



CONCEJAL METROPOLITANO DE QUITO

Oficio Nro. GADDMQ-DC-GREC-2024-0048-O

Quito, D.M., 31 de enero de 2024

Asunto: Observaciones y aportes al proyecto de OM de remisión de intereses, multas y recargos

Señora Doctora
Libia Fernanda Rivas Ordóñez
Secretaria General
SECRETARÍA GENERAL DEL CONCEJO METROPOLITANO DE QUITO
En su Despacho

De mi consideración:

Luego de un cordial saludo, en ejercicio de mis facultades de fiscalización previstas en el artículo 88 del COOTAD y en mi calidad de integrante de la Comisión de Presupuesto y Finanzas Públicas presento las siguientes observaciones al proyecto en tratamiento de la Comisión:

El numeral 1 del artículo 85 de la Constitución de la República dispone que las políticas públicas y las prestaciones de bienes y servicios públicos deben orientarse a hacer efectivos todos los derechos de los ciudadanos de la República del Ecuador

Bajo esta premisa, al determinar la Constitución de la República en su Art. 238, que el sistema económico del Ecuador, es social y solidario; y reconocer al ser humano como sujeto y fin del mismo, plantea de forma general, que este sistema debe propender a una relación dinámica y equilibrada entre la sociedad, el Estado y el mercado, cuyo objetivo es garantizar la producción y reproducción de las condiciones materiales e inmateriales que posibiliten el buen vivir.

Así, en coherencia con lo indicado, la Constitución de la República, establece al Régimen de Desarrollo, como un conjunto organizado de sistemas enfocados a la consecución del buen vivir, cuyos objetivos principales, entre otros, son los de mejorar la calidad de vida y construir un sistema económico justo, democrático, productivo, solidario, sostenible y aumentar las capacidades y potencialidades de la población, conforme así lo describe la Carta Magna en sus Arts. 275, 276, 283.

Por su parte, en el Art. 284 de la Constitución de la República, se determina que la política económica tendrá, entre otros objetivos, el incentivar la producción nacional, la productividad y competitividad sistémicas, lograr un desarrollo equilibrado del territorio nacional, impulsar el pleno empleo y valorar todas las formas de trabajo, con respeto a los derechos laborales, manteniendo la estabilidad económica, entendida como el máximo



CONCEJAL METROPOLITANO DE QUITO

Oficio Nro. GADDMQ-DC-GREC-2024-0048-O

Quito, D.M., 31 de enero de 2024

nivel de producción y empleo sostenibles en el tiempo, de manera que se propicie el intercambio justo y complementario de bienes y servicios en mercados transparentes y eficientes que impulsen un consumo social y ambientalmente responsable.

Para las consideraciones pertinentes en torno a la aprobación de una remisión como la que estamos tratando en el Proyecto de Ordenanza Propuesto, es preciso tomar en cuenta lo dispuesto por el Art. 300 de la Constitución de la República que establece que el régimen tributario se rige por los principios de generalidad, progresividad, eficiencia, simplicidad administrativa, irretroactividad, equidad, transparencia y suficiencia recaudatoria. Además de que, la política tributaria deberá promover la redistribución y estimular el empleo, la producción de bienes y servicios, y conductas ecológicas, sociales y económicas responsables; lo cual es concordante con lo dispuesto en el Art. 334 de la Constitución de la República que establece que le corresponderá al Estado (entendido el mismo en todos sus niveles), entre otras cosas, desarrollar políticas de fomento a la producción nacional en todos los sectores. Así se lo ha entendido en la conceptualización del Plan Nacional para Crear Oportunidades 2021-2025, que establece como objetivo del eje económico del Estado, el fomento de un sistema tributario simple, progresivo, equitativo y eficiente, que evite la evasión y elusión fiscal y genere un crecimiento económico sostenido.

La situación del Presupuesto General del Estado, conocida por todos nosotros, que a todas luces evidencia un desfinanciamiento crónico que no ha logrado corregirse a lo largo de los años y que ha conllevado a que se encuentren también entre otros afectados los Gobiernos Autónomos Descentralizados, por la pendencia de cobertura de los valores correspondientes a los presupuestos municipales como del del Distrito Metropolitano de Quito, hace necesario considerar mecanismos que dinamicen la recaudación de ingresos de la Municipalidad y que ganen la voluntad de los contribuyentes y administrados para el cumplimiento de obligaciones pendientes con la Municipalidad, por lo cual el ejercicio de una remisión que permita ponerse al día a los administrados por una parte y por otra cumplir con la finalidad recaudatoria de la municipalidad es más que recomendable.

La Constitución de la República, en su Art. 120, en su numeral 7, establece que la Asamblea Nacional tendrá las siguientes atribuciones y deberes, además de las que determine la ley: “(...) 7. Crear, modificar o suprimir tributos mediante ley, sin menoscabo de las atribuciones conferidas a los gobiernos autónomos descentralizados (...)”

Por su parte, el Art. 132 de la Carta Magna prescribe que: “(...) la Asamblea Nacional aprobará como leyes las normas generales de interés común. Las atribuciones de la Asamblea Nacional que no requieran de la expedición de una ley se ejercerán a través de acuerdos o resoluciones. Se requerirá de ley en los siguientes casos: (...) 3. Crear, modificar o suprimir tributos, sin menoscabo de las atribuciones que la Constitución



CONCEJAL METROPOLITANO DE QUITO

Oficio Nro. GADDMQ-DC-GREC-2024-0048-O

Quito, D.M., 31 de enero de 2024

confiere a los gobiernos autónomos descentralizados (...)"

De conformidad con el Art. 238 de la CRE, viene a conocimiento que: "(...) Los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera (...)"

La autonomía definida en el párrafo precedente, se complementa con lo definido a continuación por el Art. 240, "(...) Los gobiernos autónomos descentralizados de las regiones, distritos metropolitanos, provincias y cantones tendrán facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales (...)" y además estas atribuciones legislativas, se afirman en las competencias exclusivas de los GADS, que las define el Art. 264 de la Constitución, al determinar que: "(...) Los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley: (...) 5. Crear, modificar o suprimir mediante ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de mejoras. (...)"

Por su parte, y en este orden de análisis normativo, a efectos de entendimiento, el Código Tributario en su Art. 1. Al referirse a su ámbito de aplicación establece en primera instancia, que: "(...) los preceptos de este Código regulan las relaciones jurídicas provenientes de los tributos, entre los sujetos activos y los contribuyentes o responsables de aquellos. Se aplicarán a todos los tributos: nacionales, provinciales, municipales o locales o de otros entes acreedores de los mismos, **así como a las situaciones que se deriven o se relacionen con ellos.** (...)" y a continuación procede a definir: "(...) **"Tributo" es la prestación pecuniaria exigida por el Estado, a través de entes nacionales o seccionales o de excepción, como consecuencia de la realización del hecho imponible previsto en la ley, con el objetivo de satisfacer necesidades públicas. Los tributos son: impuestos, tasas y contribuciones especiales.** (...)"

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización por su parte, en torno a la autonomía de los GADS, establece en su Art. 5, que: "(...) La autonomía política, administrativa y financiera de los gobiernos autónomos descentralizados y regímenes especiales prevista en la Constitución comprende el derecho y la capacidad efectiva de estos niveles de gobierno para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios, en sus respectivas circunscripciones territoriales, bajo su responsabilidad, sin intervención de otro nivel de gobierno y en beneficio de sus habitantes (...) Se expresa en el pleno ejercicio de las facultades normativas y ejecutivas (...)" continúa la norma previamente transcrita indicando en torno a la Facultad Normativa de los GADs en su Art. 7.-, que: "(...) Para el pleno ejercicio de sus competencias y de las facultades, se reconoce a los consejos regionales y provinciales concejos metropolitanos y municipales, la capacidad para dictar normas de carácter general a través de ordenanzas, acuerdos y resoluciones, aplicables dentro de su



CONCEJAL METROPOLITANO DE QUITO

Oficio Nro. GADDMQ-DC-GREC-2024-0048-O

Quito, D.M., 31 de enero de 2024

circunscripción territorial (...)

Y es así, que llegamos entonces como complemento al análisis efectuado, a las atribuciones que Los Consejos Municipales, Consejos Metropolitanos, Alcaldes Municipales y Alcaldes Metropolitanos tienen para ejercer la facultad normativa, particularmente dentro de la órbita de la materia Tributaria de su competencia exclusiva, como lo podemos evidenciar en el Art.57.-: “ (...) Atribuciones del concejo municipal.- Al concejo municipal le corresponde: b) Regular, mediante ordenanza, la aplicación de tributos previstos en la ley a su favor; “(...) **c) Crear, modificar, exonerar o extinguir tasas y contribuciones especiales por los servicios que presta y obras que ejecute;** (...)”; “Art. 60.- : (...) Atribuciones del alcalde o alcaldesa.- Le corresponde al alcalde o alcaldesa: (...) e) Presentar con facultad privativa, proyectos de ordenanzas tributarias que creen, modifiquen, exoneren o supriman tributos, en el ámbito de las competencias correspondientes a su nivel de gobierno; “(...) Art. 87.- 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; (...) **c) Crear, modificar o extinguir tasas y contribuciones especiales por los servicios que presta y obras que ejecute;**(...)”; y “(...) Art. 90.- Atribuciones del Alcalde o Alcaldesa Metropolitano.- Le corresponde al alcalde o alcaldesa metropolitano: e) Presentar con facultad privativa, proyectos de ordenanzas tributarias que creen, modifiquen, exoneren o supriman tributos, en el ámbito de las competencias correspondientes a su nivel de gobierno.

Lo indicado además es reforzado por el COOTAD en su Art. 186, al dejar claramente expresado, que en base a la “(...) **Facultad tributaria.- Los gobiernos autónomos descentralizados municipales y distritos metropolitanos mediante ordenanza podrán crear, modificar, exonerar o suprimir, tasas y contribuciones especiales de mejoras generales o específicas,** por procesos de planificación o administrativos que incrementen el valor del suelo o la propiedad; por el establecimiento o ampliación de servicios públicos que son de su responsabilidad; el uso de bienes o espacios públicos; y, en razón de las obras que ejecuten dentro del ámbito de sus competencias y circunscripción, así como la regulación para la captación de las plusvalías.

Cuando por decisión del gobierno metropolitano o municipal, la prestación de un servicio público exija el cobro de una prestación patrimonial al usuario, cualquiera sea el modelo de gestión o el prestador del servicio público, **esta prestación patrimonial será fijada, modificada o suprimida mediante ordenanza.**” (...)

Visto este primer bloque de análisis, es importante considerar, que, bajo el título de Disposiciones Especiales de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, del COOTAD, al definir las fuentes de obligaciones tributarias, el Art. 489.- establece como fuentes de la obligación tributaria municipal y metropolitana: “(...) a) Las leyes que han creado o crearen tributos para la financiación de los servicios municipales o



CONCEJAL METROPOLITANO DE QUITO

Oficio Nro. GADDMQ-DC-GREC-2024-0048-O

Quito, D.M., 31 de enero de 2024

metropolitanos, asignándoles su producto, total o parcialmente; b) Las leyes que facultan a las municipalidades o distritos metropolitanos para que puedan aplicar tributos de acuerdo con los niveles y procedimientos que en ellas se establecen; y, **c) Las ordenanzas que dicten las municipalidades o distritos metropolitanos en uso de la facultad conferida por la ley (...)**”

A continuación, se trae a colación lo dispuesto por el COOTAD en su Art. 566.-, en torno al Objeto y determinación de las tasas; “(...) **Las municipalidades y distritos metropolitanos podrán aplicar las tasas** retributivas de servicios públicos que se establecen en este Código. Podrán también aplicarse tasas sobre otros servicios públicos municipales o metropolitanos siempre que su monto guarde relación con el costo de producción de dichos servicios. (...) **se fijará por ordenanza. (...)**”

El Informe para primer debate del Proyecto de Ordenanza Informe de la Comisión No. IC-ORD-CPF-2024-001 , para que el Concejo Metropolitano de Quito conozca en primer debate, el proyecto de “ORDENANZA METROPOLITANA PARA LA APLICACIÓN DEL RÉGIMEN DE REMISIÓN DE INTERESES, MULTAS Y RECARGOS SOBRE TRIBUTOS ADMINISTRADOS POR EL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, SUS EMPRESAS PÚBLICAS, AGENCIAS, INSTITUCIONES Y ENTIDADES ADSCRITAS, PREVISTO EN LA LEY ORGÁNICA DE EFICIENCIA ECONÓMICA Y GENERACIÓN DE EMPLEO ”, aprobado por la Comisión de Presupuesto, Finanzas y Tributación, contiene en su análisis una serie de elementos de información técnica de los departamentos técnicos financieros y jurídicos de Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, y en su espacio de análisis, los miembros que suscriben el informe entre otros criterios para la aprobación del mismo ha considerado en las partes pertinentes, que: “(...) En un breve resumen de lo que agrupa el proyecto de Ordenanza, se puede concluir que la aplicación de este régimen de remisión la entidad municipal tendrá una importante herramienta no sólo para fomentar el cumplimiento tributario voluntario de los contribuyentes remisos, también podrá sanear su cartera vencida a la vez que aumenta la liquidez de las arcas fiscales, a través del reordenamiento y depuración de las obligaciones tributarias vencidas y pendientes de pago, en aplicación irrestricta de los principios de eficiencia, simplicidad administrativa y suficiencia recaudatoria (...)” y que, “(...) la remisión de obligaciones tributarias podemos definirla como la condonación o cancelación total o parcial de las deudas fiscales que un contribuyente tiene con la administración tributaria; es decir, es el acto normativo mediante el cual se releva al contribuyente de la obligación de pagar ciertos impuestos, multas, intereses u otras obligaciones tributarias.(...)” Ideas centrales con las que estamos de acuerdo, sin embargo de lo cual es preciso efectuar un análisis que conduzca a justificar las observaciones que efectuaré al Proyecto de Ordenanza más adelante.



CONCEJAL METROPOLITANO DE QUITO

Oficio Nro. GADDMQ-DC-GREC-2024-0048-O

Quito, D.M., 31 de enero de 2024

ANÁLISIS Y OBSERVACIONES

El informe para primer debate que estamos conociendo, al igual que el Proyecto de Ordenanza, no consideran la generalidad de las obligaciones que mantienen los administrados y que no se circunscriben solamente a aquellas que “define” como tributarias exclusivamente. Al respecto, es imperante, el recordar los procesos de crisis que se vienen enfrentando socialmente desde la sociedad en el Ecuador entero y particularmente en el Distrito Metropolitano de Quito, así, la pandemia y sus secuelas, la crisis de seguridad y violencia, la falta de empleo, crédito productivo entre otras; la ineficiencia de las Funciones del Estado, las Entidades del Régimen Central y los Gobiernos Autónomos Descentralizados para brindar respuestas ágiles y oportunas a los administrados en sus requerimiento y peticiones particularmente en lo que tiene que ver con reactivación económica y generación de empleo, la falta de seguridad jurídica que brindamos a nuestros administrados muchas veces, en cuanto a la emisión de LMUS y LUAES en sus diferentes clasificaciones, para ejercicio de actividades económicas en el Distrito Metropolitano de Quito, así como la falta de agilidad, oportunidad, simplicidad y transparencia en los procedimientos de aprobación, pago, recaudación, administración, sanción, adecuación de conductas, y en general nudos críticos burocráticos que afectan los procesos productivos de nuestro Distrito Metropolitano.

La carga impositiva, además de las situaciones descritas en el párrafo precedente, hacen que los administrados tengan que sortear un verdadero viacrucis muchas veces para poder ejercer las actividades económicas que requerimos para generación de empleo e inversión en nuestra Jurisdicción, es por ello, que al no haber considerado estas circunstancias, y estar en juego la garantía de derechos constitucionales en la decisión que respecto del Proyecto de Ordenanza tomemos como cuerpo colegiado, es preciso considerar, que las Tasas Municipales y Metropolitanas, se dictan, para el caso del Distrito Metropolitano de Quito, a través del Concejo Metropolitano, por medio de Ordenanzas, en función de su autonomía y la facultad normativa y tributaria que le otorga la Constitución de la República, el COOTAD, y el Código Tributario al Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. Estas tasas, se las crea por los servicios que preste y obras que ejecute, entre otros, por procesos de planificación o administrativos que incrementen el valor del suelo o la propiedad; por el establecimiento o ampliación de servicios públicos que son de su responsabilidad; por el uso de bienes o espacios públicos; y, por obras que ejecuten dentro del ámbito de sus competencias y circunscripción, así como por la regulación para la captación de las plusvalías y a su vez cuentan respecto de los títulos que representan con obligaciones que devienen y se relacionan con ellas.

El Código Tributario, define al Tributo, como la prestación pecuniaria exigida por el Estado, a través de entes nacionales o seccionales o de excepción, como consecuencia de la realización del hecho imponible, con el objetivo de satisfacer necesidades públicas. Y



CONCEJAL METROPOLITANO DE QUITO

Oficio Nro. GADDMQ-DC-GREC-2024-0048-O

Quito, D.M., 31 de enero de 2024

clasifica a los tributos en impuestos, tasas y contribuciones especiales. Los cuales se determinan en sus diferentes categorías, dentro de las competencias centrales y descentralizadas como las de los GADS, de conformidad con la Constitución de la República del Ecuador, especificando que se aplican los preceptos de dicho código también a las situaciones devenidas de los tributos ya definidos.

La Ley Orgánica de Urgencia Económica "Ley Orgánica de Eficiencia Económica y Generación de Empleo", publicada en el Registro Oficial Suplemento #461, de 20 de diciembre de 2023, norma cuyas disposiciones son de orden público, de naturaleza especial y que por objeto el impulso inmediato del empleo, el incremento en la recaudación tributaria y el incentivo de la inversión, en su Disposición Transitoria Segunda dispone: “(…) SEGUNDA.- Los Gobiernos Autónomos Descentralizados, así como sus empresas amparadas en la Ley Orgánica de Empresas Públicas, agencias, instituciones y entidades adscritas, podrán disponer la remisión del 100% de intereses, multas y recargos derivados de los tributos cuya administración y recaudación les corresponda, inclusive el impuesto al rodaje.

Para el efecto, los Gobiernos Autónomos Descentralizados deberán emitir una ordenanza en un término máximo de 45 días.

El pago deberá realizarse en un plazo máximo de 150 días contados a partir de la publicación de esta ley independientemente del tiempo de emisión de la ordenanza.

Esta remisión seguirá las mismas disposiciones establecidas en la Disposición Transitoria Primera, a excepción del último inciso. (…)”

En virtud de la base normativa analizada y particularmente de lo dispuesto en la Disposición Transitoria Segunda de la "Ley Orgánica de Eficiencia Económica y Generación de Empleo" considero pertinente se acote en el texto del Proyecto de **“ORDENANZA METROPOLITANA PARA LA APLICACIÓN DEL RÉGIMEN DE REMISIÓN DE INTERESES, MULTAS Y RECARGOS SOBRE TRIBUTOS ADMINISTRADOS POR EL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, SUS EMPRESAS PÚBLICAS, AGENCIAS, INSTITUCIONES Y ENTIDADES ADSCRITAS, PREVISTO EN LA LEY ORGÁNICA DE EFICIENCIA ECONÓMICA Y GENERACIÓN DE EMPLEO "** a fin de ajustarlo a la disposición jerárquicamente superior que es la Ley que ha dispuesto la Remisión:

1. En el Art. 1, que establece el objeto de la Ordenanza, a continuación de la frase **“(…) intereses, multas y recargos respecto de impuestos, tasas y contribuciones especiales (…)”**, se incorpore lo siguiente: **“…así como las obligaciones de los administrados derivadas de estos tributos y relacionadas o devenidas de licencias metropolitanas**



CONCEJAL METROPOLITANO DE QUITO

Oficio Nro. GADDMQ-DC-GREC-2024-0048-O

Quito, D.M., 31 de enero de 2024

urbanísticas y licencias metropolitanas únicas para el ejercicio de actividades económicas en sus diferentes clasificaciones...”.

1. En el Art. 1, en el párrafo sexto, que contiene la definición de Tasa, a continuación de la frase “(...) por la prestación de un servicio (...)”, incorpórese lo siguiente: “...entre otros, de aquellos devenidos de licencias metropolitanas urbanísticas y licencias metropolitanas únicas para el ejercicio de actividades económicas en sus diferentes clasificaciones...”.
1. En el Art. 3, sustituir las palabras: “(...) derivados de obligaciones tributarias (...)”, por: “...por obligaciones de los administrados derivadas de impuestos, tasas y contribuciones especiales y de aquellas relacionadas o devenidas de licencias metropolitanas urbanísticas y licencias metropolitanas únicas para el ejercicio de actividades económicas en sus diferentes clasificaciones...”
1. En el texto de los demás artículos del proyecto de Ordenanza, sustitúyase las palabras: Obligaciones Tributarias, por: “...obligaciones de los administrados derivadas de impuestos, tasas y contribuciones especiales y de aquellas relacionadas o devenidas de licencias metropolitanas urbanísticas y licencias metropolitanas únicas para el ejercicio de actividades económicas en sus diferentes clasificaciones...”

Con sentimientos de distinguida consideración.

Atentamente,



CONCEJAL METROPOLITANO DE QUITO

Oficio Nro. GADDMQ-DC-GREC-2024-0048-O

Quito, D.M., 31 de enero de 2024

Documento firmado electrónicamente

Sra. Estefania Cristina Grunauer Reinoso
CONCEJALA METROPOLITANA
DESPACHO CONCEJAL GRUNAUER REINOSO ESTEFANIA CRISTINA

Copia:

Señor

Fidel Angel Chamba Vozmediano

Concejal Metropolitano

DESPACHO CONCEJAL CHAMBA VOZMEDIANO FIDEL ANGEL

Acción	Siglas Responsable	Siglas Unidad	Fecha	Sumilla
Elaborado por: CARLOS ALBERTO JARAMILLO CHICAIZA	cj	DC-GREC	2024-01-31	
Aprobado por: Estefania Cristina Grunauer Reinoso	ecgr	DC-GREC	2024-01-31	

