

Handwritten signature and date: 27/03/2018



PROCURADURÍA
METROPOLITANA

Oficio No. 0000078
GDOC No. 2018-046J9

27 MAR 2018

Abogado
Diego Cevallos Salgado

SECRETARIO GENERAL DEL CONCEJO METROPOLITANO DE QUITO

Presente

De mi consideración:

La emisión del presente informe se realiza de conformidad con el artículo 11 de la Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito y la Resolución A 004 de 12 de febrero de 2015.

SOLICITUD:

En atención a lo solicitado en sesión extraordinaria de Concejo Metropolitano realizada el día viernes 02 de marzo de 2018, relacionada con el informe de la Administración General y la Procuraduría Metropolitana sobre la determinación de avalúos para el pago del impuesto predial en el Distrito Metropolitano de Quito, me permito presentar el siguiente informe jurídico, dentro del ámbito de competencia de esta asesoría legal:

1.- ATRIBUCIONES DE LA ADMINISTRACIÓN

BASE LEGAL:

CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

“Art. 66.- Se reconoce y garantizará a las personas:

23. El derecho a dirigir quejas y peticiones individuales y colectivas a las autoridades y a recibir atención o respuestas motivadas (...).”

“Art. 75.- Toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión. El incumplimiento de las resoluciones judiciales será sancionado por la ley.”

“Art. 76.- En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: cf



PROCURADURÍA
METROPOLITANA

Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes.(...)"

"Art. 173.- Los actos administrativos de cualquier autoridad del Estado podrán ser impugnados, tanto en la vía administrativa como ante los correspondientes órganos de la Función Judicial. (...)"

LEY ORGÁNICA DE RÉGIMEN PARA EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

"Art. 18.- Competencia general.- Corresponde al respectivo Director en cada rama de la administración distrital el conocimiento y la resolución de las solicitudes y peticiones de los ciudadanos, así como las cuestiones que hayan sido objeto de delegación del Alcalde. (...)" (Concordancia Artículo 383 del COOTAD)

CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN:

"Art. 382.- Principios.- Los procedimientos administrativos que se ejecuten en los gobiernos autónomos descentralizados observarán los principios de legalidad, celeridad, cooperación, eficiencia, eficacia, transparencia, participación, libre acceso al expediente, informalidad, intermediación, buena fe y confianza legítima.

Los procedimientos administrativos no regulados expresamente en este Código estarán regulados por acto normativo expedido por el correspondiente gobierno autónomo descentralizado de conformidad con este Código. (...)"

"(...) En los gobiernos autónomos descentralizados en cuya circunscripción territorial se pueda acceder fácilmente a medios informáticos y digitales, se deberán receptor solicitudes y escritos por dichos medios, con igual validez que los presentados en medios impresos (...)"

"Art. 383.- Potestad resolutoria.- Corresponde a los directores departamentales o quienes hagan sus veces en la estructura organizacional de los gobiernos autónomos descentralizados, en cada área de la administración, conocer, sustanciar y resolver solicitudes, peticiones, reclamos y recursos de los administrados, excepto en las materias que por normativa jurídica expresa le corresponda a la máxima autoridad administrativa. (...)"

Los funcionarios de los gobiernos autónomos descentralizados que estén encargados de la sustanciación de los procedimientos administrativos serán responsables directos de su tramitación y adoptarán las medidas oportunas para remover los obstáculos que impidan, dificulten o retrasen el ejercicio pleno de los derechos de los interesados o el respeto a sus



PROCURADURÍA
METROPOLITANA

intereses legítimos, disponiendo lo necesario para evitar y eliminar toda anormalidad o retraso en la tramitación de procedimientos”.

“Art. 386.- inciso primero.- Obligación de resolver.- La administración está obligada a dictar resolución expresa y motivada en todos los procedimientos y a notificarla cualquiera que sea su forma y contenido. (...)”

“Art. 496.- Actualización del avalúo y de los catastros.- Las municipalidades y distritos metropolitanos realizarán, en forma obligatoria, actualizaciones generales de catastros y de la valoración de la propiedad urbana y rural cada bienio. A este efecto, la dirección financiera o quien haga sus veces notificará por la prensa a los propietarios, haciéndoles conocer la realización del avalúo. (...)”

Concluido este proceso, notificará por la prensa a la ciudadanía, para que los interesados puedan acercarse a la entidad o acceder por medios digitales al conocimiento de la nueva valoración; procedimiento que deberán implementar y reglamentar las municipalidades. (...)”

ORDENANZA METROPOLITANA No. 196

“Art. (...41), inciso primero.- Del avalúo.- En los casos en que el avalúo constante en el catastro no refleje la situación real del bien inmueble, la Dirección Metropolitana de Catastro, a través de sus unidades desconcentradas en las Administraciones Zonales, realizará la actualización de la información catastral, de ser necesario y bajo petición de parte u oficio.(...)”

“Art. (...42).- Del Valor Base del AIVA, Valor Base de la Construcción y Valores de Adicionales Constructivos e Instalaciones Especiales.- La información registrada en esta Ordenanza sobre valores de AIVA’s, valores en tipologías constructivas, valores de adicionales constructivos e instalaciones especiales, pesos en acabados exteriores e información de otras tablas; se generarán y/o actualizarán a petición de parte o de oficio, con base a los estudios e investigaciones que actualicen el sistema valorativo urbano, producto de los cambios físicos espaciales, legales y económicos que se dan en las Áreas Urbanas o Urbanas Parroquiales del Distrito Metropolitano de Quito. Dicha actualización estará a cargo la Unidad correspondiente de la Dirección Metropolitana de Catastro. (...)”

“Art. (...49).- Del Valor Base del AIVAR, Valor Base de la Construcción y Valores de Adicionales Constructivos e Instalaciones Especiales.- La información registrada en esta Ordenanza sobre valores en AIVA’s, valores en tipologías constructivas, valores de adicionales constructivos e instalaciones especiales, pesos en acabados exteriores e información de otras tablas; se generarán y/o actualizarán a petición de parte o de oficio, con base a los estudios e investigaciones que actualicen el sistema valorativo urbano, producto de los cambios físicos espaciales, legales y económicos que se dan en las Áreas Urbanas o Urbanas Parroquiales del Distrito Metropolitano de Quito. Dicha actualización estará a cargo la Unidad correspondiente de la Dirección Metropolitana de Catastro. (...)”

“DISPOSICIÓN GENERAL TERCERA.- Aquellas personas que se sientan afectadas respecto de la valoración de sus inmuebles como consecuencia de la implementación de la presente ordenanza, podrán solicitar la revisión de dicha valoración ante la Dirección Metropolitana de Catastro, para lo cual dicha dependencia deberá coordinar la publicación de procedimiento correspondiente en la página web institucional. (...)”

CONSIDERACIONES JURÍDICAS:

En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden se asegurará el derecho al debido proceso.

En el presente caso, la aplicación de la Ordenanza Metropolitana No. 196, sancionada el 22 de diciembre de 2017, que aprueba el plano del valor de la tierra de los predios urbanos y rurales del Distrito Metropolitano de Quito, genera, como consecuencia directa, obligaciones de carácter tributario, debiendo, en estricto cumplimiento de la norma constitucional, **garantizar el derecho al debido proceso de los ciudadanos, estableciendo mecanismos que permitan, a quienes se sientan afectados respecto a la valoración de sus predios, solicitar revisiones de sus avalúos:**

En este sentido, la Ordenanza Metropolitana No. 196, recoge esta garantía constitucional al establecer en su Disposición General Tercera, la posibilidad de solicitar a través del procedimiento establecido por el Departamento responsable la revisión de la valoración, incorporado en la página web institucional del Municipio. Procedimiento que a más de garantizar el derecho de los ciudadanos, cumple con los principios de legalidad, inmediación, celeridad, eficiencia, y eficacia.

El procedimiento administrativo para la revisión de los avalúos no se encuentra expresamente regulado por el COOTAD, por lo que en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 382, inciso segundo del COOTAD, la disposición General Tercera de la Ordenanza No. 196, estableció y autorizó un procedimiento para garantizar el derecho de los ciudadanos para que puedan solicitar la revisión de su avalúo, el cual ha sido implementado por la Dirección Metropolitana de Catastro .

La validez y legalidad del mecanismo establecido encuentra fundamento en el artículo 382 del COOTAD, que establece que para facilitar la formulación de solicitudes, recursos o reclamos, las administraciones de los gobiernos autónomos descentralizados deberán implementar mecanismos de fácil comprensión y cumplimiento, por áreas de servicio de cada dependencia. En los gobiernos autónomos descentralizados en cuya circunscripción territorial se pueda acceder fácilmente a medios informáticos y digitales, se **deberán receptar solicitudes y escritos por dichos medios, con igual validez que los presentados en medios impresos.** *cd*



PROCURADURÍA
METROPOLITANA

Respecto a la competencia para resolver la revisión de la valoración de los predios, esta está dada a través del artículo 383 del COOTAD en concordancia con el Artículo 18 de la Ley Orgánica de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito, que establece que corresponde a los directores departamentales o quienes hagan sus veces en la estructura organizacional de los gobiernos autónomos descentralizados, en cada área de la administración, conocer, sustanciar y resolver solicitudes, peticiones, reclamos y recursos de los administrados, excepto en las materias que por normativa jurídica expresa le corresponda a la máxima autoridad administrativa. Lo cual además concuerda con lo establecido en la Disposición General Tercera de la Ordenanza Metropolitana No. 196.

Mediante el mecanismo adoptado, conforme determina la Dirección Metropolitana de Catastro, no cambia las AIVAS que fueron aprobadas por el Concejo Metropolitano.

2.- DEL PROCEDIMIENTO ADOPTADO POR LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL

BASE LEGAL:

CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN

“Art. 139, inciso primero.- Ejercicio de la competencia de formar y administrar catastros inmobiliarios.- La formación y administración de los catastros inmobiliarios urbanos y rurales corresponde a los gobiernos autónomos descentralizados municipales, los que con la finalidad de unificar la metodología de manejo y acceso a la información deberán seguir los lineamientos y parámetros metodológicos que establezca la ley. Es obligación de dichos gobiernos actualizar cada dos años los catastros y la valoración de la propiedad urbana y rural. Sin perjuicio de realizar la actualización cuando solicite el propietario, a su costa. (...)”

“Art. 494.- Actualización del catastro.- Las municipalidades y distritos metropolitanos mantendrán actualizados en forma permanente, los catastros de predios urbanos y rurales. Los bienes inmuebles constarán en el catastro con el valor de la propiedad actualizado, en los términos establecidos en este Código. (...)”

“Art. 496.- Actualización del avalúo y de los catastros.- Las municipalidades y distritos metropolitanos realizarán, en forma obligatoria, actualizaciones generales de catastros y de la valoración de la propiedad urbana y rural cada bienio. A este efecto, la dirección financiera o quien haga sus veces notificará por la prensa a los propietarios, haciéndoles conocer la realización del avalúo. (...)”

“Art. 502.- inciso primero.- Normativa para la determinación del valor de los predios.- Los predios urbanos serán valorados mediante la aplicación de los elementos de valor del 

suelo, valor de las edificaciones y valor de reposición previstos en este Código; con este propósito, el concejo aprobará mediante ordenanza, el plano del valor de la tierra, los factores de aumento o reducción del valor del terreno por los aspectos geométricos, topográficos, accesibilidad a determinados servicios, como agua potable, alcantarillado y otros servicios, así como los factores para la valoración de las edificaciones. (...)

“Art. 516.- inciso primero.- Valoración de los predios rurales.- Los predios rurales serán valorados mediante la aplicación de los elementos de valor del suelo, valor de las edificaciones y valor de reposición previstos en este Código; con este propósito, el concejo respectivo aprobará, mediante ordenanza, el plano del valor de la tierra, los factores de aumento o reducción del valor del terreno por aspectos geométricos, topográficos, accesibilidad al riego, accesos y vías de comunicación, calidad del suelo, agua potable, alcantarillado y otros elementos semejantes, así como los factores para la valoración de las edificaciones. (...)”

ORDENANZA METROPOLITANA No. 0222

“Art. innumerado segundo del Capítulo I, Sección I señala que: “la formación, el mantenimiento y la conservación del catastro inmobiliario, así como la difusión de la información catastral, es de competencia exclusiva de la municipalidad del Distrito Metropolitano de Quito, por medio de la dirección de avalúos y catastros. (...)”

Dentro de las funciones de la Dirección Metropolitana de Catastro, en la ordenanza del catastro inmobiliario del MDMQ antes citada, entre otras se establecen las siguientes: a) construir y administrar el catastro urbano y rural de los bienes inmuebles del distrito metropolitano de Quito, con sujeción a las disposiciones legales vigentes; b) emitir las normas técnicas, especificaciones y principios homogéneos referentes a la localización, identificación, registro, cartografía y demás actividades catastrales de bienes inmuebles, y remitirlos para su aplicación a las jefaturas de avalúos y catastros de las administraciones zonales y demás direcciones metropolitanas relacionadas con el catastro inmobiliario; y, c) establecer mecanismos de coordinación con el registro de la propiedad y notarías, para la identificación de los propietarios y de los bienes inmuebles urbanos y rurales

En el Capítulo V de la citada Ordenanza se establece la obligatoriedad de la incorporación y tipos de procedimientos, al tenor del siguiente texto: *“la incorporación de los bienes inmuebles en el catastro inmobiliario, así como de las alteraciones de sus características, que conllevará, en su caso, la asignación del valor catastral, es obligatoria, y podrá extenderse a la modificación de cuantos datos sean necesarios para que la descripción catastral de los inmuebles afectados concuerde con la realidad.”* *ed*

CONSIDERACIONES JURÍDICAS:

La competencia del Concejo Metropolitano respecto a la valoración de la propiedad, se circunscribe a emitir la normativa pertinente (Ordenanza) en los términos previstos en los artículos 502 y 516 del COOTAD:

“Art. 502.- inciso primero.- Normativa para la determinación del valor de los predios.- Los predios urbanos serán valorados mediante la aplicación de los elementos de valor del suelo, valor de las edificaciones y valor de reposición previstos en este Código; con este propósito, el concejo aprobará mediante ordenanza, el plano del valor de la tierra, los factores de aumento o reducción del valor del terreno por los aspectos geométricos, topográficos, accesibilidad a determinados servicios, como agua potable, alcantarillado y otros servicios, así como los factores para la valoración de las edificaciones.(...)”

“Art. 516.- inciso primero.- Valoración de los predios rurales.- Los predios rurales serán valorados mediante la aplicación de los elementos de valor del suelo, valor de las edificaciones y valor de reposición previstos en este Código; con este propósito, el concejo respectivo aprobará, mediante ordenanza, el plano del valor de la tierra, los factores de aumento o reducción del valor del terreno por aspectos geométricos, topográficos, accesibilidad al riego, accesos y vías de comunicación, calidad del suelo, agua potable, alcantarillado y otros elementos semejantes, así como los factores para la valoración de las edificaciones.(...)”

El valor de la propiedad de los predios individuales que constan en el catastro, se conforma con elementos de valoración individual de cada predio, en relación al suelo, edificaciones y características propias de cada uno de ellos, por lo que la revisión del avalúo en caso de ser necesaria cuando el administrado así lo considere, debe individualizarse a la realidad de cada predio y en consecuencia debe sustentarse en la solicitud de cada propietario, por los efectos particulares que produce.

Es por esto que en la Ordenanza Metropolitana No. 196, en su Disposición General Tercera, establece la posibilidad de revisión de la valoración cuando el administrado no estuviere de acuerdo con la misma y así lo solicitare a la Administración (Dirección Metropolitana de Catastro).

En este contexto, la metodología técnica aplicada por la Dirección Metropolitana de Catastros, para el proceso de revisión individual de los predios, encuentra sustento legal en el marco regulatorio de la Ordenanza Metropolitana No. 0196, en la aplicación de las normas técnicas de valoración dadas para el Municipio de Quito a través de la Ordenanza Metropolitana No. 222, en concordancia con las normas técnicas nacionales de valoración, y en aplicación del criterio técnico emitido por el MIDUVI mediante el cual establece las normas y metodología técnica de valoración predial considerando los valores de mercado.

3.- DETERMINACIÓN DEL AVALÚO POR PARTE DEL ADMINISTRADO

La determinación del valor de la propiedad es competencia exclusiva de la Administración del Municipio Metropolitano de Quito, de conformidad con el Artículo 496 del COOTAD.

El administrado, en ejercicio de su legítimo derecho de petición puede solicitar la revisión de la valoración de su propiedad constante en el catastro; y, la Administración a través de acto motivado, de conceder o no la revisión del valor planteada.

El administrado en consecuencia, no determina su avalúo, lo que puede plantear son solicitudes para revisión del avalúo.

Recalcando que por competencia constitucional y legal, únicamente al Municipio de Quito le corresponde la administración, formación y actualización del catastro.

4.- POSIBILIDAD DE REFORMA DE LAS ORDENANZAS METROPOLITANAS 196 Y 197

La aprobación de nuevas AIVAS o su modificatoria, implicarían una reforma a la Ordenanza Metropolitana No. 196, que a su vez incidiría en cambios en la Ordenanza Metropolitana No. 197, que regula el impuesto a los predios urbanos y rurales y adicionales en el DMQ, cuyos efectos entrarían en vigencia para el ejercicio económico del año siguiente (2019), razón por la cual y a fin de evitar dejar en la indefensión al ciudadano y en garantía a su derecho de presentar reclamos, solicitudes e impugnaciones, la Ordenanza No. 196, previó mecanismos de carácter administrativo que permiten revisar la valoración de los predios de forma individual a solicitud del administrado, con efectos inmediatos.

“Código Tributario: Art. 11.- Vigencia de la ley.- Las leyes tributarias, sus reglamentos y las circulares de carácter general, regirán en todo el territorio nacional, en sus aguas y espacio aéreo jurisdiccional o en una parte de ellos, desde el día siguiente al de su publicación en el Registro Oficial, salvo que establezcan fechas especiales de vigencia posteriores a esa publicación.

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. (...)”

Todo esto, sin perjuicio de que además la Ordenanza 196 fue aprobada con un período bianual.

Además, toda reforma a las Ordenanzas citadas, regirá para futuro. 



PROCURADURÍA
METROPOLITANA

5.- LOS PORCENTAJES QUE ESTABLECÍA LA LEY DE PLUSVALÍA PARA EL VALOR DE LA PROPIEDAD, SE REFIEREN A CASOS INDIVIDUALES EXPRESAMENTE PREVISTOS EN DICHA NORMATIVA

REFORMA AL CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN, INTRODUCIDA POR LA LEY PARA EVITAR LA ESPECULACIÓN SOBRE EL VALOR DE LAS TIERRAS Y FIJACIÓN DE TRIBUTOS

“Art. 526.1.- Obligación de actualización.- (Agregado por el Art. 3 de la Ley s/n, R.O. 913-7S, 30-XII-2016).- Sin perjuicio de las demás obligaciones de actualización, los gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitanos tienen la obligación de actualizar los avalúos de los predios a su cargo, a un valor comprendido entre el setenta por ciento (70%) y el cien por ciento (100%) del valor del avalúo comercial solicitado por la institución financiera para el otorgamiento del crédito o al precio real de venta que consta en la escritura cuando se hubiere producido una hipoteca o venta de un bien inmueble, según el caso, siempre y cuando dicho valor sea mayor al avalúo registrado en su catastro. (...)”

Como se puede observar la disposición que introdujo la reforma al COOTAD, estableció la obligación de actualización de los avalúos respecto a un porcentaje que se aplicaba exclusivamente cuando existía solicitud por parte de la institución financiera para el otorgamiento del crédito o al precio real de venta que constaba en la escritura cuando se hubiere producido una hipoteca o venta de un bien inmueble, según el caso, siempre y cuando dicho valor sea mayor al avalúo registrado en su catastro.

Además, es necesario precisar que con fecha 21 de marzo de 2018, la Asamblea Nacional, expidió la “Ley Orgánica Derogatoria de la Ley Orgánica para evitar la especulación sobre el valor de las tierras y fijación de tributos, de conformidad con la consulta popular del 4 de febrero de 2018”, publicada en el Registro Oficial Suplemento 206 de 22 de marzo de 2018, que en su artículo 1 establece:

“Deróguese la Ley Orgánica para Evitar la Especulación sobre el Valor de las Tierras y Fijación de Tributos, publicada en el Tercer Registro Oficial Suplemento No. 913 de fecha 30 de diciembre de 2016”.

Con lo cual la precitada reforma al COOTAD, actualmente no surtiría ningún efecto jurídico.

El pronunciamiento de éste Despacho no se refiere a los aspectos técnicos, los cuales son, en razón de la competencia, de exclusiva responsabilidad del organismo técnico que los generen. *ed*

La oportunidad, mérito y conveniencia sobre las decisiones que se tomen en este caso son de competencia de las autoridades responsables del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

Con sentimientos de consideración y estima.

Atentamente,



Dr. Gianni Frazzoni Enríquez

PROCURADOR METROPOLITANO (E)

EY 

- Ejemplar 1: Secretario General del Concejo Metropolitano
- Ejemplar 2: Alcalde del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.
- Ejemplar 3: Archivo de Procuraduría
- Ejemplar 4: Respaldo Unidad de Suelo