

*Comisión de  
Proyecto de  
01/08/2017*



Expediente No. 2017-01361  
GDOC. No. 2017-099581 ✓

Quito, 31 JUL 2017

Abogado  
Diego Cevallos Salgado  
Secretario General del Concejo Metropolitano de Quito  
Presente.-



De mi consideración:

En atención al Oficio SG – 1775 de 27 de junio de 2017, recibido en esta Dependencia el 28 de junio de 2017 a las 08:40 am, cúmpleme manifestar:

### I. Competencia:

De conformidad con la Resolución A 004 de 12 de febrero de 2015 y el encargo efectuado por el señor Alcalde del Distrito Metropolitano de Quito, mediante acción de personal No. 51-751 de 12 de enero de 2016, quien suscribe es competente en calidad de Procurador Metropolitano encargado, para emitir el siguiente criterio legal.

### II. Petición:

Mediante Oficio SG – 1775 de 27 de junio de 2017, el Abogado Diego Cevallos Salgado, en su calidad de Secretario General del Concejo Metropolitano de Quito, manifiesta lo siguiente:

*“Por disposición del señor Concejal Marco Ponce, Presidente de la Comisión de Presupuesto, Finanzas y Tributación y en atención a su oficio expediente de Procuraduría No. 2017-01361 de 13 de junio de 2017, adjunto sírvase encontrar el informe técnico emitido por la Dirección Metropolitana Tributaria y el proyecto de Ordenanza que regula la aplicación del impuesto a las utilidades en la transferencia de predios urbanos y plusvalía de los mismos y del impuesto sobre el valor especulativo del suelo en la transferencia de bienes inmuebles en el Distrito Metropolitano de Quito, conocida en la sesión extraordinaria de la Comisión de Presupuesto Finanzas y Tributación de 5 de junio de 2017, con el propósito de que emita su informe y criterio legal.*

*Una vez que se reciban los informes de la Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda, Dirección Metropolitana de Catastro y Dirección Metropolitana Financiera, en igual forma serán remitidos a la dependencia a su cargo”.*

### III. Antecedente:

Mediante oficio No. DMT-2017-352 de 26 de junio de 2017, suscrito por el Ing. Santiago Betancourt Vaca, Director Metropolitano Tributario, emite su informe técnico, el que contiene observaciones al proyecto de ordenanza propuesto y presentado por la Dirección Metropolitana

Tributaria ante la Comisión de Presupuesto, Finanzas y Tributación del Concejo Metropolitano.

#### **IV. Base normativa:**

##### **Constitución de la República**

El artículo 240 ibídem dice: *“Los gobiernos autónomos descentralizados de las regiones, distritos metropolitanos, provincias y cantones tendrán facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales. Las juntas parroquiales rurales tendrán facultades reglamentarias”*.

El artículo 300, ibídem señala: *“El régimen tributario se regirá por los principios de generalidad, progresividad, eficiencia, simplicidad administrativa, irretroactividad, equidad, transparencia y suficiencia recaudatoria. Se priorizarán los impuestos directos y progresivos. La política tributaria promoverá la redistribución y estimulará el empleo, la producción de bienes y servicios, y conductas ecológicas, sociales y económicas responsables”*.

##### **Código Orgánico Tributario**

El artículo 9 del Código Orgánico Tributario, señala: *“La gestión tributaria corresponde al organismo que la ley establezca y comprende las funciones de determinación y recaudación de los tributos, así como la resolución de las reclamaciones y absolución de las consultas tributarias”*.

El artículo 65 del Código Ibídem, establece: *“Administración tributaria seccional.- En el ámbito provincial o municipal, la dirección de la administración tributaria corresponderá, en su caso, al Prefecto Provincial o al Alcalde, quienes la ejercerán a través de las dependencias, direcciones u órganos administrativos que la ley determine”*.

##### **Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización**

El artículo 7 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), señala: *“Facultad normativa.- Para el pleno ejercicio de sus competencias y de las facultades que de manera concurrente podrán asumir, 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 circunscripción territorial”*.

El artículo 86 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, establece: *“El concejo metropolitano es el órgano de legislación y fiscalización del gobierno autónomo descentralizado del distrito metropolitano (...)”*.

El literal d) del artículo 90 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, COOTAD, se refiere a las atribuciones del Alcalde Metropolitano; y, específicamente determina: *“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”*

El artículo 492 del COOTAD, dispone: *“Reglamentación.- Las municipalidades y distritos* 

*metropolitanos reglamentarán por medio de ordenanzas el cobro de sus tributos”.*

La Sección Décimo Primera del COOTAD, se refiere al Impuesto a las Utilidades en la Transferencia de Predios Urbanos y Plusvalía de los Mismos; y, en el artículo 556, dice: *“Impuesto por utilidades y plusvalía.- Se establece el impuesto del diez por ciento (10%) sobre las utilidades y plusvalía que provengan de la transferencia de inmuebles urbanos, porcentaje que se podrá modificar mediante ordenanza”.*

### **Ley Orgánica para Evitar la Especulación sobre el Valor de las Tierras y fijación de tributos**

La Ley Orgánica para Evitar la Especulación sobre el Valor de las Tierras y fijación de tributos publicada en el Séptimo Suplemento del Registro Oficial No. 913 de 30 de diciembre de 2016, crea el impuesto sobre el Valor Especulativo del Suelo en la Transferencia de Bienes Inmuebles.

#### **V. Criterio y análisis:**

Conforme consta de la base normativa que antecede, la Constitución de la República del Ecuador y el COOTAD reconocen facultades legislativas al Concejo Metropolitano, entre las cuales consta la de dictar normas de carácter general, a través de ordenanzas, acuerdos y resoluciones, acorde el procedimiento contemplado para el efecto en la ley y ordenanzas respectivas.

Para el efecto, en todos los casos se recomienda que se cuente con los informes preceptivos que determinen la viabilidad técnica del proyecto.

Independientemente de lo indicado, una vez revisado el proyecto de Ordenanza que se adjunta, ésta Procuraduría Metropolitana, emite **criterio legal favorable** al proyecto de Ordenanza que regula la aplicación del impuesto a las utilidades en la transferencia de predios urbanos y plusvalía de los mismos y del impuesto sobre el valor especulativo del suelo en la transferencia de bienes inmuebles en el Distrito Metropolitano de Quito, para lo cual previamente deberá introducirse en su texto las siguientes observaciones y recomendaciones al proyecto normativo propuesto:

- 1) En lo formal, el proyecto de Ordenanza materia del presente informe, no cuenta con el criterio favorable de la Dirección Metropolitana Tributaria, sino meramente con sus observaciones, razón por la cual es importante contar para el efecto con dicho criterio.
- 2) Dentro de la Exposición de Motivos:
  - a) En el segundo párrafo, cuarto renglón, se debería concluir hasta donde dice “en los procesos de transferencia de dominio”.
  - b) En el cuarto párrafo, quinto renglón, se debería concluir hasta donde dice “innecesarios”.
  - c) En el quinto párrafo, debe decir “Se precisa con el presente cuerpo normativo, unificar criterios en los procesos de liquidación de los impuestos relacionados en la presente Ordenanza”; o, “Se precisa con el presente cuerpo normativo, unificar criterios en los procesos de liquidación de los impuestos relacionados en la presente Ordenanza, creando con ello, un precedente normativo en fomento de la cultura”

tributaria al producir impacto en todos los impuestos que sobre predios administra el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.”

- 3) Dentro de los Considerandos:
- a) En el segundo, se debería concluir hasta donde dice “competencias y jurisdicciones territoriales”.
  - b) En el tercero, se recomienda que su texto llegue hasta “gobiernos autónomos descentralizados”.
  - c) En el sexto donde dice “los artículos 556 y siguientes íbidem”, debe decir “los artículos 556 y siguientes del COOTAD”.
  - d) El décimo, se recomienda eliminar, por ser un criterio subjetivo.
  - e) En el undécimo, primer renglón, se debe eliminar la palabra “de”; y, se debería concluir hasta donde dice “la Transferencia de Bienes Inmuebles”, por ser excesivamente descriptivo.
  - f) Se debería eliminar el décimo segundo, por constituir un criterio de naturaleza subjetiva.
- 4) Ya en lo que respecta al articulado del proyecto, se recomienda:
- a) Reemplazar la “Disposición Primera” por “Artículo Único”; además que el articulado del proyecto debería reemplazarse por artículos innumerados, toda vez que su contenido habrá de reordenarse al momento de llevarse a cabo la codificación que se está llevando a cabo por parte de la Comisión de Codificación Legislativa.
  - b) En el artículo 1 del proyecto de Ordenanza, se debe concluir hasta donde dice “es el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito”.
  - c) En el artículo 2 del proyecto de Ordenanza, cuarto renglón, en lo que respecta al primer párrafo, debe concluir hasta donde dice “mediante resolución”.
  - d) En el artículo 3, segundo renglón del último párrafo donde dice “Dirección Metropolitana de Catastros”, debe decir “Dirección Metropolitana de Catastro”.
  - e) En el artículo 15 del proyecto, se recomienda verificar que dichos requisitos no excedan o se contrapongan con lo establecido en el artículo 35 del Código Orgánico Tributario.
  - f) En la Sección Segunda, Exenciones Generales, sugerimos que se la limite al impuesto a la plusvalía en su título y contenido, pues no puede excederse del contenido del artículo 35 del Código Tributario.
  - g) En el artículo 17, en lugar de decir “Prohíbese”, debe decir “Se prohíbe”.
  - h) En el artículo 18 del proyecto de Ordenanza, cuarto renglón, donde dice “los dispuestos en el artículo 96 del Código Orgánico Tributario, y los contenidos en la presente ordenanza”, debe decir “los dispuestos en el artículo 96 del Código Orgánico Tributario relativos al caso, y los contenidos en la presente ordenanza”.
  - i) En el artículo 20, segundo párrafo, donde dice “Para la aplicación de este impuesto, se considerarán predios urbanos todos aquellos que se encuentran ubicados en zonas urbanas y de expansión urbana del Distrito Metropolitano de Quito de conformidad con los planes de desarrollo y ordenamiento territorial o los instrumentos de ordenamiento territorial que los sustituyan o modifiquen”, se recomienda modificar su texto a lo establecido en el artículo 561.4 del COOTAD, el hecho generador es la transferencia de dominio de bienes inmuebles rurales o urbanos, a cualquier título que dé lugar a una ganancia extraordinaria.
  - j) En el artículo 22, primer párrafo, también es preciso hacer referencia a la definición del hecho generador que consta en el literal que antecede. Mientras que en el mismo

artículo 22, segundo párrafo del proyecto de Ordenanza, donde dice “Sobre la calificación del hecho generador se estará a lo dispuesto en el Código Orgánico Tributario”, deberá decir “Sobre la calificación del hecho generador se estará a lo dispuesto en el artículo 17 del Código Orgánico Tributario”

- k) En los Arts. 23 y 24 del proyecto, se debe aclarar la redacción, considerando lo señalado en el artículo 558 del COOTAD, detallando que el valor a ser reintegrado será exactamente igual al valor pagado, en el plazo de sesenta días de ser el caso, caso contrario, el adquirente, deberá considerar lo establecido en el artículo 26 del Código Orgánico Tributario, demostrándose el pago con los datos correspondientes al domicilio del sujeto pasivo y demás información solicitada por la administración tributaria seccional.
- l) En el artículo 25, donde dice “Base imponible.- Se considera utilidad imponible o, real a la obtenida por el dueño del predio, por la diferencia entre el valor de adquisición y el valor en el que transfiere el bien inmueble, tomando en cuenta lo siguiente”, consideramos que debe decir “Base imponible, constituida por las utilidades reales que perciba el vendedor como producto de la venta del inmueble”; así como proceder a mejorar la redacción del tercer párrafo.
- m) En el artículo 26 primer párrafo del proyecto de Ordenanza, donde dice “Para la aplicación de la deducción prevista en el artículo 559 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, COOTAD, se considerará como costo de adquisición del predio objeto de la transferencia de dominio, al valor (...)”, debería decir “Para la aplicación de la deducción por costo de adquisición del predio objeto de la transferencia de dominio, prevista en el artículo 559 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, COOTAD, se considerará al valor o cuantía que conste (...)”.
- n) En el artículo 32 segundo párrafo, primer renglón, debe esclarecerse lo referente a construcciones abiertas y construcciones cerradas.
- o) En el primer párrafo del artículo 37, recomendamos reemplazar su texto por el siguiente: “Para aplicar la deducción contenida en la Ley, respecto de la concesión onerosa, se aplicarán las siguientes disposiciones:”.
- p) En la Disposición General Primera del proyecto de Ordenanza se debe corregir en el sentido de que el contenido de este proyecto, se refiere únicamente a los impuestos mencionados en este cuerpo normativo y no como se menciona “serán aplicables a todos los impuestos administrados por el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito”
- q) En la Disposición General Tercera del proyecto, debe eliminarse su texto, en razón de que dicho contenido ya se contempla en el artículo 561.17 del COOTAD.
- r) En la Disposición Transitoria Primera del proyecto de Ordenanza, primer renglón, se debe eliminar la palabra “en” y se debe agregar en su lugar la palabra “de”; y, en el tercer renglón, donde dice: “podrán efectuar”, debe decir “deberán efectuar”.
- s) Mientras en el segundo párrafo de la Disposición Transitoria Primera, donde dice “la entidad competente del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito”, debe decir cuál es la entidad competente.

Es preciso advertir además, que tenemos conocimiento que el Presidente de la República del Ecuador, Lcdo. Lenin Moreno ha solicitado a la Asamblea Nacional que se revise la Ley Orgánica para Evitar la Especulación sobre el Valor de las Tierras y fijación de tributo, cuyo alcance se desconoce por el momento, razón por la cual sería recomendable tener en cuenta este particular, a efectos de que el contenido del presente proyecto de Ordenanza guarde relación

con el resultado de dicha revisión.

Finalmente, cabe señalar que la propuesta técnica del presente proyecto de ordenanza sometido a nuestro análisis, es de exclusiva responsabilidad del órgano técnico que los emite y respecto de lo cual esta Procuraduría Metropolitana no efectúa análisis alguno por no ser competente para el efecto.


El presente informe no vierte opinión respecto a la oportunidad, mérito o conveniencia de las decisiones del órgano legislativo del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

Con sentimientos de distinguida consideración y estima.

Atentamente,

  
Dr. Gianni Frixione Enriquez  
Procurador Metropolitano.



	Nombres y Apellidos:	Sumilla:
Elaborado por:	Dr. Jaime Villacreses	
Revisado por:	Dr. Juan Carlos Mancheno	
	Dr. Edison Yépez	

\* Adjunto expediente completo.

C.c. Concejal Marco Ponce  
**Presidente de la Comisión de  
Presupuesto, Finanzas y Tributación.**