

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2022-4848-O

Quito, D.M., 29 de noviembre de 2022

Asunto: Informe jurídico respecto de la Resolución No. 014-CPF-2022 de la Comisión de Presupuesto sobre la remisión de multas, intereses y recargos por mora generados en las tasas adeudadas entre el MDMQ y las Entidades Adscritas y Empresas Públicas.

Señor Abogado
Pablo Antonio Santillan Paredes
Secretario General
SECRETARÍA GENERAL DEL CONCEJO METROPOLITANO DE QUITO
En su Despacho

De mi consideración:

En referencia al Oficio No. GADDMQ-SGCM-2022-6360-O de 24 de noviembre de 2022 por medio del cual, el señor Secretario General del Concejo Metropolitano remite la Resolución No. 014-CPF-2022 expedida por la Comisión de Presupuesto, Finanzas y Tributación en la sesión extraordinaria realizada el 24 de noviembre de 2022, en la cual respecto a la *“Continuación del tratamiento del proyecto de ORDENANZA METROPOLITANA PARA LA APLICACIÓN DE LA REMISIÓN DE MULTAS, INTERESES Y RECARGOS POR MORA GENERADOS EN LAS TASAS ADEUDADAS ENTRE EL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO Y SUS ENTIDADES ADSCRITAS, Y SUS EMPRESAS PÚBLICAS METROPOLITANAS* resolvió: *“Que en el plazo de setenta y dos horas, la Procuraduría Metropolitana, Dirección Metropolitana Tributaria; y, Dirección Metropolitana Financiera, remitan los informes correspondientes respecto al proyecto de ordenanza en referencia.”*; al respecto, se informa lo siguiente:

1. COMPETENCIA

Es competente para emitir el presente informe, el suscrito, en función de la delegación otorgada por parte del Procurador Metropolitano mediante el número 1 del Oficio No. 00016/SV de 17 de marzo de 2022, en concordancia con lo establecido en los artículos 49, 69 número 1 del Código Orgánico Administrativo, y el 11 de la Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito.

2. ANTECEDENTES

De acuerdo con lo indicado en el Oficio No. GADDMQ-SGCM-2022-6360-O de 24 de noviembre de 2022, el expediente a cargo de la Secretaría General del Concejo Metropolitano se encuentra en archivo digital en el link: <https://bit.ly/3hZ0RTd>

En el citado expediente, en los documentos habilitantes consta el Oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2022-5178-O de 20 de septiembre de 2022 emitido por el Secretario General del Concejo Metropolitano, con el cual se emite informe favorable de la etapa de verificación de los requisitos formales del proyecto normativo.

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2022-4848-O

Quito, D.M., 29 de noviembre de 2022

Así mismo, se verifica que en la carpeta denominada “*habilitantes*”, consta el proyecto normativo o texto definitivo, objeto del presente informe jurídico.

3. FUNDAMENTOS Y ANÁLISIS JURÍDICO

Atendiendo lo solicitado por la Comisión de Presupuesto, Finanzas y Tributación, conforme lo señalado en el oficio de referencia, y conforme las competencias de la Procuraduría Metropolitana, se procede a realizar el análisis jurídico correspondiente atendiendo los fundamentos que sustentan el proyecto normativo propuesto, en los siguientes términos:

La Constitución de la República del Ecuador en el artículo 264 establece como competencias exclusivas de los gobiernos municipales, entre otras, la de “5. *Crear, modificar o suprimir mediante ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de mejoras.*”, bajo los principios previstos en el artículo 300 de la Norma Suprema, como los de *eficiencia, simplicidad administrativa, transparencia y suficiencia recaudatoria*; otorgándoles para el efecto, la facultad legislativa, en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales, conforme lo previsto en el artículo 240 de la Norma Constitucional.

En este contexto, el artículo 301 de la norma *ibídem*, señala que constituyen actos normativos los emitidos por los gobiernos municipales para *establecer, modificar, exonerar y extinguir tasas y contribuciones*, los cuales se crearán y regularán de acuerdo con la ley.

El artículo 425 de la Constitución de la República del Ecuador, establece que “*La jerarquía normativa considerará, en lo que corresponda, el principio de competencia, en especial la titularidad de las competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados.*”

El artículo 277 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización – COOTAD establece la competencia de los gobiernos autónomos descentralizados para crear empresas públicas para la prestación de servicios públicos, las cuales serán administradas con eficiencia, eficacia y economía, evitando altos gastos administrativos.

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización – COOTAD en el artículo 492 dispone que: “**Reglamentación.-** *Las municipalidades y distritos metropolitanos reglamentarán por medio de ordenanzas el cobro de sus tributos. La creación de tributos así como su aplicación se sujetará a las normas que se establecen en los siguientes capítulos y en las leyes que crean o facultan crearlos.*”

El artículo 568 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, dispone que *las tasas serán reguladas mediante ordenanzas, por iniciativa privativa del Alcalde Metropolitano, tramitada y aprobada por el respectivo Concejo*, para la prestación de los siguientes servicios: (...);

Por su parte, la Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito, en su artículo 8, número 3, determina que le corresponde al Concejo Metropolitano, normar mediante ordenanza, la aplicación de las disposiciones tributarias, de carácter municipal, cuando sea preciso.

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2022-4848-O

Quito, D.M., 29 de noviembre de 2022

En concordancia, el artículo 87 del COOTAD dispone: ***“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; (...).”*** (lo subrayo)

De acuerdo con lo previsto en el número 4 del artículo 37, y artículo 54 del Código Orgánico Tributario, la remisión es un modo de extinguir obligaciones, en donde los intereses y multas que provengan de obligaciones tributarias podrán condonarse por resolución de la máxima autoridad tributaria correspondiente en la cuantía y cumplidos los requisitos que la ley establezca.

Como se observó la facultad legislativa para el cobro de tasas en el presente caso, constituye una competencia exclusiva de los gobiernos autónomos descentralizados, siendo el Concejo Metropolitano en el presente caso, el órgano competente para crearlos o modificarlos mediante ordenanza, conforme el procedimiento legislativo respectivo, siendo por tanto, el mismo órgano competente para establecer la regulación aplicable a su cobro.

El sistema tributario se fundamenta entre otros principios, en el de legalidad y reserva de ley, sobre lo cual, la Corte Constitucional en un reciente precedente, expedido mediante sentencia N° 70-11-IN/21, de 22 de septiembre de 2021, párr. 69, 70, 71 y 73, señaló lo siguiente:

“Es así, que estas disposiciones constitucionales despliegan el principio de legalidad en dos ámbitos, el primero el de los impuestos, cuya creación, modificación y supresión cuenta con reserva de ley, es decir, le corresponde al Legislador; y, el segundo el de otros tributos, que al no tratarse de impuestos, pueden normarse por el órgano constitucional y legalmente competente, como es 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). (...) De esta forma, el principio de legalidad se implementa a través de la reserva de ley para el caso de los impuestos; en tanto que, en relación a otros tributos no referidos a impuestos, es decir, tasas y contribuciones, se plasma por medio de la competencia constitucional y legal para emitir el acto normativo para el efecto. (...) El alcance de estas dos expresiones del principio de legalidad en materia tributaria, son entonces: i) reserva de ley para impuestos; y, ii) acto normativo de órgano competente para tasas y contribuciones. (...) De lo anterior se colige que, debido al principio de legalidad no es posible la concepción de un tributo sino es mediante la emisión de una ley refiriéndose a impuestos; y, de acto normativo de órgano competente tratándose de tasas y contribuciones conforme al ámbito de sus competencias constitucionales y legales” (énfasis añadido).

Por otra parte, el artículo 9 del Código Orgánico Administrativo – COA señala que *las administraciones públicas desarrollan sus competencias de forma racional y ordenada, evitando las duplicidades y las omisiones, bajo el principio de coordinación; y bajo el principio de eficacia (Art. 3) las actuaciones administrativas se realizan en función del cumplimiento de los fines previstos para cada órgano o entidad pública, en el ámbito de sus competencias.*

En consecuencia, dado el alcance del proyecto de ordenanza para la ***“REMISIÓN DE MULTAS, INTERESES Y RECARGOS POR MORA GENERADOS EN LAS TASAS ADEUDADAS ENTRE EL***

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2022-4848-O

Quito, D.M., 29 de noviembre de 2022

GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO Y SUS ENTIDADES ADSCRITAS, Y SUS EMPRESAS PÚBLICAS METROPOLITANAS”, al no considerar impuestos, permite al órgano legislativo del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito, conforme su competencia constitucional y legal, emitir el acto normativo para el efecto.

Finalmente, debe considerarse que de acuerdo con el artículo 277 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización –COOTAD–, la prestación de servicios públicos a cargo de las empresas públicas creadas por acto normativo del Gobierno Autónomo Descentralizado obedece a la gestión directa, es decir, la que le corresponde ejecutar al GAD, conforme el ámbito de sus competencias, lo cual además guarda concordancia con lo dispuesto en el artículo 218 de la norma *ibídem*, que señala:

“Art. 218.- Aprobación.- El órgano legislativo y de fiscalización aprobará el presupuesto general del respectivo gobierno autónomo descentralizado; además conocerá los presupuestos de sus empresas públicas o mixtas aprobados por los respectivos directorios.”

En este sentido, las tasas creadas por el Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito, cuya administración puede estar a cargo del municipio o de sus empresas públicas, según sea el caso, constituyen ingresos a cargo del mismo gobierno autónomo descentralizado para la gestión de sus competencias legales y constitucionales.

4. PRONUNCIAMIENTO

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados, gozan de competencia exclusiva constitucionalmente asignada para *crear, modificar o suprimir mediante ordenanzas, tasas o contribuciones especiales y de mejoras*; atribuyéndole para el efecto, la facultad legislativa para emitir los actos normativos necesarios para regular su cobro, lo cual incluye regular los modos de extinguir dichas obligaciones, excepto, cuando se trata de impuestos, lo cual por principio de reserva de ley no le compete al órgano legislativo seccional. En este caso, al tratarse de tasas, las cuales son creadas mediante ordenanzas para la prestación de servicios públicos, y administradas por las empresas públicas creadas igualmente por el Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito, pueden ser reguladas conforme el texto normativo propuesto.

Con base en los fundamentos expuestos, la Procuraduría Metropolitana, en función de la propuesta normativa remitida, concluye que la misma observa el régimen jurídico aplicable para incorporar el Título denominado *“DE LA REMISIÓN DE MULTAS, INTERESES Y RECARGOS POR MORA GENERADOS EN LAS TASAS ADEUDADAS ENTRE EL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO Y SUS ENTIDADES ADSCRITAS, Y SUS EMPRESAS PÚBLICAS METROPOLITANAS”* a continuación del Título V del Libro III.5 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito; por lo que no se encuentra impedimento legal para continuar con el procedimiento parlamentario previsto en la Resolución No. C 074 de 8 de marzo de 2016, para conocimiento y discusión, ante el Concejo Metropolitano, de considerarlo pertinente.

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2022-4848-O

Quito, D.M., 29 de noviembre de 2022

El presente informe no tiene carácter vinculante para el órgano legislativo, ni contiene o hace referencia sobre aspectos técnicos, financieros o de otra índole que correspondan emitir a los órganos o entidades competentes, relacionados con el proyecto en referencia.

La evaluación del mérito, oportunidad y conveniencia de las decisiones expresadas en el acto normativo propuesto, corresponde a los órganos metropolitanos correspondientes, en el ámbito de sus respectivas competencias.

El proyecto de ordenanza, así como, todos los documentos habilitantes se encuentran en el link: <https://bit.ly/3hZ0RTd>.

Sin otro particular, me suscribo.

Atentamente,

Documento firmado electrónicamente

Mgs. Marcelo Sánchez Montenegro
**SUBPROCURADOR DE ASESORÍA GENERAL
PROCURADURÍA METROPOLITANA DEL GAD DEL DISTRITO METROPOLITANO
DE QUITO - SUBPROCURADURÍA DE ASESORÍA JURÍDICA**

Referencias:
- GADDMQ-SGCM-2022-6360-O

Copia:
Señor
Michael Romeo Aulestia Salazar
Concejal Metropolitano
DESPACHO CONCEJAL AULESTIA SALAZAR MICHAEL ROMEO

Señor Magíster
Sandro Vinicio Vallejo Aristizabal
Procurador Metropolitano
PROCURADURÍA METROPOLITANA DEL GAD DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

Acción	Siglas Responsable	Siglas Unidad	Fecha	Sumilla
Elaborado por: Virna Jeannet Vásquez Soria	vv	PM-ASE	2022-11-29	
Aprobado por: Marcelo Sánchez Montenegro	msm	PM-ASE	2022-11-29	

