

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-3150-O

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

Asunto: Informe en relación con el oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2020-4228-O y la resolución Nro. 013-CPF-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-2020-4228-O, de 28 de noviembre de 2020 y la resolución Nro. 013-CPF-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; 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»): «[...] emita un alcance a su informe jurídico sobre: [...] La viabilidad jurídica de aplicar como medida de compensación, conforme manda el art.169 del COOTAD, los tributos que constan en otros proyectos normativos [...] El informe deberá formular recomendaciones sobre la pertinencia de vincular en el mismo texto la “Ordenanza Metropolitana Reformatoria del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito que determina un estímulo tributario en la cuantía de ciertos tributos en los que el Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito es sujeto activo”, y el proyecto de “Ordenanza Reformatoria al Código Municipal del Distrito Metropolitano de Quito, que incorpora un Capítulo al Título III, de su Libro III.5 para regular el impuesto a los vehículos”».

3. Este Informe efectúa, en función del Requerimiento, un alcance al informe jurídico

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-3150-O

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

previamente emitido por medio de oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-2927-O, de 10 de noviembre de 2020, específicamente sobre (i) la medida de compensación prevista en el art. 169 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización («COOTAD») y, (ii) la pertinencia de vincular en el mismo texto los proyectos: «Ordenanza Metropolitana Reformatoria del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito que determina un estímulo tributario en la cuantía de ciertos tributos en los que el Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito es sujeto activo», y «Ordenanza Reformatoria al Código Municipal del Distrito Metropolitano de Quito, que incorpora un Capítulo al Título III, de su Libro III.5 para regular el impuesto a los vehículos».

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

5. 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

6. 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.

7. La Constitución, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización («COOTAD») y el Código Orgánico Tributario («COT»), en el marco de las competencias atribuidas a cada nivel de Gobierno Autónomo Descentralizado («GAD»), regulan, en lo relevante, la facultad normativa en materia tributaria, con excepción de las juntas parroquiales rurales.

8. La facultad (normativa tributaria) de los GADs comporta la creación, modificación exoneración y supresión, mediante ordenanza, de tasas y de contribuciones especiales de mejoras (potestad tributaria seccional) y, de regulación de impuestos, únicamente en los elementos cualitativos o cuantitativos habilitados legalmente.

9. 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, establece, por sus posteriores reformas, un libro específico relacionado con la mitigación

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-3150-O

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

del virus SARS-CoV-2 causante de la enfermedad del COVID-19 y sus efectos de excepción en la ciudad en diferentes asuntos.

10. Por medio de oficio Nro. GADDMQ-AM-2020-01197-OF, de 21 de octubre de 2020, el señor Alcalde Metropolitano, asumió la iniciativa legislativa del proyecto de «Ordenanza Metropolitana Reformatoria del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito que determina un estímulo tributario en la cuantía de ciertos tributos en los que el Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito es sujeto activo» (el «Proyecto»).

11. Mediante oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2020-3678-O, de 22 de octubre de 2020, la Secretaría General del Concejo efectuó la revisión de los requisitos formales del Proyecto, y lo remitió a la Comisión para su tratamiento conforme al régimen jurídico aplicable.

12. Por medio de oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-2927-O, de 10 de noviembre de 2020, la Procuraduría Metropolitana presentó un informe en relación con el Proyecto.

4. Análisis y criterio jurídico

13. Como ha quedado anotado, este Informe se acota en razón del Requerimiento, y efectúa un alcance al informe jurídico previamente emitido por medio de oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-2927-O, de 10 de noviembre de 2020, específicamente sobre (i) la medida de compensación prevista en el art. 169 del COOTAD y, (ii) la pertinencia de vincular en el mismo texto los proyectos: «Ordenanza Metropolitana Reformatoria del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito que determina un estímulo tributario en la cuantía de ciertos tributos en los que el Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito es sujeto activo», y «Ordenanza Reformatoria al Código Municipal del Distrito Metropolitano de Quito, que incorpora un Capítulo al Título III, de su Libro III.5 para regular el impuesto a los vehículos».

14. El Requerimiento, en general, se relaciona con asuntos relacionados relativos a la formación de la «norma jurídica». En ese sentido, conviene hacer breves precisiones de orden conceptual.

15. 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

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-3150-O

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

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.

16. 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.

17. La Secretaría del Concejo, según sus atribuciones y competencias, se pronunció en relación con los aspectos formales de ambos proyectos de ordenanzas. En efecto, determinó que la Comisión es competente para su procesamiento y, que cumplen los requisitos formales del art. 322 del COOTAD y aquellos pertinentes de la resolución C-074, en lo que es aplicable.

18. 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.

19. *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, establece como atribución de concejales presentar proyectos de ordenanzas, (ii) el art. 90 letras d. y e. *ibídem*, 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 *ibídem*, 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.

20. 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

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-3150-O

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

requerirá de una mayoría específica para su aprobación.[2]

21. 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.

22. En particular, según el art. I.1.48 del Código Municipal, la Comisión tiene la atribución y responsabilidad de (i) estudiar e informar al Concejo Metropolitano de Quito sobre el proyecto de presupuesto para cada ejercicio económico anual, 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.

23. 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.

24. 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, reformativas 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.

25. *Segundo*. El COOTAD en el art. 169 determina: «[I]a concesión o ampliación de incentivos o beneficios de naturaleza tributaria por parte de los gobiernos autónomos descentralizados sólo se podrá realizar a través de ordenanza. Para el efecto se requerirá un informe que contenga lo siguiente: a) La previsión de su impacto presupuestario y financiero; b) La metodología de cálculo y premisas adoptadas; y, c) Las medidas de compensación de aumento de ingresos en los ejercicios financieros. La previsión del impacto presupuestario y financiero de las medidas de compensación no será menor a la respectiva disminución del ingreso en los ejercicios financieros para los cuales se establecerán metas fiscales. Las medidas de compensación consistirán en la creación o aumento de tributo o contribución, la ampliación de la base de cálculo asociada a la

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-3150-O

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

incorporación de nuevos contribuyentes o el aumento de alícuotas, y serán aprobadas en la misma ordenanza que establezca la concesión o ampliación de incentivos o beneficios tributarios».

26. En razón de la norma *in comento*, los órganos competentes del GAD DMQ, en relación con la concesión o ampliación de beneficios de orden tributario, emitirán informes técnicos que contengan: (i) la previsión de su impacto presupuestario y financiero; (ii) la metodología de cálculo y premisas adoptadas; y, (iii) las medidas de compensación de aumento de ingresos en los ejercicios financieros.

27. En adición, determina específicamente que la previsión del impacto presupuestario y financiero de las medidas de compensación no puede ser menor a la respectiva disminución del ingreso en los ejercicios financieros para los cuales se establecerán metas fiscales y, que las medidas de compensación consistirán en la creación o aumento de tributo o contribución, la ampliación de la base de cálculo asociada a la incorporación de nuevos contribuyentes o el aumento de alícuotas. A tal efecto, de conformidad con la norma *in comento*, las medidas de compensación deberían aprobarse en la misma ordenanza que establezca la concesión o ampliación de incentivos o beneficios tributarios.

28. En el Informe conjunto emitido en relación con el Proyecto, los órganos técnicos del GAD DMQ, indicaron que la medida de compensación sería aquella reforma planteada en relación con la regulación del impuesto los vehículos por parte del señor Alcalde Metropolitano, que según las previsiones específicas efectuadas por la Dirección Metropolitana Tributaria aumentaría la recaudación en un valor de USD 11,6 millones de dólares de los Estados Unidos de América.

29. En razón de lo indicado, por el último inc. del art. 169 del COOTAD, esto es, que la compensación debería aprobarse en la misma ordenanza que prevé la concesión o ampliación de los que se considere como incentivos o beneficios tributarios, puede considerarse, como se indica en el Requerimiento, pertinente la vinculación de los proyectos identificados como: «Ordenanza Metropolitana Reformatoria del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito que determina un estímulo tributario en la cuantía de ciertos tributos en los que el Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito es sujeto activo», y «Ordenanza Reformatoria al Código Municipal del Distrito Metropolitano de Quito, que incorpora un Capítulo al Título III, de su Libro III.5 para regular el impuesto a los vehículos», en un solo texto.

30. *Tercero*. Como se anticipó, de conformidad con el art. 322 del COOTAD, los proyectos de ordenanzas, deben referirse a una sola materia y contendrán (i) la exposición de motivos, (ii) el articulado que se proponga y, (iii) la expresión clara de los artículos

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-3150-O

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

que se derogan o reforman con la nueva ordenanza. El efecto del incumplimiento de estos requisitos, es que el proyecto no deba ser tramitado.

31. El proyecto de «Ordenanza Metropolitana Reformativa del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito que determina un estímulo tributario en la cuantía de ciertos tributos en los que el Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito es sujeto activo», de acuerdo el primer artículo, tiene por objeto: «[...] establecer un estímulo tributario temporal encaminado a la recuperación económica y productiva del Distrito Metropolitano de Quito (el «Distrito»). Con el propósito indicado, este Título establece: (i) reducciones de cuantía de ciertos impuestos regulados por el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, para las actividades gravadas vinculadas a nuevas inversiones productivas que se realicen en el territorio del Distrito; y, (ii) reducción del cincuenta por ciento (50%) del valor de la tasa de turismo para el otorgamiento de la Licencia Metropolitana Única para el Ejercicio de Actividades Económicas».

32. En cambio, el proyecto de Ordenanza Reformativa al Código Municipal del Distrito Metropolitano de Quito, que incorpora un Capítulo al Título III, de su Libro III.5 para regular el impuesto a los vehículos», de acuerdo con el primer artículo, tiene por objeto: «[e]ste Capítulo regula el impuesto a los vehículos dentro de la circunscripción territorial del Distrito Metropolitano de Quito, de acuerdo con el régimen jurídico aplicable, en especial la Sección Séptima del Capítulo III del Título IX del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización».

33. La determinación de que un proyecto de ordenanza metropolitana se refiere a una sola materia -al igual que la verificación de los demás 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.

34. En *primer lugar*, la reforma de varias partes del Código Municipal no implica, necesariamente, que existen varias materias dentro del texto de un proyecto normativo. En la misma medida, un proyecto que se refiera a un solo título, capítulo o sección, no implica que trate, necesariamente, una sola materia. En cada caso, se observarán las circunstancias particulares y que el objeto de regulación se refiera a un ámbito o asunto común.

35. Ambos proyectos de ordenanzas se refieren a temas tributarios, uno busca implementar una reducción de tarifa de varios tributos y, el otro, regular el impuesto a los vehículos, estableciendo tarifas diversas a las actualmente vigentes.

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-3150-O

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

36. En *segundo lugar*, los fundamentos jurídicos de ambos proyectos de ordenanzas son similares, en lo relevante, parten de la facultad tributaria que prevé el régimen jurídico a favor de los gobiernos autónomos descentralizados, esto es, arts. 240, 264, núm. 5, 266, 300 y 301 de la Constitución, 4 y 5 del Código Orgánico Tributario, y 492 del COOTAD.

37. No obstante, por el orden de codificación del Código Municipal, los proyectos se ubicarían en diferentes libros, particularmente el Libro V y el Libro III.5. El orden de codificación se guarda, en esencia, por asuntos metodológicos.

38. En *tercer lugar*, ambos proyectos de ordenanzas fueron presentados por el Alcalde Metropolitano, en razón de los principios de legalidad y reserva normativa en materia tributaria (arts. 300, 301 de la Constitución y, 4 y 5 del Código Orgánico Tributario), y la iniciativa privativa prevista en el art. 90 letra e del COOTAD.

39. En razón de lo indicado, por el objeto los proyectos de ordenanzas precisadas en los párrafos precedentes, que se referirían a regímenes complementarios del Código Municipal, se desprende que ambos proyectos de ordenanzas, en último sentido, tratan asuntos relacionados con una materia, el régimen tributario seccional autónomo. Naturalmente, esta materia halla su fundamento en la facultad tributaria prevista a favor de los gobiernos autónomos descentralizados.

40. Finalmente, en complemento, conviene señalar que el Concejo Metropolitano ha emitido ordenanzas reformativas o modificatorias previas, con circunstancias similares a la del Proyecto. En estos casos, pese a que en el proyecto se trataban varios asuntos que ameritaban reformas diversas, al estar relacionados con una sola materia, en la fase de calificación se ha estimado que cumplían con el art. 322 del COOTAD. En efecto, de forma ilustrativa y sin ser limitativos, se pueden mencionar las siguientes ordenanzas:

- Por medio de la ordenanza Nro. 172, de 30 de diciembre de 2011 (actualmente derogada), el Concejo Metropolitano emitió las normas sobre el régimen administrativo del suelo en el DMQ. Esta ordenanza, reguló, en lo relevante, asuntos como los derechos y deberes de propietarios de suelo, de planificación territorial con sus instrumentos, el plan de uso y los planes parciales, proyectos urbanísticos especiales, reglas técnicas de arquitectura y urbanismo, reglas de patrimonio cultural, normas sobre zonificaciones, habilitaciones del suelo; o,
- En forma similar, el Concejo Metropolitano emitió la Ordenanza Metropolitana Nro. 011, sancionada el 9 de junio de 2020, en la que aprobó reformas relacionadas con varios asuntos, bajo el paraguas de una materia común: la armonización del régimen jurídico metropolitano con el resto del sistema jurídico.

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-3150-O

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

41. En ambos proyectos, que preveían varios asuntos, el Concejo Metropolitano entendió que se referían a una sola materia, en lo principal, por estar encaminados a un objeto común de regulación o, mantener una misma *ratio legis*.

42. *Cuarto*. La vinculación de los proyectos identificados como: «Ordenanza Metropolitana Reformatoria del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito que determina un estímulo tributario en la cuantía de ciertos tributos en los que el Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito es sujeto activo», y «Ordenanza Reformatoria al Código Municipal del Distrito Metropolitano de Quito, que incorpora un Capítulo al Título III, de su Libro III.5 para regular el impuesto a los vehículos», requeriría necesariamente, efectuar modificaciones en su exposición de motivos, considerandos y articulado.

43. Las modificaciones, como exclusiones de partes específicas de los proyectos, *i.e.* capítulos, se justifican dentro de las competencias y atribuciones que tienen las comisiones en general para el procesamiento de proyectos de ordenanzas, previstas particularmente en los arts. I.1.16 y I.1.48 del C Código Municipal y art. 13 de la resolución C-074. No obstante lo anterior, se ha de considerar la previsión general del art. 67 del Código Orgánico Administrativo, que establece que, el ejercicio de las competencias asignadas a los órganos o entidades administrativos incluye, no solo lo expresamente definido en la ley, sino todo aquello que sea necesario para el cumplimiento de sus funciones.

44. En ese sentido, 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*, se recomienda:

45. En *primer lugar*, en relación con la exposición de motivos, el siguiente texto:

«El pasado 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud (la «OMS») declaró pandemia internacional a la situación de emergencia de salud pública provocada por el coronavirus SARS-CoV-2, causante del COVID-19 (el «COVID-19»). La rápida propagación del virus, tanto a nivel internacional como nacional, motivó la reacción de la Administración Pública Central y los diversos niveles de gobierno, que adoptaron medidas excepcionales con el objetivo de amortiguar el impacto de esta crisis sin precedentes (la «Crisis sanitaria»).

Principalmente, el Presidente de la República, mediante (i) Decreto Ejecutivo Nro. 1017, de 16 de marzo de 2020, 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; (ii) Decreto Ejecutivo

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-3150-O

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

Nro. 1052, de 15 de mayo de 2020, renovó 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; (iii) Decreto Ejecutivo Nro. 1074, de 15 de junio de 2020, declaró un nuevo estado de excepción por calamidad pública en todo el territorio nacional por la presencia del COVID-19; y, (iv) Decreto Ejecutivo Nro. 1126, de 14 de agosto de 2020, renovó el estado de excepción por calamidad pública en todo el territorio nacional por la presencia del COVID-19 en el Ecuador a fin de continuar con el control de la enfermedad a través de medidas excepcionales necesarias para mitigar su contagio masivo.

En relación con ello, la Corte Constitucional emitió (i) el Dictamen Nro. 1-20-EE/20, en relación con la constitucionalidad del Decreto Ejecutivo Nro. 1017, de 16 de marzo de 2020 y determinó, en lo relevante, que los diferentes gobiernos autónomos descentralizados y demás autoridades seccionales están facultadas a emitir medidas complementarias a las del Comité de Operaciones de Emergencia nacional (el «COE-Nacional»); (ii) el Dictamen Nro. 2-20-EE/20, en relación con la constitucionalidad del Decreto Ejecutivo Nro. 1052, de 15 de mayo de 2020, y determinó aspectos a considerarse en temas atinentes a salud, violencia contra la mujer y otros; (iii) el Dictamen Nro. 3-20-EE/20, en relación con la constitucionalidad del Decreto Ejecutivo Nro. 1074, de 15 de junio de 2020, y planteó varias exigencias que deben cumplirse por los órganos y entes competentes; y, (iv) el Dictamen Nro. 5-20-EE/20 en relación con la constitucionalidad del Decreto Ejecutivo Nro. 1126, de 14 de agosto de 2020, indicando que no admitirá una nueva declaratoria sobre los mismos hechos que han configurado la calamidad pública en dos ocasiones previas con sus respectivas renovaciones.

En el caso particular del Distrito Metropolitano, el Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito (el «GAD-DMQ»), por medio de sus órganos competentes, adoptó medidas de carácter urgente y transitorio enfocadas, según correspondió, a contener el número de contagios, la propagación de la enfermedad y reforzar el sistema de salud de la ciudad; garantizando la realización de las actividades comerciales autorizadas según la evolución de la pandemia y las decisiones de las autoridades de la Administración Pública Central y los Dictámenes de la Corte Constitucional.

Por efecto de la Crisis sanitaria (*lockdown*), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos («OCDE»), entre otros, advirtió el impacto negativo que podría llegar a ocasionar en la economía, como se ha apreciado en los últimos meses en la ciudad y el país. En este sentido, la OCDE recomendó prever medidas fiscales para prevenir y modular estos efectos. Las medidas a implementar deberían abordar la perspectiva nacional y local.

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-3150-O

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

En ese sentido, la Ordenanza Metropolitana propuesta busca establecer, en forma de estímulo, una reducción de las tarifas de algunos de tributos previstos en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización y el Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, en los que el Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito es su sujeto activo, para aliviar, de alguna manera, las afectaciones económicas que ha sufrido la ciudad por la crisis.

A tal efecto, por la previsión del art. 169 del COOTAD en relación con la medida de compensación y, la facultad tributaria que se reconoce a los órganos legislativos de los GAD, con excepción de la juntas parroquiales, se plantean nuevas tarifas del impuesto a los vehículos en la ciudad.»

46. En *segundo lugar*, en relación con los considerandos, el siguiente texto:

«Que, el art. 226 de la Constitución de la República (la «Constitución») dispone que 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 les 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 ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución;

Que, el art. 240 de 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;

Que, 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;

Que, el art. 300 de la Constitución y los arts. 4 y 5 del Código Orgánico Tributario establecen los principios que tutelan al régimen jurídico tributario;

Que, el art. 169 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización («COOTAD»), permite a los gobiernos autónomos descentralizados, otorgar beneficios tributarios a través de ordenanzas. En concordancia, el art. 498 *ibídem*, establece que los concejos metropolitanos, mediante ordenanza, podrán reducir hasta en cincuenta por ciento (50%) de los tributos allí previstos para 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;

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-3150-O

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

Que, el art. 492 del COOTAD faculta a los gobiernos autónomos descentralizados distritales y municipales reglamentar mediante ordenanzas el cobro de sus tributos;

Que, se consideran impuestos municipales y metropolitanos, de conformidad con el art. 491 del COOTAD a 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;

Que, las tasas y contribuciones especiales de mejora creadas por el Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito («GAD DMQ»), constan en el Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito (el «Código Municipal»). En particular, el art. III.5.270, prevé tasa de turismo para el otorgamiento de la Licencia Metropolitana Única para el Ejercicio de Actividades Económicas;

Que, las disposiciones normativas que regulan la aplicación de los impuestos metropolitanos de los cuales el GAD DMQ es sujeto activo, se encuentran establecidas en el Código Municipal;

Que, en particular, en relación con la medida de compensación prevista por el art. 169 del COOTAD, el art. 538 *ibídem* establece que todo propietario de vehículo deberá satisfacer el impuesto a los vehículos. En complemento, el art. 539 del mismo cuerpo legal, prevé que la base imponible es el avalúo de los vehículos registrados en el Servicio de Rentas Internas y organismos correspondientes; y el art. 542 *ibídem*, determina que el lugar de pago es el lugar en el que esté registrado el vehículo;

Que, el 11 de marzo de 2020, la OMS declaró oficialmente al COVID-19 como una pandemia. En concordancia, la resolución Nro. A-0020, de 12 de marzo de 2020, el Alcalde Metropolitano declaró en estado de emergencia grave a todo el territorio del Distrito Metropolitano de Quito;

Que, la crisis sanitaria mundial originada por el COVID-19 ha motivado la adopción de medidas transitorias y urgentes por parte de la comunidad internacional y, por parte de las autoridades nacionales y locales, con el objeto de mitigar los riesgos a la salud pública, enfrentar temas sociales y económicos, y en lo pertinente a la ciudad, preparar al GAD DMQ hacia nuevas condiciones en función de la evolución de la pandemia; y,

Que, la propagación del COVID-19 en la ciudad ha generado una crisis que afecta a la economía de todos sus habitantes. En este sentido, en las circunstancias de emergencia

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-3150-O

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

evidenciadas, es necesaria la adopción e implementación de medidas y acciones que coadyuven a gestionar la crisis económica local de forma pertinente y oportuna, buscando, en algún modo, estimular el tejido productivo y social. Entre estas medidas, es pertinente generar estímulos de orden tributario dentro de las posibilidades que prevé el régimen jurídico aplicable.

En ejercicio de las atribuciones que confieren los artículos 240 de la Constitución de la República; 87, letras a) y b), 169, 492, 498 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización; y, 8 de la Ley de Orgánica de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito:».

47. En *tercer lugar*, en relación con el artículo, convendría que al proyecto «Ordenanza Metropolitana Reformatoria del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito que determina un estímulo tributario en la cuantía de ciertos tributos en los que el Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito es sujeto activo», incorpore un artículo adicional (art. 2), que contenga el texto de articulado propuesta para el proyecto de «Ordenanza Reformatoria al Código Municipal del Distrito Metropolitano de Quito, que incorpora un Capítulo al Título III, de su Libro III.5 para regular el impuesto a los vehículos», con la incorporación de las recomendaciones efectuadas en su momento por cada uno de los órganos técnicos del GAD DMQ.

48. A modo ilustrativo, los artículos del proyecto podrían establecerse en la forma siguiente:

«**Art. 1.** - Incorpórese a continuación del Título I del Libro V.2 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, el siguiente Título: [...]

[...] **Art. 2.-** Agréguese a continuación del Capítulo VII, del Título III, del Libro III.5 del Código Municipal del Distrito Metropolitano de Quito, el siguiente capítulo: [...]

5. Conclusiones y recomendaciones

49. Con base en los fundamentos expuestos, la Procuraduría Metropolitana, respecto al Requerimiento, concluye y, según el caso, recomienda lo siguiente:

(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) En razón del art. 169 del COOTAD, los órganos competentes del GAD DMQ, en relación con la concesión o ampliación de beneficios de orden tributario, emitirán

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-3150-O

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

informes técnicos que contengan: (i) la previsión de su impacto presupuestario y financiero; (ii) la metodología de cálculo y premisas adoptadas; y, (iii) las medidas de compensación de aumento de ingresos en los ejercicios financieros. En adición, la norma *in comento* determina específicamente que la previsión del impacto presupuestario y financiero de las medidas de compensación no puede ser menor a la respectiva disminución del ingreso en los ejercicios financieros para los cuales se establecerán metas fiscales y, que las medidas de compensación consistirán en la creación o aumento de tributo o contribución, la ampliación de la base de cálculo asociada a la incorporación de nuevos contribuyentes o el aumento de alícuotas. A tal efecto, de conformidad con el art. 169 del COOTAD, las medidas de compensación deberían aprobarse en la misma ordenanza que establezca la concesión o ampliación de incentivos o beneficios tributarios;

(c) En razón de la información proporcionada por el Informe conjunto emitido en relación con el Proyecto, puede considerarse, como se indica en el Requerimiento, pertinente la vinculación de los proyectos de ordenanzas previamente identificados en este Informe;

(d) La determinación de que un proyecto de ordenanza metropolitana se refiere a una sola materia -al igual que la verificación de los demás 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, por el objeto de regulación de los proyectos identificados como: «Ordenanza Metropolitana Reformatoria del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito que determina un estímulo tributario en la cuantía de ciertos tributos en los que el Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito es sujeto activo», y «Ordenanza Reformatoria al Código Municipal del Distrito Metropolitano de Quito, que incorpora un Capítulo al Título III, de su Libro III.5 para regular el impuesto a los vehículos», que se referirían a regímenes complementarios del Código Municipal, se desprende ambos proyectos de ordenanzas, en último sentido, tratarían asuntos relacionados con una sola materia, a saber, el régimen tributario seccional autónomo. Naturalmente, esta materia halla su fundamento en la facultad tributaria prevista a favor de los gobiernos autónomos descentralizados; y,

(e) La vinculación de los proyectos precisados en el párrafo inmotivado anterior, requeriría modificaciones en la exposición de motivos, considerandos y articulado. Las modificaciones al texto del Proyecto de Ordenanza, como exclusiones específicas, se justificarían dentro de las competencias y atribuciones que tienen las comisiones para el procesamiento de proyectos de ordenanzas, previstas en los arts. I.1.16 y I.1.48 del Código Municipal, art. 13 de la resolución C-074 y art. 67 del Código Orgánico Administrativo. Conforme se desprende de las consideraciones prevista en el apartado 4 de este Informe.

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-3150-O

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

50. El presente Informe no se refiere al contenido y los aspectos de carácter técnico que, en razón de su competencia material, corresponden, de forma exclusiva, a la responsabilidad de los órganos técnicos correspondientes del GAD DMQ; tampoco se refiere a las determinaciones o decisiones, cuya evaluación de mérito, oportunidad y conveniencia, corresponden a otros órganos y dependencias de la Municipalidad.

[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.

Atentamente,

Documento firmado electrónicamente

Abg. Fernando Andre Rojas Yerovi
SUBPROCURADOR METROPOLITANO

Referencias:

- GADDMQ-SGCM-2020-4228-O

Anexos:

- resolución_no._013-cpf-2020-signed.pdf

Copia:

Señor Abogado
Eduardo Hussein Del Pozo Fierro
Concejal Metropolitano