

Oficio Nro. GADDMQ-DMF-2020-0713-O

Quito, D.M., 24 de agosto de 2020

Asunto: Informe Ampliatorio

Señor Magíster
Freddy Wladimir Erazo Costa
Administrador General
GAD DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO
En su Despacho

De mi consideración:

En atención al Memorando Nro. GADDMQ-AG-2020-0334-M, de 21 de agosto de 2020, mediante el cual solicitan a esta Dirección “*se sirva realizar la revisión del proyecto de ordenanza y se emita un informe ampliatorio, respecto de la pertinencia y viabilidad de las disposiciones planteadas en el ámbito de sus atribuciones y competencias, en especial sobre lo propuesto en las Disposiciones Generales Segunda y Tercera del mencionado Proyecto.*”, al respecto, me permito informar lo siguiente:

1. BASE LEGAL

1.1. Constitución de la República del Ecuador

La Constitución de la República del Ecuador determina:

“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 competente”;

“Art. 226.- Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que sean atribuidas en la Constitución y la Ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicios de los derechos reconocidos en la Constitución.”;

“Art. 227.- La administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación”;

“Art. 238.- Los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad,

Oficio Nro. GADDMQ-DMF-2020-0713-O

Quito, D.M., 24 de agosto de 2020

subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana. (...)”;

“Art. 264.- *Los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley:*

1.
Planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural. (...)
2.
Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón.”

1.2. Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización –Cootad-

Respecto de las competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados el Cootad en concordancia con la Constitución, establece:

“Art. 4.- Fines de los gobiernos autónomos descentralizados. - Dentro de sus respectivas circunscripciones territoriales son fines de los gobiernos autónomos descentralizados (...)

- f) La obtención de un hábitat seguro y saludable para los ciudadanos y la garantía de su derecho a la vivienda en el ámbito de sus respectivas competencias;
- g) El desarrollo planificado participativamente para transformar la realidad y el impulso de la economía popular y solidaria con el propósito de erradicar la pobreza, distribuir equitativamente los recursos y la riqueza, y alcanzar el buen vivir;(…)”;

“Art. 55.- Competencias exclusivas del gobierno autónomo descentralizado municipal.
- *Los gobiernos autónomos descentralizados municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley;*

- a) *Planificar, junto con otras instituciones del sector público y actores de la sociedad, el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural, en el marco de la interculturalidad y plurinacionalidad y el respeto a la diversidad;*
- b) *Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón; (...)*”

El Cootad, respecto de las atribuciones de la Unidad financiera de los gobiernos autónomos descentralizados municipales, instituye:

“Art. 339.- La unidad financiera. - *En cada gobierno regional, provincial y municipal*

Oficio Nro. GADDMQ-DMF-2020-0713-O

Quito, D.M., 24 de agosto de 2020

habrá una unidad financiera encargada de cumplir funciones en materia de recursos económicos y presupuesto. La unidad financiera se conformará, en cada caso, en atención a la complejidad y volumen de las actividades que a la administración le compete desarrollar en este ramo y de acuerdo con el monto de los ingresos anuales de cada gobierno autónomo descentralizado. Su estructura, dependencias, funciones y atribuciones estarán definidas en los reglamentos respectivos. La unidad financiera estará dirigida por un servidor designado por el ejecutivo del respectivo gobierno autónomo descentralizado, de conformidad con la ley, quien deberá reunir los requisitos de idoneidad profesional en materias financieras y poseer experiencia sobre ellas. En los gobiernos parroquiales estas funciones las desempeñará el tesorero quien será un contador público autorizado y observará las disposiciones de este capítulo en lo que fuere aplicable”.

“Art. 340.- Deberes y atribuciones de la máxima autoridad financiera. - Son deberes y atribuciones de la máxima autoridad financiera las que se deriven de las funciones que a la dependencia bajo su dirección le compete, las que se señalan en este Código, y resolver los reclamos que se originen de ellos. Tendrá además las atribuciones derivadas del ejercicio de la gestión tributaria, incluida la facultad sancionadora, de conformidad con lo previsto en la ley. La autoridad financiera podrá dar de baja a créditos incobrables, así como previo el ejercicio de la acción coactiva agotará, especialmente para grupos de atención prioritaria, instancias de negociación y mediación. En ambos casos deberá contar con la autorización previa del ejecutivo de los gobiernos autónomos descentralizados. La Controlaría General del Estado fijará el monto y especie de la caución que deberá rendir la máxima autoridad financiera para el ejercicio de su cargo.”

“Art. 342.- Recaudación. - La recaudación de los ingresos de los gobiernos autónomos descentralizados se hará directamente por la unidad financiera. Se podrá recurrir a mecanismos de delegación para la recaudación, sin que esto implique el traspaso de la titularidad como sujeto activo de la obligación tributaria por parte del gobierno autónomo descentralizado. La máxima autoridad financiera aplicará el principio de la separación de las funciones de caja y contabilidad”.

“Art. 344.- Recaudación y pago. - El tesorero es el funcionario recaudador y pagador de los gobiernos autónomos descentralizados. Será el responsable de los procedimientos de ejecución coactiva. Rendirá caución, cuya cuantía será fijada por la Contraloría General del Estado. Su superior inmediato será la máxima autoridad financiera.”

1.3. Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas

Respecto de las atribuciones del manejo de las finanzas públicas; que incluye a los

Oficio Nro. GADDMQ-DMF-2020-0713-O

Quito, D.M., 24 de agosto de 2020

Gobiernos Autónomos descentralizados, establece:

“Art. 4.- Ámbito. - Se someterán a este código todas las entidades, instituciones y organismos comprendidos en los artículos 225, 297 y 315 de la Constitución de la República.

Se respetará la facultad de gestión autónoma, de orden político, administrativo, económico, financiero y presupuestario que la Constitución de la República o las leyes establezcan para las instituciones del sector público.

Para efectos del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, las instituciones del gobierno central y de los gobiernos autónomos descentralizados aplicarán las normas de este código respecto de:

1. La dirección de la política pública, ejercida por el gobierno central y los gobiernos autónomos descentralizados y los procesos e instrumentos del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, en el marco de sus competencias (...)”

1.4. Código Orgánico Administrativo

“Art. 4.- Principio de eficiencia. Las actuaciones administrativas aplicarán las medidas que faciliten el ejercicio de los derechos de las personas. Se prohíben las dilaciones o retardos injustificados y la exigencia de requisitos puramente formales”.

1.5. Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito

Respecto de las atribuciones del Municipio del Distrito metropolitana de Quito para manejo de las finanzas públicas; que incluye a los Gobiernos Autónomos descentralizados, establece:

“Art. IV.1.404.- Concesión Onerosa de Derechos (COD) por suelo creado. - Para efectos de este Título, se define como un instrumento de financiamiento del desarrollo urbano, por el otorgamiento de un mayor aprovechamiento urbanístico expresado en el incremento de edificabilidad. La concesión onerosa de derechos se calculará únicamente sobre los derechos urbanísticos adicionales a los establecidos en el PUOS.

La cuantía de la COD por suelo creado se determinará por cada metro cuadrado (m2) de área útil autorizado por sobre lo establecido en el PUOS (COS TOTAL)”

“Art. 417.- Bienes de uso público. - Son bienes de uso público aquellos cuyo uso por los particulares es directo y general, en forma gratuita. Sin embargo, podrán también ser materia de utilización exclusiva y temporal, mediante el pago de una regalía”.

Oficio Nro. GADDMQ-DMF-2020-0713-O

Quito, D.M., 24 de agosto de 2020

1.6. Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial Uso y Gestión de Suelo

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos, sin perjuicio de las competencias y facultades establecidas en la Constitución y la ley, les corresponden, según el artículo 91 de la LOOTUGS: “(...) 4. Emitir mediante acto normativo las regulaciones técnicas locales para el ordenamiento territorial, el uso, la gestión y el control del suelo, y la dotación y prestación de servicios básicos, las que guardarán concordancia con la normativa vigente incluirán los estándares mínimos de prevención y mitigación de riesgo elaborados por el ente rector nacional. (...)”;

1.7. Manual Orgánico Funcional del Distrito Metropolitano de Quito:

El cual establece las competencias de cada una de las dependencias del Municipio.

2.- ANALISIS:

La Constitución de la República del Ecuador determina que las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal y ejercerán solamente las competencias y facultades que sean atribuidas en la Constitución y la Ley.

El Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y descentralización, establece, que en cada gobierno municipal habrá una unidad financiera encargada de cumplir funciones en materia de recursos económicos y presupuesto. Los deberes y atribuciones de la máxima autoridad financiera, dentro de los cuales está el resolver los reclamos que se originen de ellos. Tendrá además las atribuciones derivadas del ejercicio de la gestión tributaria, incluida la facultad sancionadora, de conformidad con lo previsto en la ley. Así también determina que la recaudación de los ingresos de los gobiernos autónomos descentralizados se hará directamente por la unidad financiera.

En este sentido, la Dirección Metropolitana Financiera del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, de conformidad con lo establecido en el Manual Orgánico Funcional, dentro de sus principales funciones le corresponde:

1. Cumplir y hacer cumplir las disposiciones legales, reglamentarias y demás regulaciones establecidas en el Sistema de administración financiera y las políticas del Consejo y Alcalde Metropolitano.
2. Planificar, dirigir y controlar las actividades financieras, presupuestarias, de administración de fondos contables de la entidad.
3. Elaborar y monitorear la ejecución del Plan Operativo de la Dirección en

Oficio Nro. GADDMQ-DMF-2020-0713-O

Quito, D.M., 24 de agosto de 2020

- coordinación con las unidades administrativas a su cargo, así como de ejecutar y evaluar las emanadas por la autoridad competente, relacionadas con el manejo financiero.
4. Contribuir al desarrollo institucional, asegurando la correcta y oportuna utilización de los recursos financieros de la institución para fortalecer la gestión del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.
 5. Asesorar a las autoridades del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito en aspectos financieros.
 6. Preparar y revisar la proforma presupuestaria y analizar los informes financieros para remitir a las autoridades del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.
 7. Cumplir las demás funciones y actividades establecidas en la normativa vigente.

De tal forma que, una vez que se ha realizado la revisión del proyecto de: “*ORDENANZA METROPOLITANA DE REACTIVACIÓN ECONÓMICA Y FOMENTO DE EMPLEO PARA MITIGAR LOS EFECTOS ECONÓMICOS DEL SECTOR DE LA CONSTRUCCIÓN, DERIVADOS DE LA PANDEMIA MUNDIAL DEL CORONAVIRUS COVID-19,*”; y, en el marco de la normativa legal citada, esta Dirección, apegada a sus funciones, atribuciones y competencias, realiza la siguiente observación:

1. En proyecto de la presente ordenanza cita en el “*Art 3. Los proyectos eco-eficientes que deban pagar Concesión Onerosa de Derechos COD por Suelo Creado, deberán aplicar obligatoriamente las siguientes condiciones de pago:*

a. El 20% de la COD, se pagará en dinero de contado, después de lo cual la Administración Municipal puede otorgar la LMU20 para el proyecto, habiendo cumplido todos los requisitos previstos en la normativa vigente para el efecto;

b. El 80% de la COD se pagará en especie, para lo cual el promotor tendrá un año desde el otorgamiento de la LMU20 para la aprobación de su propuesta de pago en especie y firma del convenio con la Administración General. Las obras del pago en especie podrán iniciar únicamente cuando se haya suscrito el referido convenio. La Secretaría General de Coordinación Territorial y Participación Ciudadana, salvaguardará que los pagos en especie se inviertan de manera prioritaria en los sectores y barrios vulnerables con mayor necesidad de infraestructura, servicios y equipamientos y en la infraestructura de la red de movilidad no motorizada del Distrito Metropolitano de Quito”. (énfasis agregado)

De acuerdo a lo establecido en este artículo para el pago de los proyectos eco eficientes que deban pagar Concesión Onerosa de Derechos por suelo, será aplicado obligatoriamente el 20 % en dinero y 80 % en especie, de acuerdo al análisis realizado por el área de Presupuesto de la Dirección Financiera, remitido mediante el Memorando

Oficio Nro. GADDMQ-DMF-2020-0713-O

Quito, D.M., 24 de agosto de 2020

Nro. GADDMQ-DMF-2020-0603-M, de 17 de agosto de 2020, que en su parte pertinente informa que, *“prevee que habrá una disminución en el recaudación de este rubro, por lo que se sugiere que el dimensionamiento del efecto de esta forma de pago sea revisada por la Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda, al hallarse dentro de sus competencias ,ya que si se mantiene esta forma de pago se afectará a la liquidez.”*

En tal virtud se sugiere que la forma de pago establecida dentro del proyecto de ordenanza para este rubro sea revisada, para que no se vea perjudicada la liquidez que hasta el momento se ve afectada por la disminución en la recaudación provocada por la emergencia sanitaria que se vive a nivel nacional, precautelando así el desarrollo institucional.

2.- En las Disposiciones Generales, segunda y tercera del proyecto de la Ordenanza establece:

“SEGUNDA. -Encárguese a la Dirección Metropolitana Financiera de la aplicación de la reducción de la concesión onerosa de derechos COD determinada para los proyectos inmobiliarios nuevos, así como para los proyectos en ejecución, aprobados con anterioridad a la presente Ordenanza, por acto administrativo o legislativo, que accedan a tal beneficio en virtud de la suscripción del Contrato de Inversión Prioritaria.” (énfasis agregado)

“TERCERA. -Encárguese a la Dirección Metropolitana Financiera de la aplicación de la reducción de las regalías por uso de espacio público previstas en la presente Ordenanza Metropolitana”. (énfasis agregado)

Se observa que en las citadas disposiciones generales dispone que la Dirección Metropolitana Financiera le correspondería:

- **Aplicación de la reducción de la concesión onerosa de derechos COD** determinada para los proyectos inmobiliarios nuevos (...).
- **Aplicación de la reducción de las regalías** por uso de espacio público previstas en la presente Ordenanza Metropolitana”.

En el sentido que está suscrita dicho proyecto de ordenanza le correspondería a esta dirección la aplicación de la reducción de la COD, determinada para los proyectos inmobiliarios nuevos, así como para los proyectos en ejecución, aprobados con anterioridad, y la aplicación de la reducción de las regalías por uso de espacio público previstas en la presente Ordenanza Metropolitana, de conformidad a las competencias atribuidas en el Manual Orgánico Funcional, a esta dirección le correspondería; Cumplir

Oficio Nro. GADDMQ-DMF-2020-0713-O

Quito, D.M., 24 de agosto de 2020

y hacer cumplir las disposiciones legales, reglamentarias y demás regulaciones establecidas en el Sistema de administración financiera y las políticas del Concejo y Alcalde Metropolitano, más no de realizar un procedimiento determinado para realizar la reducción para los rubros citados anteriormente.

Por tal motivo se sugiere que en esta línea se acople la citada disposición, con la finalidad que se suprima del texto a la Dirección Metropolitana y que se inserte la dependencia que de acuerdo a sus competencias deberá establecer dicho procedimiento para la reducción de concesión onerosa de derechos COD y de las regalías, para que esta dependencia bajo sus competencias atribuidas ejecute la recaudación.

3.- La Disposición Transitoria Séptima del proyecto de Ordenanza cita:

“SÉPTIMA .- En el término de 30 días a partir de la publicación de la presente Ordenanza Metropolitana, la Dirección Metropolitana Financiera en coordinación las Administraciones Zonales Metropolitanas, elaborarán el procedimiento que, a través del otorgamiento de la LMU (20), se autorice el uso de vías y aceras, con la correspondiente restricción vehicular, sin quedar exonerado el pago de las regalías correspondientes” (énfasis agregado).

Bajo este contexto se visualiza que la citada disposición transitoria determina que la Dirección Metropolitana Financiera: *“en coordinación las Administraciones Zonales Metropolitanas, elaborarán el procedimiento que, a través del otorgamiento de la LMU (20), se autorice el uso de vías y aceras, con la correspondiente restricción vehicular(...)”*, En este sentido, de la lectura del texto de la citada Disposición transitoria decima de la forma como está planteada le correspondería a esta dirección metropolitana elaborar un procedimiento para que se autorice el uso de vías y aceras a través del otorgamiento de la LMU (20), particular que de conformidad con las funciones establecidos en el Manual Orgánico Funcional esta Dirección no tiene competencia sino más bien esta Dirección le correspondería: Contribuir al desarrollo institucional, asegurando la correcta y oportuna utilización de los recursos financieros de la institución para fortalecer la gestión del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

En esta línea se sugiere ajustar la citada disposición, con la finalidad de que se suprima del texto; Dirección Metropolitana Financiera y que se incorpore el nombre de la dirección o dependencia competente de emitir dicho procedimiento.

Particular que doy a conocer para los fines pertinentes.

Con sentimientos de distinguida consideración.

Oficio Nro. GADDMQ-DMF-2020-0713-O

Quito, D.M., 24 de agosto de 2020

Atentamente,

Documento firmado electrónicamente

Ing. Diana Vanessa Eras Herrera
DIRECTORA METROPOLITANA FINANCIERA (E)

Anexos:

- Informe Tecnico de Contabilidad
- Informe Tecnico de Presupuesto
- Informe Tecnico de Tesoreria

Copia:

Señora Abogada
Shirley Vanessa Ron Ayala
Asesora Legal

| Acción | Siglas Responsable | Siglas Unidad | Fecha | Sumilla |
|---|--------------------|---------------|------------|---------|
| Elaborado por: Diana Vanessa Eras Herrera | dveh | DMF | 2020-08-24 | |
| Elaborado por: Daisy Ana Sáenz Quijije | dasq | DMF-CG | 2020-08-24 | |
| Revisado por: Diana Vanessa Eras Herrera | dveh | DMF | 2020-08-24 | |
| Aprobado por: Diana Vanessa Eras Herrera | dveh | DMF | 2020-08-24 | |