

**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-3157-O**

**Quito, D.M., 02 de diciembre de 2020**

**Asunto:** Informe en relación con el oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2020-4165-O y la resolución Nro. 031-CPC-2020

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

De mi consideración:

En relación con el oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2020-4165-O, de 24 de noviembre de 2020, y la resolución Nro. 031-CPC-2020, a requerimiento de la Comisión de Participación Ciudadana y Gobierno Abierto (la «Comisión»), presento el siguiente Informe Jurídico (el «Informe»):

### **1. Competencia**

1. Emito el Informe fundamentado en el art. 11 de la Ley Orgánica de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito; la Resolución A-005, del Alcalde Metropolitano, de 20 de mayo de 2019; y, el oficio No. 0000095, de 27 de mayo de 2019, del Procurador Metropolitano.

### **2. Ámbito y objeto**

2. El objeto de este Informe es expresar a la Comisión, el criterio de la Procuraduría Metropolitana respecto a lo siguiente (el «Requerimiento»): «[...] un informe sobre la factibilidad de aplicación técnica, financiera y jurídica por parte de las empresas públicas metropolitanas, respecto a lo referido en la Sección “De la Cogestión y responsabilidad” planteado en el “Proyecto de Ordenanza Metropolitana Sustitutiva del Libro I.3, Título II, Del Sistema Metropolitano de Participación Ciudadana y Control Social del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito (Anterior Ordenanza Metropolitana No. 102)”»; tomando en consideración las observaciones presentadas en la sesión Nro. 036 Ordinaria de 18 de noviembre de 2020 y aquellas presentadas por el despacho del concejal Santiago Guarderas».

3. Este informe efectúa, en función del Requerimiento, una descripción del régimen jurídico aplicable al proyecto de «Ordenanza Metropolitana Sustitutiva del Libro I.3, Título II, Del Sistema Metropolitano de Participación Ciudadana y Control Social del

**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-3157-O**

**Quito, D.M., 02 de diciembre de 2020**

Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito (Anterior Ordenanza Metropolitana No. 102)» (el «Proyecto»), en específico, de su Capítulo IV «De la Cogestión y corresponsabilidad». Por ende, este Informe, no se refiere a asuntos distintos a los señalados en el Requerimiento y que serán materia del o los informes posteriores que pueda emitir la Procuraduría Metropolitana, a petición de la Comisión.

4. Este Informe tiene una naturaleza informativa, de conformidad con el art. 123 del Código Orgánico Administrativo y el ámbito de aplicación y requisitos previstos en el art. 1 letra c) de la resolución A-005, del Alcalde Metropolitano. La evaluación del mérito, oportunidad y conveniencia de las decisiones corresponde a la Comisión.

### **3. Marco para el análisis jurídico**

5. El art. 240 de la Constitución de la República (la «Constitución») establece que los gobiernos autónomos descentralizados de las regiones, distritos metropolitanos, provincias y cantones tienen facultades legislativas (limitadas) en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales.

6. En general, la Constitución y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización («COOTAD»), regulan, en lo relevante, las facultades legislativas de los gobiernos autónomos descentralizados.

7. El Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito (el «Código Municipal»), publicado en el Registro Oficial (Edición Especial) Nro. 902 de 7 de mayo de 2019, prevé, en lo relevante: (i) en el Libro I.3, el Sistema Metropolitano de Participación Ciudadana y Control Social; y, (ii) en el Libro III.5, Título V, las regulaciones de contribuciones especiales de mejoras.

8. La resolución Nro. 074, de 8 de marzo de 2016 (la «resolución C-074»), regula, en lo atinente, el desarrollo y organización de las sesiones y los debates, el ejercicio de la facultad de fiscalización, la coordinación entre el Concejo y el Ejecutivo del Distrito Metropolitano de Quito y el Código de Ética de los integrantes del Concejo Metropolitano. En general, el art. 13 *ibídem*, se refiere al procedimiento para el tratamiento de los proyectos de ordenanzas.

9. Mediante resolución Nro. 021-CPC-2020, adoptada en la sesión Nro. 028 ordinaria, de 29 de julio de 2020, la Comisión asumió la iniciativa legislativa del proyecto del Proyecto.

10. Por medio de oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2020-3096-O, de 10 de septiembre de 2020, la Secretaría del Concejo, manifestó, que el Proyecto cumple con los requisitos

**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-3157-O**

**Quito, D.M., 02 de diciembre de 2020**

formales previstos en el art. 322 del COOTAD y los de la Resolución Nro. C-074. En concreto, la Secretaría del Concejo estableció que el Proyecto «se refiere a una sola materia» y que «contiene exposición de motivos, considerandos constitucionales y legales, el articulado que se propone y la expresión clara de los artículos que se reformarían con la nueva ordenanza y sus disposiciones respectivas» y, lo remitió al señor presidente de la Comisión.

#### **4. Análisis y criterio jurídico**

11. Como ha quedado anotado, este Informe se acota en razón del Requerimiento y realiza una descripción del régimen jurídico aplicable al tratamiento del Proyecto, en especial, su procesamiento por parte la Comisión en relación con el contenido del Capítulo IV «De la Cogestión y corresponsabilidad». El Requerimiento, en general, se relaciona con asuntos relacionados relativos a la formación de la «norma jurídica», específicamente la cogestión prevista en su capítulo IV. En ese sentido, conviene hacer breves precisiones de orden conceptual.

12. Las condiciones formales para la validez de una norma son, en lo fundamental, de tres clases (i) competencia formal, es decir, que la norma haya sido creada por el órgano competente; (ii) procedimiento, que se refiere, al cumplimiento del procedimiento establecido para la creación de normas, según el tipo de norma que se trate (v.gr. legal, reglamentaria); y, (iii) competencia material, que se relaciona, en concreto, con el ámbito material de regulación de la norma -aquello que regula-. En el caso de los GAD y, en particular, del GAD DMQ, en general, las ordenanzas metropolitanas deben seguir el procedimiento establecido en el régimen jurídico aplicable[1] y referirse a asuntos de su competencia.

13. Por ende, de conformidad con el principio de legalidad, establecido en el art. 226 de la Constitución, el Concejo Metropolitano tiene potestad normativa para expedir ordenanzas metropolitanas en las materias de competencia del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito («GAD DMQ»), según lo previsto en los arts. 264 y 266 ibídem, 8, número 1, de la LORDMQ y, 87 del COOTAD. Las ordenanzas que puede expedir el Concejo Metropolitano se deben referir a las competencias del GAD DMQ, previstas en la Constitución, la ley y otros actos normativos.

14. La Secretaría del Concejo, según sus atribuciones y competencias, se pronunció en relación con los aspectos formales del Proyecto. En efecto, determinó que la Comisión es competente para el procesamiento del Proyecto y, que cumple los requisitos formales del art. 322 del COOTAD y aquellos pertinentes de la resolución C-074.

**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-3157-O**

**Quito, D.M., 02 de diciembre de 2020**

15. La determinación de la comisión del Concejo Metropolitano competente para el procesamiento de un proyecto de ordenanza metropolitana, al igual que la verificación de los requisitos formales es, en principio, de quien efectúa la calificación del Proyecto (la Secretaría del Concejo), y, luego, del órgano emisor de la norma, en este caso del Concejo Metropolitano. Sin perjuicio de ello, conviene efectuar las siguientes consideraciones.

16. *Primero*. En relación con el inicio del procedimiento parlamentario el régimen jurídico aplicable prevé, en general, que ciertas autoridades y personas están habilitadas para presentar proyectos de ordenanzas o resoluciones; particularmente (i) el art. 88 letra b. del COOTAD, estable como atribución de concejales presentar proyectos de ordenanzas, (ii) el art. 90 letras d. y e. *ibidem*, determinan como atribución del Alcalde Metropolitano presentar proyectos de ordenanzas y, entre ellas, exclusivamente, las que traten asuntos tributarios (creación, modificación, exoneración o supresión); y, (iii) el art. 303 *ibidem*, establece que la ciudadanía tiene el derecho a ejercer la democracia directa a través de la presentación de ordenanzas acompañadas de un porcentaje de firmas de respaldo.

17. Por su parte, en cuanto al procesamiento y aprobación de proyectos de ordenanza, el COOTAD, en el art. 322, prevé el procedimiento formal (general) a seguirse. En lo que nos atañe, un proyecto de ordenanza debe ser presentado por quienes tienen la iniciativa legal para ello, referirse a una sola materia, se conocerá en dos debates y, su aprobación requerirá de una mayoría específica para su aprobación.[2]

18. En el caso concreto del GAD DMQ, el Código Municipal, en el art. I.1.1, establece que las comisiones del Concejo Metropolitano son órganos asesores del Cuerpo Edilicio, conformados por concejales y concejales metropolitanos, cuya principal función consiste en emitir: antecedentes, conclusiones, recomendaciones y dictámenes para resolución del Concejo Metropolitano sobre los temas puestos en su conocimiento.

19. En particular, según el art. I.1.48 del Código Municipal, la Comisión tiene la atribución y responsabilidad de estudiar, elaborar y proponer al Concejo proyectos normativos para velar por el cumplimiento y el fomento de todas las formas de participación ciudadana y control social reconocidas en el ordenamiento jurídico para los gobiernos autónomos descentralizados metropolitanos.

20. Por su parte, la resolución C-074, prevé, entre otras, normas procedimentales para la aprobación de proyectos de ordenanzas metropolitanas en el GAD DMQ. Las normas referidas, incluyen el tratamiento que deben observar los proyectos de ordenanzas, desde el momento de su iniciativa, su procesamiento, conocimiento y emisión de dictámenes en la Comisión antes de su conocimiento por parte del Concejo Metropolitano.

**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-3157-O**

**Quito, D.M., 02 de diciembre de 2020**

21. En especial, el art. 13 *ibídem* regula el tratamiento de los proyectos de ordenanza. Así, la letra a, del artículo indicado, prevé que le corresponde a la Secretaría del Concejo «verificar el cumplimiento de las formalidades en el texto propuesto» y, además, «que contenga la exposición de motivos, los considerandos constitucionales y legales y el articulado con las disposiciones generales, transitorias, reformatorias y derogatorias, según el caso amerite». Es decir, en esencia, la Secretaría del Concejo tiene la atribución de calificar el cumplimiento de los requisitos formales previstos en los arts. 322 del COOTAD y, 13, letra a, de la Resolución Nro. C-074.

22. *Segundo*. Respecto de la materia que pretende regular el Proyecto, su art. 1 indica: «[l]a presente Ordenanza regula el Sistema Metropolitano de Participación Ciudadana y Control Social y los mecanismos de Gobierno Abierto en el Distrito Metropolitano de Quito, conforme a las normas constitucionales y legales vigentes y los principios constantes en este título». En particular, el Capítulo V del Proyecto prevé formulaciones normativas que se refieren a la cogestión y corresponsabilidad.

23. Este Informe, como se anticipó, no se refiere a asuntos distintos a los señalados en el Requerimiento y que serán materia del o los informes posteriores que pueda emitir la Procuraduría Metropolitana, a petición de la Comisión.

24. En ese sentido, particularmente sobre la cogestión, el COOTAD, en (i) el art. 275 establece que los gobiernos autónomos descentralizados regional, provincial distrital o cantonal podrán prestar los servicios y ejecutar las obras que son de su competencia en forma directa, por contrato, gestión compartida por delegación a otro nivel de gobierno o cogestión con la comunidad y empresas de economía mixta; y, (ii) el art. 281, prevé los casos de convenios suscritos entre los gobiernos autónomos descentralizados con la comunidad beneficiaria, en los que se les reconoce como contraparte valorada el trabajo y los aportes comunitarios, pudiendo, la cogestión, estar exenta del pago de la contribución especial por mejoras y del incremento del impuesto predial por un tiempo acordado con la comunidad.

25. Como se desprende del art. 281 del COOTAD, la cogestión está atada en específico al tributo «contribución especial de mejoras», cuya regulación se encuentran determinada entre los arts. 569 a 593 *ibídem*, respecto a los GADs municipales y metropolitanas.

26. En general, en relación con la contribución especial de mejoras y los tributos cuyos sujetos activo son los GADS, se ha de considerar, en lo relevante, las siguientes precisiones:

27. En *primer lugar*, la Constitución y el COOTAD, en el marco de las competencias

**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-3157-O**

**Quito, D.M., 02 de diciembre de 2020**

atribuidas a cada nivel de GAD, en lo atinente, regulan la facultad normativa en materia tributaria, con excepción de las juntas parroquiales rurales. La facultad (normativa tributaria, art. 238 y 240 de la Constitución) comporta la creación, modificación, exoneración y supresión, mediante ordenanza, de tasas y de contribuciones especiales de mejoras (potestad tributaria seccional).

28. En concordancia, el COOTAD, reconoce a los órganos legislativos de los GAD, con excepción de las juntas parroquiales (como se indicó), la facultad para crear, modificar, y extinguir tasas y contribuciones especiales. Así, el art. 34, letra d), lo hace para los consejos regionales; el art. 47, letra f) para los consejos provinciales; el art. 57, letra c) para los concejos municipales; y, el art. 87, letra c) para los concejos metropolitanos.

29. En específico, la facultad normativa comprende la creación, modificación o supresión de tasas por los servicios que son de su responsabilidad, y de contribuciones especiales de mejoras (generales o específicas), por las obras que se realicen dentro del ámbito de sus competencias y en la respectiva circunscripción territorial.

30. Por otro lado, el COOTAD determina los impuestos municipales o metropolitanos que son de exclusiva financiación de esos niveles de gobierno, particularmente, el art. 491 del COOTAD los enlista[3]. En relación con los impuestos, en razón de los principios de legalidad y reserva normativa (arts. 226, 300 y 301 de la Constitución, 4 y 5 del COT), los órganos legislativos de los GAD pueden establecer ciertas regulaciones (limitadas) que, de alguna manera, los reglamenten a través de actos de interés general (ordenanzas municipales o metropolitanas). Las ordenanzas, como tipo normativo específico, funcionan, para el asunto, como cuerpos jurídicos derivados, esto es, como formulaciones desarrolladoras de las configuraciones legales (instrumento jurídico que los crea, modifica o suprime).

31. El art. 492 del COOTAD, prevé que las municipalidades y distritos metropolitanos reglamenten por medio de ordenanzas el cobro de sus tributos (general). Adicionalmente prevé que, la creación de tributos (tasas y contribuciones especiales) así como su aplicación se sujeta a las normas específicas del régimen jurídico aplicable, en especial, la Constitución, el COT y COOTAD.

32. Con ese contexto, el ámbito de actuación que tienen los GAD respecto a los impuestos en los cuales son sujetos activos es limitado, pudiendo, únicamente, desarrollar su contenido de conformidad con las habilitaciones que se hayan efectuado a través de leyes. En cambio, para el resto de especies tributarias, tasas y contribuciones especiales (de su creación), el ámbito de actuación es amplio, pudiendo modificar sus condiciones de acuerdo con el régimen jurídico aplicable (bajos las reglas temporales previstas en el art. 11 del COT).

**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-3157-O**

**Quito, D.M., 02 de diciembre de 2020**

33. En *segundo lugar*, la Constitución en el art. 300 y el COT en los arts. 4 y 5, establecen los principios que imperan al régimen tributario de nuestro país, en los que se insertan las diferentes especies de tributos, establecimiento expresamente, los siguientes: «Art. 300.- El régimen tributario se regirá por los principios de generalidad, progresividad, eficiencia, simplicidad administrativa, irretroactividad, equidad, transparencia y suficiencia recaudatoria. Se priorizan 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.» «Art. 4.- Reserva de ley.- Las leyes tributarias determinarán el objeto imponible, los sujetos activo y pasivo, la cuantía del tributo o la forma de establecerla, las exenciones y deducciones; los reclamos, recursos y demás materias reservadas a la ley que deban concederse conforme a este Código». «Art. 5.- Principios tributarios.- El régimen tributario se regirá por los principios de legalidad, generalidad, igualdad, proporcionalidad e irretroactividad».

34. Estos principios delimitan jurídicamente los actos de los poderes públicos, constituyéndose en límites de la actuación estatal y de los derechos constitucionales de los contribuyentes, esto es, valores esenciales del régimen tributario que ejercen una influencia directa en los procesos de creación, aplicación, modificación y extinción tributaria.[4] De los principios indicados, destacan para el análisis concreto dos en especial, el de legalidad y el de reserva normativa.

35. Por el principio de legalidad se entiende que los tributos deben ser establecidos por los órganos legislativos correspondientes conforme determina la Constitución[5]. En efecto, es necesaria una ley u acto normativo de órgano competente que haya observado el procedimiento de trámite establecido. Tradicionalmente se ha identificado en este principio la exigencia de una auto-imposición o consentimiento del tributo a través de la representación de los contribuyentes “*no taxation without representation*”[6].

36. De acuerdo con el principio de legalidad, solamente por acto legislativo del órgano competente se puede (i) crear, (ii) modificar, o (iii) suprimir tributos. En ese sentido, de acuerdo con el art. 301 de la Constitución, corresponde al Presidente de la República (el «Presidente») la iniciativa para proponer proyectos de ley a la Asamblea Nacional (la «Asamblea») en los que se crea, modifique o suprima impuestos, pero quien tiene la atribución para crear, modificar y suprimir impuestos mediante ley, es la Asamblea, en base al art. 120 numeral 7 de la Constitución.

37. De manera similar, de acuerdo con el núm. 5 del art. 264 de la Constitución, los gobiernos autónomos descentralizados municipales, pueden (i) crear, (ii) modificar, o (iii) suprimir tasas y contribuciones especiales de mejoras. De conformidad con el art. 266

**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-3157-O**

**Quito, D.M., 02 de diciembre de 2020**

ibídem, los gobiernos autónomos distritales, tienen las mismas competencias que los municipales. En ese sentido, el art. 90 letra e) del COOTAD, establece como una atribución del Alcalde Metropolitano, la presentación con facultad privativa, de proyectos de ordenanzas tributarias que creen, modifiquen o exoneren tributos en el ámbito de las competencias correspondientes a su nivel de gobierno. El art. 87 letra c) establece como competencia del Concejo Metropolitano, la de crear, modificar o extinguir tasas y contribuciones especiales por los servicios que se presta y obras que se ejecute. En ese sentido, el Alcalde Metropolitano tiene la iniciativa para la creación, modificación o extinción de tasas y contribuciones especiales o de mejora, pero el Concejo Metropolitano es el órgano que las instrumenta a través del correspondiente procedimiento establecido.

38. Por su parte, por el principio de reserva normativa se entiende que, entre otros, los elementos esenciales de los tributos deben ser establecidos en una ley, o en el caso de tasas y contribuciones especiales o de mejora de gobiernos autónomos descentralizados con la competencia para ello, en ordenanzas. Los elementos esenciales de los tributos han sido clasificados en términos cualitativos y cuantitativos. Los cualitativos son los que definen el campo de aplicación de cada tributo: (i) hecho generador, (ii) sujeto activo, y (iii) sujeto pasivo. Los cuantitativos, determinan el importe de la carga tributaria para cada caso: (i) la base imponible, y (ii) la alícuota, de existir cuotas variables.

39. Con base en estos dos principios, que han sido considerados como «[...] la piedra angular que condiciona la producción normativa [...]»[7] en materia tributaria, es claro que (i) se requiere de un acto normativo de categoría de ordenanza para la creación, modificación o extinción de tasas o contribuciones especiales o de mejora; (ii) el Alcalde Metropolitano tiene la iniciativa para la presentación de un proyecto de ordenanza que busque la creación, modificación o extinción de tasas y contribuciones especiales; y, (iii) el Concejo Metropolitano es el órgano competente para instrumentar, a través del correspondiente procedimiento establecido la modificación de tasas y contribuciones especiales en el ámbito de los servicios que presta el Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito.[8]

40. En *tercer lugar*, en específico sobre la contribución, nuestro ordenamiento jurídico no contiene una definición particular, por lo que, para definirla es necesario acudir a la doctrina y jurisprudencia especializada. De esta manera, para Valdes Costa, la contribución es «[...] el tributo especial constituye una figura de derecho tributario distinta del impuesto, porque su fundamento jurídico no radica tan solo en la sujeción a la potestad del imperio, sino también en una ventaja particular del contribuyente o en un gasto mayor del ente público provocado por aquel, de tal suerte que el débito no surge si falta la ventaja o si el gasto no es necesario, y su cuantía es precisamente proporcionada a la ventaja o al gasto».[9]

**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-3157-O**

**Quito, D.M., 02 de diciembre de 2020**

41. En forma similar, Ataliba indica: «[s]e puede decir que es universal la afirmación en el sentido de que se trata de un tributo diferente del impuesto y de la tasa y que, por otro lado, de sus principios informadores; sigue siendo más importante el criterio que aleja, de un lado, la capacidad (salva la adopción de la hipótesis típica y exclusiva de impuesto) y de otro, la estricta remunerabilidad o conmutatividad relativa a la actuación estatal (rasgo típico de la tasa)». [10] Es un lugar común entender que existen varias clasificaciones de contribuciones. A modo ilustrativo: la contribución de mejoras y por gasto. El régimen jurídico aplicable se refiere en mayor medida a la primera de ellas (arts. 263, núm.5, 266 y 287, 301 de la Constitución).

42. Las características de la contribución pueden resumirse en las siguientes:

- Constituye un tributo y como tal, se crea a través de la facultad de imperio del Estado y consiste en una obligación pecuniaria; esto es, un tributo establecido y regulado principalmente por los municipios y distritos metropolitanos;
- El objeto de la contribución es financiar una obra o servicio;
- A partir de la realización de la obra o servicio, recaerá una afectación especial sobre los sujetos obligados al pago (más allá de que eventualmente, la obra puede beneficiar a una colectividad indeterminada);
- No se debe dejar de lado la posibilidad de que los beneficios no se limiten a aquellos que ven incrementado el valor del bien propiedad del sujeto pasivo; y,
- El costo de la obra o servicio se dividiría entre quienes resulten especialmente beneficiados por éstos.

43. El COOTAD particularmente sobre la contribución por mejoras:

- En el art. 186 del COOTAD determina que los gobiernos autónomos municipales y distritos metropolitanos podrán crear, modificar o suprimir mediante normas distritales, tasas y contribuciones especiales de mejoras generales o específicas por los servicios que son de su responsabilidad y por las obras que se ejecuten dentro del ámbito de sus competencias y circunscripción territorial. En concordancia, el art. 492 ibídem, faculta a los municipios y distritos metropolitanos, la reglamentación del cobro de sus tributos por medio de ordenanzas;
- En el art. 569 del COOTAD, prevé que el objeto de la contribución especial de mejoras es el beneficio real o presuntivo proporcionado a las propiedades inmuebles por la construcción de cualquier obra pública municipal o metropolitana;
- En los art. 578, 591 y 592 del COOTAD, regula las bases de la contribución especial, su determinación y cobro por parte de las municipalidades y distritos metropolitanos, según cada caso.

**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-3157-O**

**Quito, D.M., 02 de diciembre de 2020**

44. *Tercero.* Sobre la base de lo indicado, especialmente por el art. 90 letra e. del COOTAD, únicamente el Alcalde Metropolitano tiene la iniciativa para la presentación de un proyecto de ordenanza que busque la creación, modificación o extinción de un asunto relacionado, en esencia, con contribuciones especiales, como es la cogestión prevista en el Proyecto, que se fundamenta en el art. 281 del COOTAD.[11]

45. En ese sentido, considerando adicionalmente los principios de legalidad y reserva normativa tributaria, el Proyecto, en lo relacionado a la cogestión, requiere particularmente de iniciativa del señor Alcalde Metropolitano, para su procesamiento y posterior conocimiento por el Concejo Metropolitano.

46. Adicionalmente, ha de considerarse que la herramienta de cogestión, podría, bajo ciertas circunstancias, incidir en la recaudación tributaria de los GADs, asunto que debería ser analizado por el órgano técnico financiero del GAD DMQ, evitando perjudicar las rentas del ente público.

47. A modo ilustrativo, el Código Municipal, en el art. III.5.358, refiriéndose a la cogestión establece lo siguiente: «[p]ara la determinación de obras locales, se aplicará el procedimiento establecido en el artículo III.5.350 del presente Capítulo relacionado con la entidad responsable de la determinación de la contribución especial de mejoras, para lo cual las unidades ejecutoras deberán remitir las actas parcial, provisional o definitiva de las obras ejecutadas, a la Empresa Pública Metropolitana de Movilidad y Obras Públicas, hasta el 30 de agosto de cada año. Los funcionarios que incumplan con los plazos señalados, serán sancionados conforme las disposiciones legales vigentes. En las obras locales que cuentan con participación de la comunidad, sea en aportación económica, materiales o mano de obra; previa a la suscripción de un convenio de cogestión, los aportantes tendrán derecho a la exención del pago de la contribución especial de mejoras».

48. *Cuarto.* La Comisión, como se anticipó, según el art. I.1.48 del Código Municipal, tiene la atribución y responsabilidad de estudiar, elaborar y proponer al Concejo proyectos normativos para velar por el cumplimiento y el fomento de todas las formas de participación ciudadana y control social reconocidas en el ordenamiento jurídico para los gobiernos autónomos descentralizados metropolitanos.

49. La materia que pretende regular el Proyecto no parecería vincularse únicamente con las atribuciones y responsabilidades previstas para la Comisión por el régimen aplicable (art. I.1.48 del Código Municipal), particularmente por que la cogestión está atada, en esencia, a la contribución especial de mejoras, que es una de las especies tributarias prevista en el régimen jurídico aplicable.

**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-3157-O**

**Quito, D.M., 02 de diciembre de 2020**

50. La Comisión de Presupuesto, Finanzas y Tributación, tiene como atribución y responsabilidad: (i) estudiar e informar al Concejo Metropolitano de Quito sobre el proyecto de presupuesto para cada ejercicio económico anual, así como de sus reformas y liquidación, dentro de los plazos previstos en la ley; (ii) conocer y estudiar los proyectos normativos relacionados con la regulación y recaudación de impuestos, tasas y contribuciones; y, (iii) dar seguimiento e informar al Concejo sobre las finanzas del Municipio y de sus empresas, y sobre la contratación de empréstitos internos y externos.

51. Así, la Comisión de Presupuesto, Finanzas y Tributación conocerá, entre otros, los proyectos de ordenanzas metropolitanas que se refieran a la regulación de impuestos, tasas y contribuciones. En esta medida, el Proyecto tendría una vinculación, por su objeto, relacionada también a las atribuciones y responsabilidades de la Comisión de Presupuesto, Finanzas y Tributación.

52. Por otro lado, una vez expresadas las breves precisiones de orden conceptual en relación con asuntos relativos a la formación de la «norma jurídica», respecto a la cogestión y las actividades o acciones que puede ejercitar las empresas públicas metropolitanas, conviene efectuar las siguientes consideraciones.

53. En *primer lugar*, la Ley Orgánica de Empresas Públicas («LOEP»), en el art. 4 determina, *grosso modo* que, las empresas públicas son personas jurídicas con patrimonio propio, dotadas de autonomía presupuestaria, financiera, económicas, administrativa y de gestión; destinadas a la gestión de sectores estratégicos, prestación de servicios públicos, aprovechamiento sustentable de recursos naturales o bienes públicos y en general el desarrollo de actividades económicas que corresponden al Estado.

54. En complemento, el Código Municipal, en lo relevante, en el Título V del Libro I.2, prevé el régimen común de las empresas públicas metropolitanas, determinando las competencias y atribuciones de cada una de esas empresas.

55. A modo ilustrativo, el art. I.2.119 *ibídem*, sobre la Empresa Pública Metropolitana de Movilidad y Obras Pública señala: «[e]l objeto principal de la empresa pública metropolitana, es el siguiente: a. Diseñar, planificar, construir, mantener, operar y, en general, explotar la infraestructura de vías y espacio público; b. Diseñar, planificar, construir, mantener, operar y, en general, explotar todo tipo de infraestructura para movilidad; c. Diseñar, planificar, construir, mantener, operar y, en general, explotar la infraestructura del sistema de transporte terrestre; d. Diseñar, planificar, construir, mantener, operar y, en general, explotar el espacio público destinado a estacionamientos; e. Prestar servicios públicos a través de la infraestructura a su cargo; y, f. Las demás actividades operativas y de prestación de servicios relativas a las competencias que le corresponden al Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, de conformidad con el

**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-3157-O**

**Quito, D.M., 02 de diciembre de 2020**

ordenamiento jurídico nacional y metropolitano, en el ámbito de la movilidad y ejecución de obras públicas [...]».

56. En *segundo lugar*, el art. 281 del COOTAD, en específico sobre la cogestión establece: «[e]n los casos de convenios suscritos entre los gobiernos autónomos descentralizados con la comunidad beneficiaria se reconocerá como contraparte valorada el trabajo y los aportes comunitarios. Esta forma de cogestión estará exenta del pago de la contribución especial por mejoras y del incremento del impuesto predial por un tiempo acordado con la comunidad».

57. De acuerdo con la norma transcrita en el párrafo inmediato precedente, únicamente los gobiernos autónomos descentralizados (persona jurídica) por medio de sus órganos pueden efectuar la cogestión establecida. En esencia, la norma *in comento*, efectúa una habilitación específica inextensible a otras personas jurídicas distintas, como las empresas públicas metropolitanas (art. 4 LOEP). En efecto, el art. 281 del COOTAD, requiere convenios específicos a ser suscritos entre el GAD (como persona jurídica) respectivo y la comunidad beneficiaria.

58. Sobre la base de lo indicado, en calidad de asesoría jurídica y con respeto a la regla de iniciativa legislativa prevista a favor de las autoridades de elección popular en la letra b) del art. 88 del COOTAD y en la letra d) del art. 90 *ibídem*, convendría que el Proyecto adecúe el mecanismos de cogestión únicamente para el GAD DMQ, excluyendo a sus empresas públicas metropolitanas.

## **5. Conclusiones**

59. Con base en los fundamentos expuestos, la Procuraduría Metropolitana, respecto al Requerimiento, informa:

(a) De conformidad con el art. 13, letra a), de la Resolución Nro. C-074, es atribución de la Secretaría del Concejo la calificación y, en general, la verificación de que el Proyecto cumpla con los requisitos formales previstos en el art. 322 del COOTAD y se remita a la comisión correspondiente;

(b) Sin perjuicio de la calificación y verificación efectuada por la Secretaría del Concejo Metropolitano, el Proyecto, en lo relacionado con la cogestión y corresponsabilidad, por estar atado a la contribución especial de mejoras, de conformidad con el art. 90 letra e. del COOTAD, requeriría iniciativa del Alcalde Metropolitano;

(c) Adicionalmente, de acuerdo con el art. I.1.48 del Código Municipal, el Proyecto, por la cogestión y corresponsabilidad, y su vinculación con la contribución especial de

**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-3157-O**

**Quito, D.M., 02 de diciembre de 2020**

mejoras (tributos) tendría una vinculación con las atribuciones y responsabilidades de la Comisión de Presupuesto, Finanzas y Tributación; y,

(d) El art. 281 del COOTAD prevé únicamente que los gobiernos autónomos descentralizados (persona jurídica) por medio de sus órganos sean los que efectúen las obras con la comunidad, sin que se haya efectuado una habilitación para otras personas jurídicas distintas, como las empresas públicas metropolitanas.

60. Este Informe no se refiere a asuntos distintos a los señalados en el Requerimiento y que serán materia del o los informes posteriores que pueda emitir la Procuraduría Metropolitana, a petición de la Comisión.

---

[1] En lo esencial, el COOTAD, el Código Municipal y, la resolución C-074

[2] COOTAD, art. 320.- Quórum.- Los consejos regionales y provinciales, los concejos metropolitanos y municipales o las juntas parroquiales rurales podrán reunirse para adoptar decisiones válidamente en cualquier clase de sesión, con la presencia de la mayoría absoluta, conformada por la mitad más uno de los miembros del órgano legislativo, salvo lo dispuesto en este Código.

[3] COOTAD, art. 491.- Clases de impuestos municipales.- Sin perjuicio de otros tributos que se hayan creado o que se crearen para la financiación municipal o metropolitana, se considerarán impuestos municipales y metropolitanos los siguientes: a) El impuesto sobre la propiedad urbana; b) El impuesto sobre la propiedad rural; c) El impuesto de alcabalas; d) El impuesto sobre los vehículos; e) El impuesto de matrículas y patentes; f) El impuesto a los espectáculos públicos; g) El impuesto a las utilidades en la transferencia de predios urbanos y plusvalía de los mismos; h) El impuesto al juego; e, i) El impuesto del 1.5 por mil sobre los activos totales.

[4] César Gamba Valega, *Los principios constitucionales en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Peruano*, en Derecho Tributario, coordinado por Daniel Yacolca Estares, Grijley, Lima, Grijley, p. 35.

[5] César Montaña Galarza, “La obligación de contribuir y los principios de la tributación en las constituciones de los Estados miembros de la Comunidad Andina”, en *Tópicos Fiscales Contemporáneos*, coordinado por Daniel Yacolca Estares, México, Universidad de Guadalajara, 2004, p. 218.

[6] Fernando Pérez Royo, *Derecho financiero y tributario. Parte General*, Madrid, Civitas, 1993, p. 41.

[7] César Montaña Galarza, “La obligación de contribuir y los principios de la tributación en las constituciones de los Estados miembros de la Comunidad Andina”, en *Tópicos Fiscales Contemporáneos*, coordinado por Daniel Yacolca Estares, México, Universidad de Guadalajara, 2004, p. 217, 218.

[8] El art. 568 del COOTAD, abundando en el asunto, establece específicamente que la

**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-3157-O**

**Quito, D.M., 02 de diciembre de 2020**

regulación de tasas se efectúa a través de ordenanzas.

[9] A.D. Giannini Instituciones de Derecho Tributario, México, editorial de Derecho Financiero, 1957, p. 21.

[10] Gerardo Ataliba, Hipótesis de incidencia tributaria, Lima, quinta edición, Editores Ltada. Malbeiros, 1992, p. 171.

[11] COOTAD, art. 281.- La cogestión de los gobiernos autónomos descentralizados con la comunidad.- En los casos de convenios suscritos entre los gobiernos autónomos descentralizados con la comunidad beneficiaria se reconocerá como contraparte valorada el trabajo y los aportes comunitarios. Esta forma de cogestión estará exenta del pago de la contribución especial por mejoras y del incremento del impuesto predial por un tiempo acordado con la comunidad.

Atentamente,

*Documento firmado electrónicamente*

Abg. Fernando Andre Rojas Yerovi  
**SUBPROCURADOR METROPOLITANO**

Referencias:

- GADDMQ-SGCM-2020-4165-O

Anexos:

- GADDMQ-DC-SMGI-2020-0459-.pdf  
- resolución\_no.\_031-cpc-2020-f.pdf

Copia:

Señor Abogado  
Fernando Mauricio Morales Enriquez  
**Concejal Metropolitano**