

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-1142-O

Quito, D.M., 04 de mayo de 2020

Asunto: Informe con relación al oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2020-1568-O

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

De mi consideración:

En relación con el oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2020-1568-O, de 1 de mayo de 2020, a requerimiento de la Comisión de Presupuesto, Finanzas y Tributación (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; y, el oficio 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»): «[...] en relación al proyecto de “ORDENANZA METROPOLITANA PARA EL ESTABLECIMIENTO DE BENEFICIOS E INCENTIVOS TRIBUTARIOS TEMPORALES PARA MITIGAR LOS EFECTOS ECONÓMICOS DERIVADOS DE LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS COVID-19, REFORMATORIA DEL LIBRO III.5 Y DEROGATORIA DEL TÍTULO III DEL LIBRO III.1 DEL LIBRO III DEL CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO”, solicito que [...] las siguientes entidades remitan informes sobre: [...] Procuraduría Metropolitana – Ampliación definición catastro de trabajadores. – Acerca de la eliminación del empleo joven, detallando como se puede incorporar en el articulado o modificar en este proyecto [...]».

3. Para atender el Requerimiento, este Informe se refiere a los siguientes asuntos: (i) definición del catastro de trabajadores en el proyecto de ORDENANZA METROPOLITANA PARA EL ESTABLECIMIENTO DE BENEFICIOS E INCENTIVOS TRIBUTARIOS TEMPORALES PARA MITIGAR LOS EFECTOS ECONÓMICOS DERIVADOS DE LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS COVID-19, REFORMATORIA DEL LIBRO III.5 Y DEROGATORIA DEL TÍTULO III DEL LIBRO III.1 DEL LIBRO III DEL CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO” (el «Proyecto»); y, (ii) articulado del fomento de empleo joven en el Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito (el «Código Municipal») y relación con el Proyecto.

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.

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 en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales.

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-1142-O

Quito, D.M., 04 de mayo de 2020

6. De acuerdo con los arts. 264, núm. 5, 266 y 301 de la Constitución, los gobiernos de los distritos metropolitanos autónomos pueden crear, modificar o suprimir mediante ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de mejoras. En concordancia con ello, el art. 300 de la Constitución y los arts. 4 y 5 del Código Orgánico Tributario (el «COT») establecen los principios que tutelan al régimen jurídico tributario.

7. Mediante Acuerdo Ministerial Nro. 00126-2020, de 12 de marzo de 2020, publicado en el Registro Oficial Suplemento Nro. 160, el Ministerio de Salud Pública declaró el estado de emergencia sanitaria en todos los establecimientos del Sistema Nacional de Salud, como consecuencia de la pandemia de coronavirus COVID-19.

8. El señor Presidente de la República, mediante Decreto Ejecutivo No. 1017, de 16 de marzo de 2020 (el «Decreto»), declaró el estado de excepción por calamidad pública en todo el territorio nacional por los casos de coronavirus confirmados y la declaratoria de pandemia de COVID-19 por parte de la Organización Mundial de la Salud.

9. A través de Dictamen Nro. 1-20-EE/20, de 19 de marzo de 2020, la Corte Constitucional efectuó el control de constitucionalidad formal y material del Decreto (el «Dictamen de Constitucionalidad»), de conformidad con lo previsto en el arts. 166 y 436, núm. 8, de la Constitución; y, 119 a 125 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (la «LOGJCC»). En este sentido, se resolvió emitir dictamen favorable de constitucionalidad del Decreto. El Dictamen de Constitucionalidad dispuso varias medidas que deben cumplirse por el Gobierno Central y, en coordinación y complementariedad, por los distintos niveles de gobierno, para garantizar el respeto y la observancia de los derechos constitucionales y legales.

10. Mediante auto de apertura de seguimiento Nro. 1-20-EE/20, Caso Nro. 1-20-EE, la Corte Constitucional, de acuerdo con los arts. 436, núm. 9, de la Constitución, y 163 ss. de la LOGJCC, estimo necesario efectuar el seguimiento a la observancia de los dictámenes de constitucionalidad de los decretos de estado de excepción emitidos con ocasión de la pandemia o emergencia sanitaria (Decretos Nros. 1017, de 16 de marzo de 2020, y 1019, de 23 de marzo de 2020).

11. La Corte Interamericana de Derechos Humanos (la «Corte IDH») emitió la declaración No. 1/20, 9 de abril de 2020, sobre «Covid-19 y Derechos Humanos: Los Problemas y Desafíos deben ser abordados con Perspectiva de Derechos Humanos y Respetando las Obligaciones Internacionales».

12. El Comité de Operaciones de Emergencia Nacional, en sesión permanente efectuada el 7 de abril de 2020, resolvió, entre otras cosas, disponer a los gobiernos autónomos descentralizados municipales, dentro del marco de sus competencias, emitir y aprobar una resolución u ordenanza que regule el uso de mascarillas o tapabocas a nivel comunitario en espacios públicos. Se restringirá el uso de las mascarillas certificado N-95 a nivel comunitario y la libre circulación de las personas que hayan sido diagnosticados por COVID-19. Finalmente, se dispuso la retención del vehículo cuyo conductor incumpla el toque de queda, o la restricción de circulación según el último dígito de la placa y aquellos que hagan mal uso o uso fraudulento del salvoconducto.

13. El señor Alcalde Metropolitano (el «Alcalde»), para atender la emergencia, ha emitido varias medidas urgentes, temporales, complementarias y articuladas a los fines de excepción y de las dispuestas por los órganos competentes de la Administración Pública Central.

14. El Alcalde, por medio de oficio Nro. GADDMQ-AM-2020-0349-OF, de 26 de abril de 2020, remitió el proyecto de «ORDENANZA METROPOLITANA PARA EL ESTABLECIMIENTO DE BENEFICIOS E INCENTIVOS TRIBUTARIOS TEMPORALES PARA MITIGAR LOS EFECTOS ECONÓMICOS DERIVADOS DE LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS COVID-19, REFORMATORIA DEL LIBRO III.5 Y DEROGATORIA DEL TÍTULO III DEL LIBRO III.1 DEL LIBRO III DEL CÓDIGO MUNICIPAL PARA

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-1142-O

Quito, D.M., 04 de mayo de 2020

EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO» a la Secretaría General del Concejo (la «Secretaría») para la revisión establecida en los arts. 12 y 13 de la Resolución C-074 del 2016.

15. Mediante oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2020-1535-O, de 28 de abril de 2020, la Secretaría reemitió el Proyecto a la Comisión, a fin de que se prosiga con el procedimiento parlamentario determinado en el régimen jurídico aplicable.

16. En la sesión de la Comisión efectuada el 30 de abril de 2020 se conoció el Proyecto y se solicitó a la Procuraduría Metropolitana, entre otros órganos administrativos, emitir informe jurídico sobre asuntos específicos de su contenido.

4. Análisis y criterio jurídico

17. Como ha quedado anotado, este Informe se acota en función del Requerimiento, y, por tanto, se refiere (i) a la definición del catastro de trabajadores en del Proyecto; y, (ii) articulado del fomento de empleo joven en el Código Municipal frente a la propuesta del Proyecto.

4.1. Definición de catastro de trabajadores en el Proyecto

18. El Proyecto, en uno de sus primeros artículos, se refiere a un catastro de trabajadores, específicamente, indicando lo siguiente: «Art.- [...] Catastro de Trabajadores.- Se establece para la aplicación de este Título, el catastro de trabajadores del GAD DMQ (el «Catastro de Trabajadores»), consistente en una base de información de trabajadores y obreros que laboran en el Distrito, alimentada, gestionada y operada por la Secretaría de Desarrollo Productivo y Competitividad».

19. La definición de catastro de trabajadores que consta en el Proyecto, es la que el proponente, el señor Alcalde, considero oportuna para la estructura propuesta. En ese sentido, una ampliación de la misma podría efectuarse por el órgano legislativo, de estimarlo pertinente, considerando, para el efecto, los informes de simple administración que para el efecto se puedan requerir y emitir.

20. En ese sentido, la Secretaría de Desarrollo Productivo y Competitividad, en la pasada sesión de la Comisión, pudo indicar que posee un catastro algo similar al propuesto dentro de los programas que actualmente ejecuta. Además, señala que, existe a nivel de gobierno central, un programa similar.

21. La definición de un catastro de trabajadores para la aplicación de la Ordenanza, y, por ende, de un beneficio previsto en el régimen, debe enmarcarse dentro del contenido normativo del art. 498 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización («COOTAD»). En efecto, cualquier modificación que se efectúe, considerará las condiciones de la norma precitada.

4.2. Articulado del fomento de empleo joven en el Código Municipal y el Proyecto

22. La Ordenanza Metropolitana Nro. 0007, de 14 de agosto de 2014, creó el programa «Empleo Joven» en el DMQ (el «Programa»), para, como se indica en el art. 2, contar con una herramienta de apoyo permanente para la inserción laboral de las y los jóvenes dentro de la ciudad.

23. El Programa, de acuerdo con el art. 3 de la precitada Ordenanza, consistiría en la creación de nexos entre el GAD DMQ y los sector público, privado y de la economía popular y solidaria, para fomentar la contratación de jóvenes, bajo las condiciones laborales establecidas en el régimen jurídico aplicable, para que puede insertarse en el campo laboral.

24. El Código Municipal fue sancionado el 29 de marzo de 2019 y publicado en el Registro Oficial [Edición

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-1142-O

Quito, D.M., 04 de mayo de 2020

Especial] Nro. 902, de 7 de mayo de 2019. Por medio de su disposición derogatoria, derogó expresamente la Ordenanza Metropolitana Nro. 0007, de 14 de agosto de 2014, incorporando sus disposiciones normativas en el Título III, Libro III.1, de su Libro III.

25. La decisión de incorporar o no, como parte del Proyecto, al Programa (disposiciones normativas sobre Empleo Joven) dependerá de la voluntad del órgano legislativo, que tomará en cuenta, para ello, los informes de simple administración para la formación de su voluntad.

26. Particularmente, deberá asegurarse que su contenido se adecúe al contenido del art. 498 del COOTAD que determina (énfasis añadido): «Con la finalidad de estimular el desarrollo del turismo, la construcción, la industria, el comercio u otras actividades productivas, culturales, educativas, deportivas, de beneficencia, así como las que protejan y defiendan el medio ambiente, los concejos cantonales o metropolitanos podrán, mediante ordenanza, disminuir hasta en un cincuenta por ciento los valores que corresponda cancelar a los diferentes sujetos pasivos de los tributos establecidos en el presente Código. Los estímulos establecidos en el presente artículo tendrán el carácter de general, es decir, serán aplicados en favor de todas las personas naturales o jurídicas que realicen nuevas inversiones en las actividades antes descritas, cuyo desarrollo se aspira estimular; beneficio que tendrá un plazo máximo de duración de diez años improrrogables, el mismo que será determinado en la respectiva ordenanza. En la Circunscripción Territorial Especial Amazónica, los estímulos establecidos en el presente artículo, podrán ser aplicados a favor de todas las personas naturales y jurídicas que mantengan actividades contempladas en el presente artículo, o que realicen incrementos de capital sobre el 30%, en las mismas. En caso de revocatoria, caducidad, derogatoria o, en general, cualquier forma de cese de la vigencia de las ordenanzas que se dicten en ejercicio de la facultad conferida por el presente artículo, los nuevos valores o alcúotas a regir no podrán exceder de las cuantías o porcentajes establecidos en la presente Ley».

27. En ese sentido, el Programa, que actualmente constan en el Título III, Libro III.1, Libro III del Código Municipal, deberá considerar las condiciones del art. 498 del COOTAD, que es la norma que fundamenta al Proyecto para su incorporación, que podría, de así estimarse, constar como un tercer capítulo dentro de la estructura del Proyecto.

5. Conclusiones

28. Con base en los fundamentos expuestos, la Procuraduría Metropolitana, respecto al Requerimiento, concluye lo siguiente:

- La modificación de la definición del catastro que se menciona en el Proyecto debería observar los actos de simple administración que los órganos y entes del GAD DMQ emitan para la formación de la de voluntad del órgano legislativo, de así estimarse;
- Las modificaciones podrían plantearse al Proyecto (modificación definición de catastro de trabajadores y mantenimiento del Programa) observarán, en general, las condiciones del art. 498 del COOTAD; y,
- Particularmente, de así estimarse, el mantenimiento del Programa, podría adecuarse a las condiciones del art. 498 del COOTAD.

29. Suscribo en la calidad invocada.

Atentamente,

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-1142-O

Quito, D.M., 04 de mayo de 2020

Documento firmado electrónicamente

Abg. Fernando Andre Rojas Yerovi
SUBPROCURADOR METROPOLITANO

Referencias:

- GADDMQ-SGCM-2020-1568-O

Anexos:

- Proyecto de ordenanza incentivos tributarios.pdf
- Iniciativa Proyecto de ordenanza incentivos tributarios.pdf
- Calificación Proyecto de ordenanza incentivos tributarios.pdf

Copia:

Señor Abogado
Eduardo Hussein Del Pozo Fierro
Concejal Metropolitano