

INFORME JURÍDICO NO VINCULANTE

Nro. 011-2023

Quito, D.M., 27 de diciembre de 2023

Proponente: Alcalde Metropolitano, Pabel Muñoz López.

Nombre del Proyecto: "ORDENANZA 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".

I. ANTECEDENTES Y OBJETIVO DEL INFORME

1.1. Con fecha 20 de diciembre de 2023 se publicó en el Suplemento del Registro Oficial Nro. 461, Suplemento, la "Ley Orgánica de Eficiencia Económica y Generación de Empleo" (LOEEGE).

1.1.1. El artículo 1 de esta norma señala:

"Objeto. - La presente Ley tiene por objeto el impulso inmediato del empleo, el incremento de la recaudación tributaria y el incentivo de la inversión".

1.1.2. La Disposición Transitoria Primera de la LOEEGE establece:

"Los contribuyentes que paguen la totalidad de la obligación u obligaciones tributarias vencidas a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley o aquellos contribuyentes que hayan sido notificados con una comunicación de diferencias o actas borrador hasta la fecha de entrada en vigencia de la presente ley, gozarán de la remisión del 100% de intereses, multas y recargos derivados de los tributos cuya administración y recaudación le correspondan al Servicio de Rentas Internas.

El pago deberá realizarse en un plazo máximo de 150 días contados a partir de la publicación de esta ley. Si el pago fuese parcial, no aplicará la remisión.

Si el contribuyente hubiese realizado pagos previos a la entrada en vigencia de la presente ley, se aplicarán las siguientes reglas:

(a) Cuando los pagos previos alcanzaren a cubrir la totalidad del saldo del capital de las obligaciones, quedarán remitidas; y,

(b) Cuando los pagos previos no alcanzaren a cubrir la totalidad del saldo del capital de las obligaciones, el contribuyente podrá cancelar la diferencia total con remisión, dentro del plazo establecido en la presente Ley.

Si existen procesos pendientes en sede administrativa, judicial, constitucional, arbitral o de la facultad de transigir, los contribuyentes además deberán presentar los desistimientos

de los recursos o acciones administrativas, judiciales, constitucionales o arbitrales nacionales y/o internacionales. De lo contrario, al momento de la emisión de la resolución, sentencia o acuerdo según corresponda, los pagos que se hubiesen efectuado serán imputados de conformidad con el artículo 47 del Código Tributario. De la misma manera, el Servicio de Rentas Internas deberá desistir de todos los recursos que hubiese presentado cuando verifique el pago de la totalidad del capital.

Los contribuyentes que se acojan a esta remisión no podrán iniciar acciones o recursos, ordinarios o extraordinarios, en sede administrativa, judicial, constitucional, o en arbitrajes nacionales o extranjeros, en contra de los actos o decisiones relacionados, con las obligaciones tributarias abordadas por esta remisión. Cualquier incumplimiento de esta disposición dejará sin efecto la remisión concedida. Además ningún valor pagado será susceptible de devolución.

El Servicio de Rentas Internas deberá recibir los pagos de los contribuyentes desde la entrada en vigencia de la presente ley.

No podrá acogerse a la remisión establecida en el primer inciso, el Presidente de la República, Asambleístas Provinciales y Nacionales, ni sus familiares hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad.”. (Énfasis fuera de texto original)

1.1.3. La Disposición Transitoria Segunda de esta norma prevé que:

“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”. (Énfasis fuera de texto original)

1.2. Con informe Nro. AG-DMT-JRM-2023-014 “INFORME TÉCNICO SOBRE LA REMISIÓN DE INTERESES MULTAS Y RECARGOS”, la Dirección Metropolitana Tributaria concluyó y recomendó:

“3. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

3.1. Conclusiones

El impacto de la remisión se ha analizado en los principales tributos de la Municipalidad que corresponden al impuesto predial, impuesto de patente municipal y la contribución

especial de mejoras, cuya cartera vencida asciende a \$473.209.369,21, de lo cual, el 35,23% de ese valor es susceptible de remisión, valor que se sitúa en \$166.706.189,04, permitiéndole recuperar al GAD una cartera de \$306.503.180,17.

El principal tributo que aporta en la cartera vencida es el impuesto predial, cuyo valor global asciende a \$260.015.422,50, pudiendo remitirse el 28,77% de este valor, siendo que el 74,94% de las obligaciones (en términos de dólares) se encuentra concentrado en los cinco últimos años vencidos, es decir, del año 2018 al 2022.

Para el caso del impuesto de patente municipal el valor de cartera vencida asciende a \$155.329.165,97, pudiendo remitirse el 50,08% de este rubro resaltando que el 38,75% de las obligaciones (en términos de dólares) se acumula en los años no prescritos; es decir, del 2019 al 2023.

La contribución especial de mejoras presenta una cartera vencida que asciende a \$57.864.780,74, de lo cual es susceptible de remisión el 24,40% de la deuda, y al igual que en el impuesto predial, estos valores se concentran en mayor proporción dentro de los cinco últimos años, es así que alcanza el 81,11%.

3.2. Recomendaciones

Se recomienda establecer estrategias que permitan persuadir al contribuyente para acogerse a la remisión de intereses, multas y recargos, toda vez que, resulta de bastante provecho para la Municipalidad, por cuanto la recuperación de la cartera es significativa, poniendo especial atención a los años en los cuales se concentran los tributos según cada concepto”.

1.3. Con informe Nro. AG-DMT-CT-2023-0024 “INFORME DE MOTIVACIÓN PROYECTO DE ORDENANZA 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”, la Dirección Metropolitana Tributaria concluyó y recomendó:

“4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Sobre la base del análisis antes desarrollado, tenemos que el proyecto de ordenanza cuenta con motivación amplia y suficiente para su sanción dado que aborda y recoge en legal y debida forma todos los aspectos necesarios para viabilizar la aplicación del régimen temporal y excepcional de remisión tributaria previsto en la Disposición Transitoria Segunda de la Ley Orgánica de Eficiencia Económica y Generación de Empleo, motivo por el cual se recomienda tramitar su sanción y publicación en el Registro Oficial conforme la normativa legal vigente”.

1.4. Con memorando Nro. GADDMQ-DMT-2023-0708-M de 21 de diciembre de 2023, la Directora Metropolitana Tributaria remitió al Administrador General, el proyecto de “ORDENANZA 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” y señalo que: *“Por tratarse de un proyecto de ordenanza en materia tributaria, cúpleme manifestar que de conformidad con lo dispuesto en la letra e) del artículo 90 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, su iniciativa privativa le corresponde al señor Alcalde”.*

1.5. Con oficio Nro. GADDMQ-AG-2023-1201-O de 21 de diciembre de 2023, el Administrador General remitió al Alcalde Metropolitano, el proyecto de ordenanza en mención y solicitó: *“En tal sentido, agradeceré a Usted se sirva poner a consideración del Concejo Metropolitano el proyecto de ordenanza mencionado, así como los documentos de sustento, a efectos de que dicho cuerpo colegiado proceda con su análisis, aprobación y expedición”.*

1.6. El señor Alcalde Metropolitano remite mediante oficio Nro. GADDMQ-AM-2023-2145-OF de 26 de diciembre de 2023, a la Secretaría General del Concejo Metropolitano de Quito, el proyecto de “ORDENANZA 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”.

1.7. La Secretaría General del Concejo Metropolitano de Quito, mediante memorando Nro. GADDMQ-SGCM-2023-5120-O de 26 diciembre de 2023, solicitó se proceda a dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 67.57 del Código Municipal, previo a la calificación del proyecto de ordenanza.

1.8. Con estos antecedentes, la Procuraduría Metropolitana procede a emitir el presente “Informe Jurídico No Vinculante” en el cual se realiza el análisis de viabilidad jurídica del proyecto de ordenanza referido.

II. COMPETENCIA

La Subprocuraduría de Asesoría General es competente para emitir este Informe “No Vinculante”, dentro del procedimiento previsto en el artículo 67.57 de la Ordenanza Nro. 063-2023 que reformo el Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, en función de lo dispuesto en la Resolución Nro. ADMQ 004-2023 de 15 de mayo de 2023, emitida por el Alcalde Metropolitano; y, la delegación otorgada por el señor Procurador Metropolitano conforme consta del oficio Nro. 013/FAS de 05 de diciembre de 2023, en concordancia con lo establecido en los artículos 49 y 69 numeral 1 del Código Orgánico Administrativo, y lo señalado en el artículo 11 de la Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito.

III. ELEMENTOS DEL PROYECTO DE ORDENANZA

El artículo 67.55 del Código Municipal señala como requisitos de los proyectos de ordenanzas: (i) exposición de motivos; (ii) considerandos; (iii) articulado correspondiente; (iv) disposiciones generales, transitorias, reformatorias y derogatorias, según el caso amerite y deberán referirse (v) a una sola materia.

En este sentido, de la revisión del proyecto de “ORDENANZA 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”, este contiene:

3.1. En la “exposición de motivos” el proyecto plantea que la aplicación de este régimen de remisión tiene como objetivo no sólo fomentar el cumplimiento tributario voluntario de los contribuyentes remisos, sino también sanear la cartera vencida del GAD DMQ, sus empresas públicas, agencias, instituciones y entidades adscritas; 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.

3.2. Los “considerandos” del proyecto delimitan las competencias de este Distrito Metropolitano, así como del órgano legislativo del GAD DMQ, para reglamentar por medio de ordenanzas la remisión de intereses, multas y recargos sobre sus tributos conforme las previsiones del marco jurídico aplicable, con base en la exposición de motivos.

3.2.1. Entre las normas citadas dentro de este acápite se sugiere observar el orden jerárquico de las normas prescritas en el artículo 425 de la Constitución de la República (Constitución).

3.2.2. Se recomienda observar e incluir en esta parte del proyecto de ordenanza, los artículos 264 número 5, 266 y 301 de la Constitución; artículos 55 letra e), 86, 87 letras a) y c), 186 y 492 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD); artículo 8 número 3 de la Ley de Régimen del Distrito Metropolitano de Quito; así como los artículos 37 número 4 y 54 del Código Tributario. Estas disposiciones prevén la facultad del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito (GAD DMQ) y de su órgano legislativo para emitir este proyecto de ordenanza.

3.3. El proyecto presenta un “artículo único” que persigue incorporar a continuación del Título V.1 del Libro III.5 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito (Código Municipal), el “TÍTULO V.2 DE LA 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”. En este capítulo propuesto constan nueve (9) artículos. Entre los elementos que se destacan se indica:

3.3.1. “(...) 1. -Objeto”. En el artículo se señala que: “La presente Ordenanza Metropolitana tiene por objeto **establecer las normas para la aplicación de la remisión de intereses,**

multas y recargos respecto de impuestos, tasas y contribuciones especiales, cuya administración y recaudación le corresponda al 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. (Énfasis fuera de texto original)

3.3.2. "(...) 3. - Remisión de intereses, multas y recargos". Este proyecto de ordenanza prevé que: ***"Se dispone la remisión del cien por ciento (100%) de intereses, multas y recargos derivados de obligaciones tributarias vencidas a la fecha de entrada en vigencia de la Ley Orgánica de Eficiencia Económica y Generación de Empleo cuya administración y recaudación le corresponda única y directamente al Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito, sus empresas públicas, agencias, instituciones y entidades adscritas"***. (Énfasis fuera de texto original)

3.3.3. "(...) 4.- Plazo de remisión". Este proyecto prevé que: *"los contribuyentes que pretendan beneficiarse del presente régimen de remisión del cien por ciento (100%) de intereses, multas y recargos deberán pagar la totalidad del capital en un plazo máximo de 150 días contados a partir de la publicación de la Ley Orgánica de Eficiencia Económica y Generación de Empleo"*. Siendo esta condición, el 20 de diciembre de 2023.

3.4. El proyecto contiene: (i) dos (2) Disposiciones Generales; (ii) una (1) Disposición Transitoria; y, (iii) una (1) Disposición Final.

3.4.1. Respecto a la "Disposición General Primera" cuyo texto señala:

"Encárguese a la Comisión de Codificación Legislativa, la codificación del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, de conformidad con la Disposición General Décimo Sexta del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización".

La Disposición General Décimo Sexta del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) establece a su tenor literal que:

"Los órganos legislativos de los gobiernos autónomos descentralizados deberán codificar y actualizar toda la normativa en el primer mes de cada año y dispondrá su publicación en su gaceta oficial y en el dominio web de cada institución".

3.4.2. Respecto a la "Disposición General Segunda" cuyo texto señala:

"La Dirección Metropolitana Tributaria en coordinación con la Dirección Metropolitana Financiera y la Secretaría de Tecnologías de la Información y Comunicaciones efectuarán las gestiones respectivas para la implementación de las soluciones tecnológicas necesarias para el cumplimiento de las disposiciones contenidas en la presente Ordenanza Metropolitana".

Sobre esta disposición, se recomienda precisar o señalar cual sería el órgano administrativo responsable de la implementación y ejecución de estas acciones dentro de las empresas públicas metropolitanas.

3.4.3. Respecto a la "Disposición Transitoria Primera" cuyo texto señala:

“Las Administraciones Tributarias de Excepción en el término de 5 días podrán emitir las disposiciones internas necesarias para la implementación de la presente Ordenanza Metropolitana”.

El artículo 66 del Código Tributario señala a las “administraciones tributarias por excepción” como:

“Se exceptúan de lo dispuesto en los artículos precedentes, los casos en que la ley expresamente conceda la gestión tributaria a la propia entidad pública acreedora de tributos. En tal evento, la administración de esos tributos corresponderá a los órganos del mismo sujeto activo que la ley señale; y, a falta de este señalamiento, a las autoridades que ordenen o deban ordenar la recaudación”.

Los artículos aludidos en esta disposición normativa hacen referencia a la “administración tributaria central” y a la “administración tributaria seccional”.

El Diccionario Panhispánico del Español Jurídico (2017) define al término “Disposición Transitoria” de la siguiente manera:

*“Elemento final de una iniciativa legislativa que no forma parte del cuerpo del proyecto o proposición y que pretende facilitar el tránsito al régimen jurídico previsto en la nueva regulación. Deberán utilizarse con criterio restrictivo y **delimitar de forma precisa la aplicación temporal y material de la disposición transitoria** correspondiente e incluirán por su orden: regulación autónoma de la anterior y nueva normativa para situaciones jurídicas iniciadas con anterioridad a su entrada en vigor; las que declaren la pervivencia o ultra actividad de la norma antigua respecto de situaciones jurídicas anteriores a la entrada en vigor de la nueva normativa; las que declaren la aplicación retroactiva o inmediata de la norma nueva para situaciones ya creadas al amparo de la anterior norma; las que declaren pervivencia de la antigua para situaciones jurídicas creadas después de la entrada en vigor de la nueva; y las que regulen de modo autónomo y provisional situaciones jurídicas que se produzcan después de la entrada en vigor”¹. (Énfasis fuera de texto original)*

En consecuencia, se observa que la “Disposición Transitoria Primera” cumple con la naturaleza transitoria, toda vez que esta debería contemplar la ocurrencia de una circunstancia dentro de un período de tiempo previsto para la aplicación de la norma.

3.4.4. La “Disposición Final” señala que: *“La presente Ordenanza entrará en vigencia con su publicación en el Registro Oficial, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 11 del Código Orgánico Tributario”.*

El artículo 11 del Código Tributario prevé que:

“Las leyes tributarias, sus reglamentos y las circulares de carácter general, regirán a partir de su publicación en el Registro Oficial, salvo que se establezcan fechas de vigencia posteriores a la misma.

¹ Diccionario Panhispánico del Español Jurídico (Volumen I), dirigido por Santiago Muñoz Machado. (Madrid, 2017, p. 843)

Sin embargo, las normas que se refieran a tributos cuya determinación o liquidación deban realizarse por períodos anuales, como acto meramente declarativo, se aplicarán desde el primer día del siguiente año calendario, y, desde el primer día del mes siguiente, cuando se trate de períodos menores”.

3.5. El proyecto se concatena con la “Disposición Transitoria Primera” de la Ley Orgánica de Eficiencia Económica y Generación de Empleo conforme lo prevé la “Disposición Transitoria Primera” de esta norma, que faculta a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, así como a sus empresas amparadas en la Ley Orgánica de Empresas Públicas, agencias, instituciones y entidades adscritas, la aplicación de la remisión de intereses, multas y recargos derivados de los tributos cuya administración y recaudación les corresponda, inclusive el impuesto al rodaje.

IV. ANÁLISIS JURÍDICO

4.1. Concordancia con la Constitución de la República, Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito.

4.1.1. El proyecto de ordenanza se enmarca en el “régimen tributario” con base en los principios previstos en el artículo 300 de la Constitución de la República del Ecuador (Constitución): (i) generalidad, (ii) progresividad, (iii) eficiencia, (iv) simplicidad administrativa, (v) irretroactividad, (vi) equidad, (vii) transparencia y (viii) suficiencia recaudatoria. La política tributaria promoverá la redistribución y estimulará el empleo, la producción de bienes y servicios, y conductas ecológicas, sociales y económicas responsables.

4.1.2. El artículo 301 de la Constitución prevé que “mediante ley sancionada por la Asamblea Nacional se podrá establecer, modificar, exonerar o extinguir impuestos” y a su vez que, “sólo por acto normativo de órgano competente se podrán establecer, modificar, exonerar y extinguir tasas y contribuciones”. El artículo 489 del COOTAD indica que son 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 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”.*

Es con ello que, el artículo 491 de la norma *ut supra* establece:

“Sin perjuicio de otros tributos que se hayan creado o que se crearen para la financiación municipal o metropolitana, se considerarán impuestos municipales y metropolitanos 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.”.

4.1.3. En consecuencia, el artículo 492 del COOTAD prevé que: *“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”*. Esto en concordancia con los artículos 4, 7 y 8 del Código Tributario-

4.1.4. La Disposición Transitoria Segunda de Ley Orgánica de Eficiencia Económica y Generación de Empleo, que tiene como finalidad el “incremento de la recaudación tributaria y el incentivo de la inversión” prevé que este Gobierno Autónomo Descentralizado, así como sus empresas públicas, agencias, instituciones y entidades adscritas, podrán disponer la remisión del cien por ciento (100%) de intereses, multas y recargos derivados de los tributos cuya administración y recaudación les corresponda. Para efecto de aquello deberán observar los presupuestos previstos en la Disposición Transitoria Primera, a excepción del último inciso de la norma *ut supra*. Este último inciso señala que:

“No podrá acogerse a la remisión establecida en el primer inciso, el Presidente de la República, Asambleístas Provinciales y Nacionales, ni sus familiares hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad.”

4.1.5. La figura de “remisión” como uno de los “modos de extinción” se encuentra descrita en el artículo 54 del Código Tributario, el cual señala que: *“Las deudas tributarias sólo podrán condonarse o remitirse en virtud de ley, en la cuantía y con los requisitos que en la misma se determinen. 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”*.

En consecuencia, esta figura se prevé dentro de la LOEEGE como una medida facultativa de los gobiernos autónomos descentralizados, entre los cuales se encuentra este Distrito Metropolitano de Quito conforme lo prevén los artículos 240 de la Constitución y 83 del COOTAD.

En caso de que este nivel de gobierno, aplique esta remisión deberá hacerlo a través de una ordenanza metropolitana en un término máximo de 45 días desde la publicación en el Registro Oficial de la norma *ut supra*, el pago por parte de los contribuyentes deberá hacerse bajo los presupuestos previstas en dicha norma. Esto no podrá exceder el plazo de 150 días contados a partir de la entrada en vigencia de la LOEEGE.

4.1.6. Por otro lado, respecto al órgano competente en este Distrito Metropolitano, el artículo 227 de la Constitución prevé los principios que rigen a la administración pública,

como eje transversal para la prestación de servicios públicos: (i) eficacia; (ii) eficiencia; (iii) calidad; (iv) jerarquía; (v) desconcentración; (vi) descentralización; (vii) coordinación; (viii) participación; (ix) planificación; (x) transparencia y (xi) evaluación.

En consecuencia, el artículo 240 de la Constitución reconoce la facultad legislativa que tienen los gobiernos autónomos descentralizados; y, señala en su artículo 266 que: *“Los gobiernos de los distritos metropolitanos autónomos ejercerán las competencias que corresponden a los gobiernos cantonales y todas las que sean aplicables de los gobiernos provinciales y regionales, sin perjuicio de las adicionales que determine la ley que regule el sistema nacional de competencias”*.

En cuanto a la competencia para la expedición de ordenanzas el COOTAD en las letras a) y c) del artículo 87, establece la facultad normativa del gobierno autónomo descentralizado metropolitano en materias de su competencia, mediante la expedición de ordenanzas metropolitanas, acuerdos y resoluciones.

De acuerdo con las normas precedentes, se determina que la reglamentación de los tributos metropolitanos constituye una competencia exclusiva de carácter constitucional y legal asignada a los gobiernos autónomos descentralizados metropolitanos o municipales, lo cual corresponde normar al Concejo Metropolitano a través de la expedición de ordenanzas metropolitanas. En concordancia con el artículo 8 número 3 de la Ley Orgánica de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito, al señalar expresamente que este órgano le corresponde: *“Normar, mediante Ordenanza, la aplicación de las disposiciones tributarias, de carácter municipal, cuando sea preciso”*.

No obstante, de conformidad con el artículo 54 del Código Tributario, le corresponderá al Alcalde Metropolitano o su delegado y a las máximas autoridades de las empresas públicas, dentro del ámbito de sus competencias, emitir los actos administrativos correspondientes para la aplicación de la esta figura de “remisión”, en los términos previstos en el proyecto de la ordenanza.

4.1.7. El señor Alcalde Metropolitano de Quito, proponente de este proyecto de ordenanza, con base en la facultad privativa establecida en el artículo 90 letra e) del COOTAD, señala en su parte expositiva que:

“La remisión, de conformidad con lo establecido en el artículo 37 del Código Orgánico Tributario se constituye en un modo de extinguir las obligaciones tributarias en todo o en parte, la cual sólo puede ser ordenada mediante ley, en virtud de los principios de legalidad y de reserva de ley consagrados en el artículo 301 de la Constitución de la República.

El 20 de diciembre de 2023 fue publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 461 de 20 de diciembre del 2023 la Ley Orgánica de Eficiencia Económica y Generación de Empleo, cuyo fin es establecer un proceso transitorio en beneficio de la seguridad jurídica de los contribuyentes y la liquidez del Estado, otorgando a los gobiernos autónomos descentralizados la facultad privativa de acoger y aplicar este proceso de remisión sobre obligaciones tributarias a su cargo, así como de sus empresas públicas, agencias, instituciones y entidades adscritas.

Mediante 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.”.

4.1.8. Este proyecto de ordenanza en concordancia con la “Disposición Transitoria Primera” de la LOEEGE prevé para la aplicación de la figura de “remisión” que los contribuyentes que mantengan “procesos pendientes en sede administrativa, judicial, constitucional, arbitral o de la facultad de transigir”, además del pago correspondiente “deberán presentar los desistimientos de los recursos o acciones administrativas, judiciales, constitucionales o arbitrales nacionales y/o internacionales”. “De lo contrario, al momento de la emisión de la resolución, sentencia o acuerdo según corresponda, los pagos que se hubiesen efectuado serán imputados de conformidad con el artículo 47 del Código Tributario”. Adicionalmente, esta iniciativa prevé las disposiciones correspondientes para: (i) Procesos determinativos en curso; (ii) Cumplimiento de obligaciones por compensación; y, (iii) Obligaciones en procedimientos de ejecución coactiva.

4.1.9 De otra parte, en el artículo 9 del proyecto de ordenanza referente a obligaciones tributarias de terceros, que dispone: *“Las obligaciones tributarias generadas por concepto de **tasas o impuestos** y que sean retenidos por el **Gobiernos (sic) Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito a favor de terceros que no formen parte del sistema municipal, no estarán sujetas al presente régimen de remisión de intereses, multas y recargos”.***

A continuación de la palabra impuestos, se sugiere incorporar el término *contribuciones* ya que éste es uno de los tipos de tributo, que se encuentra en el ámbito de las atribuciones recaudatorias reconocidas por la ley a los GAD’s. Finalmente, se recomienda modificar el término *Gobiernos* por *Gobierno*.

4.1.10. Acorde con todo lo mencionado, los artículos del proyecto de ordenanza analizados no contravienen disposiciones constitucionales ni normativas respecto de la temática que trata el proyecto de ordenanza materia de este informe.

4.2. Normas legales vigentes que serían incompatibles, que se verían afectadas o deberían derogarse o reformarse con la aprobación de la norma propuesta.

El Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, reformado en razón de la Ordenanza Metropolitana Nro. 063-2023, en el artículo 67.50 dispone que el Concejo Metropolitano de Quito podrá expedir como ordenanzas normas de carácter general que serán -salvo excepciones- necesariamente reformativas de este Código, ya por modificar sus disposiciones, ya por agregarle otras nuevas, las cuales se denominarán ordenanzas metropolitanas.

En tal sentido, el proyecto de ordenanza persigue incorporar a continuación del Título V.1 del Libro III.5 del Código Municipal el “TÍTULO V.2 DE LA 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”, actualmente comprendidos después del artículo 1824.5 de dicho cuerpo normativo.

En consecuencia, de la revisión y análisis respecto a las disposiciones del proyecto de “ORDENANZA 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”, no se encuentra normas de carácter constitucional e infra constitucional que se contrapongan a la iniciativa del señor Alcalde Metropolitano o en su lugar, debiesen reformarse o derogarse dentro del ámbito de competencias del GAD DMQ.

V. PRONUNCIAMIENTO

5.1. Con base en los fundamentos expuestos, la Procuraduría Metropolitana concluye que de acuerdo con lo manifestado en la letras a) y c) del artículo 87 del COOTAD, en concordancia con el número 3) del artículo 8 de la Ley Orgánica de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito, así como los artículos 67.48, 67.49 y 67.50 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, corresponde al Concejo Metropolitano debatir la “ORDENANZA 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”.

5.2. De igual manera, en función de la propuesta normativa remitida se concluye que ésta se encuentra dentro del régimen de competencias de este Distrito Metropolitano, y observa las disposiciones previstas en el ordenamiento jurídico para lo cual, esta Procuraduría emite viabilidad jurídica no vinculante y lo remite para continuar con el procedimiento parlamentario previsto en el artículo 322 del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía Descentralización y en los artículos 67.57 y siguientes del Código Municipal.

El pronunciamiento de la Procuraduría no se puede considerar vinculante, así tampoco se refiere a aspectos técnicos, ni a aquellos inherentes a las competencias de la dependencia que emitió los informes referidos en los antecedentes, mismos que son de exclusiva responsabilidad del área que lo generó.



Atentamente,

Mgs. Paola Crespo Enríquez
SUBPROCURADORA DE ASESORÍA GENERAL
PROCURADURÍA METROPOLITANA DEL GAD DMQ