, sociedades, nacionales o extranjeras, domiciliadas o con establecimiento en la respectiva jurisdicción municipal o metropolitana, que ejerzan permanentemente actividades comerciales, industriales, financieras, inmobiliarias y profesionales.”.

“Sección Décima Impuesto del 1.5 por mil sobre los activos totales

Art. 552.- Sujeto Activo.- Son sujetos activos de este impuesto las municipalidades y distritos metropolitanos en donde tenga domicilio o sucursales los comerciantes, industriales, financieros, así como los que ejerzan cualquier actividad de orden económico.”.

- Código Orgánico Administrativo (COA):

“Art. 128.- Acto normativo de carácter administrativo. Es toda declaración unilateral efectuada en ejercicio de una competencia administrativa que produce efectos jurídicos generales, que no se agota con su cumplimiento y de forma directa.”.

“Art. 130.- Competencia normativa de carácter administrativo. Las máximas autoridades administrativas tienen competencia normativa de carácter administrativo únicamente para regular los asuntos internos del órgano a su cargo, salvo los casos en los que la ley prevea esta competencia para la máxima autoridad legislativa de una administración pública.”.

- Código Municipal:

Art. III.6.35.- Categorización de actividades económicas para determinar el procedimiento administrativo de licenciamiento.

1. Con el fin de determinar las actividades económicas cuyo licenciamiento se sujeta a los procedimientos simplificado, ordinario y especial, se diferencian 3 categorías de actividades económicas, en razón de la calificación del riesgo para las personas, los bienes, el ambiente, el orden público, la movilidad y la convivencia ciudadana. (...).”.

Oficio Nro. GADDMQ-AG-2020-0525-O

Quito, D.M., 19 de agosto de 2020

III. Análisis:

Conforme los antecedentes y base legal indicada, me permito requerir que por su digno intermedio, se informe a los Señores Concejales Metropolitanos, consideren las recomendaciones que a nuestro parecer podrían contribuir al desarrollo y fortalecimiento del proyecto normativo, así:

- La Disposición Transitoria Quinta de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario, en adelante LOAH, publicada en el Registro Oficial Suplemento 229 de 22 de junio del 2020, lamentablemente no determina la transitoriedad de su mandato. Es decir que no establece por cuánto tiempo los Gobiernos Autónomos Descentralizados deben emitir los permisos provisionales, generando un vacío normativo, ya que podría interpretarse que la emisión de ese tipo de permisos permanecerá en el tiempo, independientemente de que se supere o no la crisis provocada por la pandemia. En consecuencia, consideramos, salvo mejor criterio de los señores Concejales, se analice la temporalidad de la emisión de dichos permisos; para lo cual, podría considerarse a la Ordenanza como el instrumento de fuerza normativa suficiente para complementar la transitoriedad de la Disposición indicada de la LOAH.

- Como se puede apreciar en la base legal, el Concejo Metropolitano del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito ya, reguló, vía Ordenanza (hoy Código Municipal) el ejercicio de las actividades económicas. Por lo tanto, consideramos que sería adecuado que, de la misma manera, se incluya en la normativa municipal la funcionalidad del permiso provisional que propone la Disposición Transitoria Quinta de la LOAH.

- Creemos que este es el mecanismo legal apropiado y conveniente, debido a que la facultad administrativa normativa (acto normativo) que reconoce el COA y el COOTAD al Alcalde Metropolitano, tienen el límite de la regulación de los asuntos internos de la administración pública. Es decir que no deberían, propiamente, ser aplicados por los administrados, sino a la administración institucional. Además, estaríamos frente a una posible afectación tanto a la seguridad jurídica en cuanto a la publicidad de la norma, como, al principio de aplicación normativa, establecidas en la Constitución de la República del Ecuador.

- Respecto de la funcionalidad, puesta en marcha y operatividad de la propuesta, consideramos que, siguiendo los preceptos de la Ley para la Optimización y Eficiencia de Trámites Administrativos, cuya ejecución se coordina y controla, principalmente, desde la Secretaría General de Planificación por intermedio de la Dirección de Desarrollo Institucional, consideramos que se deberían incluir indispensablemente sus aportes técnicos ya que permitirá fortalecer desde esa perspectiva el proyecto de ordenanza metropolitana.

- Se debería circunscribir el concepto del “nuevo emprendedor”, pues al intentar beneficiarlos, se podría evadir responsabilidades para con el GAD DMQ de actividades económicas que ya funcionaban, como las que se mencionan en el informe de la Dirección Metropolitana de Servicios Ciudadanos. Al respecto, el número 3 del artículo 3 de la Ley Orgánica de Emprendimiento e Innovación, publicada en el Registro Oficial No. 151 de 28 de febrero del 2020, expresa que por emprendedor se entiende que “son personas naturales o jurídicas que persiguen un beneficio, trabajando individual o colectivamente. Pueden ser definidos como individuos que innovan,

Oficio Nro. GADDMQ-AG-2020-0525-O

Quito, D.M., 19 de agosto de 2020

identifican y crean oportunidades, desarrollan un proyecto y organizan los recursos necesarios para aprovecharlo.”

Ésta Ley, además, establece las normas que regulan la “creación de nuevos negocios” (artículo 12 *ibídem*). Por tal razón, consideramos que se deberá determinar la aplicabilidad o no de la norma tratada en este punto.

- Por otra parte, consideramos que en el trámite simplificado y ordinario que prevé el Código Municipal para la emisión de LUAE, se cumpliría con el precepto de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario, sin embargo, es necesario que dentro del proyecto normativo se incorporen las disposiciones relativas al accionar del órgano de control metropolitano, siendo este la Agencia Metropolitana de Control.

- Además, nos permitimos indicar que por la dinámica de funcionamiento de las licencias habilitantes de las actividades económicas, los ingresos municipales se hacen efectivos con posterioridad a la obtención de la autorización.

- La situación económica del GAD DMQ, como ya se ha indicado públicamente, se encuentra sufriendo afectaciones graves en sus ingresos, tanto por la paralización como por la desaceleración de las actividades productivas. Vista la propuesta, los ingresos municipales, en cuanto a la recaudación tributaria, tendrán un diferimiento en su recaudación, lo cual depende del cumplimiento del plazo que señala la Disposición Transitoria analizada.

Para su mejor referencia, anexo los informes mencionados.

Con sentimientos de distinguida consideración y estima.

Atentamente,

Documento firmado electrónicamente

Mgs. Freddy Wladimir Erazo Costa
ADMINISTRADOR GENERAL

Referencias:

- GADDMQ-AG-2020-0313-M

Anexos:

- proyecto nuevos emprendimientos del Pozo.pdf
- iniciativa.pdf
- GADDMQ-SGCM-2020-2467-O.pdf
- resolución_no_014-cde-2020.pdf
- GADDMQ-DMSC-2020-0072-M.pdf
- GADDMQ-DMT-2020-0312-M.pdf
- gaddmq-sgcm-2020-2467-o.pdf

Oficio Nro. GADDMQ-AG-2020-0525-O

Quito, D.M., 19 de agosto de 2020

- GADDMQ-SGCM-2020-2619-O.pdf
- informe_proyecto_de_ordenanza_permisos_temporales_(dmsc).pdf
- GADDMQ-DMF-2020-0593-M (1).pdf

Copia:

Señor Ingeniero
Henry Guillermo Reyes Torres
Director Metropolitano de Servicios Ciudadanos

Señor Doctor
Juan Guillermo Montenegro Ayora
Director Metropolitano Tributario

Señora Ingeniera
Diana Vanessa Eras Herrera
Directora Metropolitana Financiera (E)

Señora Licenciada
Nadia Raquel Ruiz Maldonado
Asesora de la Administración General del MDMQ

Acción	Siglas Responsable	Siglas Unidad	Fecha	Sumilla
Elaborado por: Bruno Nicolas Andrade Gallardo	ba	AG-AL	2020-08-14	
Revisado por: Shirley Vanessa Ron Ayala	svra	AG-AL	2020-08-17	
Aprobado por: Freddy Wladimir Erazo Costa	fwec	AG	2020-08-19	