

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2019-1033-O

Quito, D.M., 16 de diciembre de 2019

Asunto: Informe sobre Proyecto Ordenanza reformativa del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito

Señora Abogada
Damaris Priscila Ortiz Pasuy
Secretaria General del Concejo (E)
GAD DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO
En su Despacho

En relación con el oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2019-2521-O, de 12 de diciembre de 2019 (el «oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2019-2521-O»), y la indicación del presidente de la Comisión de Presupuesto, Finanzas y Tributación (la «Comisión»), presento el siguiente Informe Jurídico (el «Informe»):

1. Competencia

1. Emito el Informe fundamentado en el art. 11 de la Ley Orgánica de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito y la letra c) del art. 13 de la Resolución C 074, de 08 de marzo de 2016 (la «Resolución»).

2. Ámbito y objeto

2. El objeto de este Informe es expresar a la Comisión, el criterio de la Procuraduría Metropolitana, respecto al siguiente requerimiento (el «Requerimiento»): “*Por disposición del [...] presidente de la Comisión de Presupuesto, Finanzas y Tributación, [...] solicito a usted [...] remita su informe y criterio legal sobre el proyecto de “Ordenanza Reformativa del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, Capítulo que regula el Impuesto de los Predios Urbanos y Rurales y adicionales en el Distrito Metropolitano de Quito Bienio 2020-2021” [...]*”.

3. Este Informe no se refiere a asuntos de orden técnico, específicamente, financieros y tributarios, sobre los cuales se pronunciarán los órganos competentes, en este caso, la Dirección Metropolitana Financiera y Dirección Metropolitana Tributaria. Le corresponde al órgano legislativo evaluar la oportunidad, mérito y conveniencia de las decisiones que adopte en relación con el Proyecto.

3. Marco para el análisis jurídico

4. Mediante Ordenanza Metropolitana Nro. 197, sancionada el 22 de diciembre de 2017 y

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2019-1033-O

Quito, D.M., 16 de diciembre de 2019

publicada en el Registro Oficial (Edición Especial) Nro. 180, de 28 de diciembre de 2017, el Concejo Metropolitano del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito (el «GAD DMQ») reguló los aspectos, correspondientes a su competencia, en relación con el *impuesto a los predios urbanos y rurales y adicionales del DMQ*, para el bienio 2018-2019.

5. El Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito («Código Municipal»), derogó las ordenanzas metropolitanas que constan en su anexo de derogatorias, en el que consta la Ordenanza Metropolitana Nro. y 197, de 22 de diciembre de 2017, y la incorporó a su texto en el Libro III.5, relativo al presupuesto, finanzas y tributación.

6. A través de oficio Nro. GADDMQ-AM-2019-0449-OF, de 12 de diciembre de 2019, de conformidad con el art. 497 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización («COOTAD»), el señor Alcalde Metropolitano remitió a la Secretaría General del Concejo Metropolitano de Quito el proyecto de “*Ordenanza Reformatoria del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, Capítulo que regula el Impuesto de los Predios Urbanos y Rurales y adicionales en el Distrito Metropolitano de Quito Bienio 2020-2021*” (el «Proyecto»).

7. La Secretaría General del Concejo, por medio de oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2019-2509-O, de 12 de diciembre de 2019, realizó la revisión de los requisitos formales del Proyecto, indicando en específico lo siguiente: “*El proyecto de ordenanza en referencia cumple con los requisitos formales previstos en el artículo 322 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización - COOTAD, así como los de la Resolución de Concejo Metropolitano No. C074, es decir, se refiere a una sola materia y contiene exposición de motivos, el articulado que se propone y la expresión clara de los artículos que se derogan o reformen con la nueva ordenanza, considerandos constitucionales y legales, disposiciones generales y derogatorias. El presente proyecto de ordenanza contiene dos artículos, una disposición general y una disposición derogatoria. En tal virtud, remito el proyecto de ordenanza en referencia a la comisión bajo su presidencia, a fin de que en cumplimiento de lo establecido en la letra b) del artículo 13 de la Resolución de Concejo Metropolitano No. C074, se sirva incluir, en un plazo máximo de 15 días, el conocimiento del mismo en sesión ordinaria o extraordinaria de la Comisión de Presupuesto Finanzas y Tributación*”.

4. Análisis y criterio jurídico

8. Como ha quedado anotado, este Informe se acota en función del Requerimiento, y, por tanto, se refiere a: (i) régimen jurídico aplicable a la modificación del impuesto predial para el bienio 2020-2021; y, (ii) análisis jurídico del Proyecto.

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2019-1033-O

Quito, D.M., 16 de diciembre de 2019

4.1. Régimen jurídico aplicable a la modificación del Impuesto Predial Urbano e Impuesto Predial Rural del GAD DMQ para el bienio 2020-2021

9. El tributo constituye una prestación económica que el Estado exige en ejercicio de su poder de imperio, en virtud de una ley u otro acto de carácter normativo que le demanda el cumplimiento de sus fines. Se ha clasificado al tributo, tradicionalmente, en (i) impuestos, (ii) tasas, y (iii) contribuciones especiales o de mejora[1].

10. Los tributos son parte de las fuentes de financiamiento público (ingresos) que, en términos generales con entendidos como, prestaciones en dinero que el Estado exige a través de sus diversos niveles de gobierno, en ejercicio de su poder de imperio (en virtud de una ley en caso de impuesto y de ordenanzas para el caso tasas y contribuciones espaciales o de mejora) para cubrir, en parte, los gastos (egresos) que demanda el cumplimiento de sus objetivos y competencias.

11. Los elementos esenciales de los tributos, en general, se resumen en los siguientes: (i) unilateralidad, por ser el Estado el que establece la carga heterónomamente en relación con los individuos; (ii) cumplimiento coactivo, pues pueden ser exigidos en vía coactiva si no se cumple con su pago voluntario dentro de las condiciones y lapsos previstos; (iii) prestaciones pecuniarias, pues deben ser cancelados en dinero; (iv) fijados normativamente (reserva), por requerirse de un acto normativo (ley u ordenanza) para su establecimiento; y, (v) afectados a fines estatales, en referencia al destino de los ingresos tributarios, cuya finalidad es la de propiciar al Estado los medios necesarios para enfrentar a los gastos públicos.

12. El impuesto es una prestación exigida al contribuyente que no se vincula directamente con ninguna actividad estatal específica.

13. La Constitución de la República («Constitución») en el art. 300 y el Código Orgánico Tributario en los arts. 4 y 5, establecen los principios que imperan al régimen tributario de nuestro país, en los que se insertan las diferentes especies de tributos, establecimiento expresamente, los siguientes: “Art. 300.- *El régimen tributario se regirá por los principios de generalidad, progresividad, eficiencia, simplicidad administrativa, irretroactividad, equidad, transparencia y suficiencia recaudatoria. Se priorizan 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.*” “Art. 4.- *Reserva de ley.- Las leyes tributarias determinarán el objeto imponible, los sujetos activo y pasivo, la cuantía del tributo o la forma de establecerla, las exenciones y deducciones; los reclamos, recursos y demás materias reservadas a la ley que deban concederse conforme a este Código.*” “Art. 5.-

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2019-1033-O

Quito, D.M., 16 de diciembre de 2019

Principios tributarios.- El régimen tributario se regirá por los principios de legalidad, generalidad, igualdad, proporcionalidad e irretroactividad.”

14. Estos principios delimitan jurídicamente los actos de los poderes públicos, constituyéndose en límites de la actuación estatal y de los derechos constitucionales de los contribuyentes, esto es, valores esenciales del régimen tributario que ejercen una influencia directa en los procesos de creación, aplicación, modificación y extinción tributaria.[2] De los principios indicados, destacan para el análisis concreto dos en especial, el de legalidad y el de reserva normativa.

15. Por el principio de legalidad se entiende que los tributos deben ser establecidos por los órganos legislativos correspondientes conforme determina la Constitución[3]. En efecto, es necesaria una ley u acto normativo de órgano competente que haya observado el procedimiento de trámite establecido (reserva normativa).

16. De acuerdo con el principio de legalidad, solamente por acto legislativo del órgano competente se puede (i) crear, (ii) modificar, o (iii) suprimir tributos. En ese sentido, de acuerdo con el art. 301 de la Constitución, corresponde al Presidente de la República (el «Presidente») proponer proyectos de ley a la Asamblea Nacional (la «Asamblea») en los que se crea, modifique o suprima impuestos, pero quien tiene la atribución para crear, modificar y suprimir impuesto mediante ley, es la Asamblea, en base al art. 120 numeral 7 de la Constitución.

17. De manera similar, de acuerdo con el núm. 5 del art. 264 de la Constitución, los gobiernos autónomos descentralizados municipales, pueden (i) crear, (ii) modificar, o (iii) suprimir tasas y contribuciones especiales de mejoras. De conformidad con el art. 266 ibídem, los gobiernos autónomos distritales, tienen las mismas competencias que los municipales. En ese sentido, el art. 90 letra e) del COOTAD, establece como una atribución del Alcalde Metropolitano, la presentación con facultad privativa, de proyectos de ordenanzas tributarias que creen, modifiquen o exoneren tributos en el ámbito de las competencias correspondientes a su nivel de gobierno. El art. 87 letra c) establece como competencia del Concejo Metropolitano, la de crear, modificar o extinguir tasas y contribuciones especiales por los servicios que se presta y obras que se ejecute. En ese sentido, el Alcalde Metropolitano tiene la iniciativa para la creación, modificación o extinción de tasas y contribuciones especiales o de mejora, pero el Concejo Metropolitano es el órgano que las instrumenta a través del correspondiente procedimiento establecido.

18. Por su parte, por el principio de reserva normativa se entiende que, entre otros, los elementos esenciales de los tributos deben ser establecidos en una ley, o en el caso de tasas y contribuciones especiales o de mejora de gobiernos autónomos descentralizados con la competencia para ello, en ordenanzas. Los elementos esenciales de los tributos han

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2019-1033-O

Quito, D.M., 16 de diciembre de 2019

sido clasificados términos cualitativos y cuantitativos. Los cualitativos son los que definen el campo de aplicación de cada tributo: (i) hecho generador, (ii) sujeto activo, y (iii) sujeto pasivo. Los cuantitativos, determinan el importe de la carga tributaria para cada caso: (i) la base imponible, y (ii) la tarifa, de existir cuotas variables.

19. La norma del art. 497 del COOTAD específicamente respecto al impuesto a los predios urbanos y rurales, que indica lo siguiente: (énfasis añadido): “*Art. 497.- Actualización de los impuestos.- Una vez realizada la actualización de los avalúos, será revisado el monto de los impuestos prediales urbano y rural que regirán para el bienio; la revisión la hará el concejo, observando los principios básicos de igualdad, proporcionalidad, progresividad y generalidad que sustentan el sistema tributario nacional*”.

20. En concordancia con la norma transcrita, los arts. 505 y 518 del COOTAD establecen la forma de obtener el valor catastral imponible para aplicar la tarifa del impuesto predial urbano e impuesto predial rural. Los arts. 504 y 517 *ibídem*, establecen las bandas impositivas para fijar la tarifa del impuesto predial urbano e impuesto predial rural.

21. Los precitados artículos permiten dimensionar el alcance los principios de legalidad y reserva normativa respecto al Impuesto Predial Urbano e Impuesto Predial Rural. Su configuración legal se encuentra recogida en el COOTAD pero la determinación de su cuantía o valor imposible se fija, por expresa disposición legal, por los concejos metropolitanos o municipales a través de una ordenanza.

22. El art. 497 del COOTAD indica que previamente a la revisión de los montos del Impuesto Predial Urbano e Impuesto Predial Rural, debe efectuarse una actualización de los avalúos de los predios. El término revisión debe ser entendido o interpretado observando lo siguiente:

- a) De acuerdo con las reglas de interpretación del Código Civil, concretamente el núm. 2 del art. 18, que indica lo siguiente (énfasis añadido): “*Art. 18.- Los jueces no pueden suspender ni denegar la administración de justicia por oscuridad o falta de ley. En tales casos juzgarán atendiendo a las reglas siguientes: [...] 2. Las palabras de la ley se entenderán en su sentido natural y obvio, según el uso general de las mismas palabras; pero cuando el legislador las haya definido expresamente para ciertas materias, se les dará en éstas su significado legal [...]”;*
- b) El Diccionario de la Real Academia de la Lengua, instrumento utilizado para determinar el sentido de las palabras en el idioma castellano, define a la palabra “revisión-revisado-revisar” como: (i) tr. Ver con atención y cuidado; (ii) tr. Someter algo a nuevo examen para corregirlo, enmendarlo o repararlo; y, (iii) tr. Actualizar, poner al día); y,

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2019-1033-O

Quito, D.M., 16 de diciembre de 2019

- c) En efecto, el término “revisión” se entiende como actualización, ajuste o enmienda de algo. En el caso específico, se refiere a la actualización, ajuste o enmienda (al alza o a la baja) de los valores de los impuestos prediales urbano y rural.

23. Las siguientes disposiciones completan el marco jurídico, en cuanto es relevante para este Informe:

- a) El art. 169 del COOTAD faculta a los gobiernos autónomos descentralizados, a otorgar beneficios tributarios mediante ordenanza. Esos beneficios se establecen bajo la observancia de los principios establecidos para el régimen tributario de nuestro país (artículos 300 de la Constitución, 4 y 5 del COT). Para el establecimiento de los beneficios se requiere un informe técnico, específicamente, financiero y tributario que se refiera concretamente a los siguientes asuntos:
 - i) La previsión del impacto de los beneficios en el presupuesto y su financiamiento;
 - ii) La metodología de cálculo y premisas adoptadas; y,
 - iii) Las medidas de compensación de aumento de ingresos en los ejercicios financieros.
- b) El art. 492 del COOTAD permite a los gobiernos descentralizados municipales y distritales reglamentar, mediante ordenanza, el cobro de los tributos respecto de los cuales tengan la calidad de sujetos activos;
- c) La norma del art. 498 del COOTAD establece que, con el objeto de estimular nuevas inversiones en el desarrollo de la construcción y otras actividades productivas, los concejos metropolitanos pueden, mediante ordenanza, disminuir hasta el cincuenta por ciento los valores que corresponda cancelar a los diferentes sujetos pasivos de los tributos que son sujetos activos. Este estímulo podrá tener un plazo máximo de duración de diez años improrrogables;
- d) Las normas de los arts. 511 y 523 del COOTAD indican que, con base en todas las modificaciones operadas en los catastros hasta el 31 de diciembre de cada año, se determinará el impuesto predial para su cobro a partir del 1 de enero del año siguiente;
- e) El art. 561.18 del COOTAD advierte sobre la responsabilidad civil y pecuniaria directa de las autoridades competentes, por los valores dejados de recaudar por concepto del impuesto predial urbano y rural como consecuencia de la falta de actualización de los avalúos catastrales a su cargo; y,
- f) El Código Municipal, en el Libro III.5, capítulo II, establece las normas relativas a la revisión de Impuesto Predial Urbano e Impuesto Predial Rural para el bienio 2018-2019. En el art. III.5.384 establece la forma de aplicación de la facultad determinadora como sujeto del GAD DMQ.

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2019-1033-O

Quito, D.M., 16 de diciembre de 2019

4.2. Análisis jurídico del Proyecto

24. En este apartado se hacen constar los comentarios específicos respecto al contenido de la exposición de motivos, considerandos y articulado del Proyecto.

25. *Primero*, respecto al contenido normativo del Proyecto, se debe considerar:

- a) El COOTAD, en la letra a) del art. 87, establece la facultad normativa del gobierno autónomo descentralizado metropolitano en materias de su competencia mediante la expedición de: ordenanzas metropolitanas, acuerdos y resoluciones. En la letra b) del mismo artículo, indica que le corresponde regular mediante ordenanza la aplicación de los tributos previstos en ley a su favor;
- b) De conformidad con los arts. 322 y 323 del COOTAD, el Proyecto es una propuesta de Ordenanza por establecer disposiciones normativas relativas a un asunto de interés general para el DMQ;
- c) La aprobación de un proyecto de ordenanza seguirá el procedimiento establecido en el art. 322 del COOTAD y, adicionalmente, en lo que resulte aplicable, lo establecido en la Resolución C-074, de 8 de marzo de 2016;

26. *Segundo*, de conformidad con el art. 322 del COOTAD, los proyectos de ordenanzas, deben referirse a una sola materia y contendrán (i) la exposición de motivos, (ii) el articulado que se proponga, y (iii) la expresión clara de los artículos que se derogan o reforman con la nueva ordenanza. El efecto del incumplimiento de estos requisitos, es que el proyecto no deba ser tramitado. Al respecto debe estimarse:

- a) El Proyecto se refiere a una sola materia y contiene, en su estructura formal, la exposición de motivos, considerandos y la mención a las normas que se expiden;
- b) En la exposición de motivos se hace una descripción factual de la necesidad de revisión del Impuesto Predial Urbano e Impuesto Predial Rural para el bienio 2020-2021; y,
- c) En los considerandos se hace referencia a las bases constitucionales, legales y reglamentarios que sirven de fundamento para la expedición de la ordenanza.

27. *Tercero*, en específico respecto a los considerandos, en calidad de asesoría y con respeto a la regla de iniciativa legislativa prevista a favor de las autoridades de elección popular en la letra b) del art. 88 del COOTAD, y en el caso concreto del Proyecto, con respecto a la letra e) del art. 90 del COOTAD, me permito adjuntar a este Informe, para consideración de los integrantes de la Comisión y del Concejo Metropolitano, un texto alternativo a los considerandos del Proyecto.

28. *Cuarto*, respecto al contenido específico del articulado del proyecto, se debe

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2019-1033-O

Quito, D.M., 16 de diciembre de 2019

considerar lo siguiente:

- a) Convendría eliminar la numeración de los artículos propuestos e incorporar una disposición general que disponga a la Secretaría General del Concejo, proceder con la reenumeración del Código Municipal;
- b) Por un asunto de técnica legislativa, el artículo primero debería ser modificado en su texto, aclarándose que se realiza únicamente una unificación en el cobro de tributos. Se sugiere el siguiente texto: *“En el título de crédito de los impuestos a los predios urbanos y predios rurales se reflejarán los valores de (i) la contribución predial para el Cuerpo de Bomberos establecida; y, (ii) la tasa de Seguridad Ciudadana prevista en el presente Código. Los valores de los tributos mencionados en este artículo deben ser cancelados conjuntamente según las fechas de pago establecidas en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización para los impuestos a los predios urbanos y predios rurales”*;
- c) El Código Orgánico Tributario («COT»), en su art. 11, establece que las leyes tributarias, sus reglamentos y circulares de carácter general rigen a partir de su publicación en el Registro Oficial, salvo el establecimiento de una fecha de vigencia posterior. El Proyecto, al contener una revisión de los montos de los impuestos prediales urbano y rural den DMQ, entraría en vigencia a partir de su publicación en el Registro Oficial, salvo disposición contraria que establezca una posterior. En ese sentido, el art. 2 del Proyecto debe adecuar su texto a la norma indicada (art. 11 COT), según se explica en la letra siguiente. Además de ello, debe modificar su posición en el Proyecto, al ser, en esencia, por su contenido, una disposición final y no un artículo;
- d) Por ser el Impuesto Predial Urbano e Impuesto Predial Rural un tributo de determinación y liquidación anual, de acuerdo con la norma del art. 11 del COT su aplicación regirá desde el primer día del siguiente año, es decir que, la aprobación y publicación del Proyecto en el Registro Oficial debe realizarse hasta antes del 31 de diciembre de 2019, para que rija para el ejercicio económico 2020 y siguiente;
- e) La disposición general única corresponde a un artículo, por lo que debería modificarse su posición dentro del Proyecto para que conste como un artículo;

5. Conclusiones

29. Con base en los fundamentos expuestos, la Procuraduría Metropolitana, respecto al requerimiento, concluye lo siguiente:

- a) El GAD DMQ es competente para revisar el monto del Impuesto Predial Urbano e Impuesto Predial Rural que rigen para los bienios, en este caso, el propuesto para los años 2020 - 2021;
- b) La revisión del monto del Impuesto Predial Urbano e Impuesto Predial Rural, según

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2019-1033-O

Quito, D.M., 16 de diciembre de 2019

- las reglas de interpretación establecidas en el Código Civil, se refiere a la actualización, ajuste o enmienda de los valores de los impuestos prediales urbano y rural;
- c) El GAD DMQ está facultado para regular mediante ordenanza el cobro de los tributos establecidos en su favor dentro los límites que fijan los principios de legalidad y reserva normativa;
 - d) GAD DMQ puede establecer beneficios e incentivos tributarios a través de ordenanzas, observando el procedimiento establecido legalmente;
 - e) El Concejo Metropolitano de Quito, en su calidad de órgano legislativo del GAD DMQ, es competente para el conocimiento y expedición del Proyecto; y,
 - f) El Proyecto observa el régimen jurídico aplicable y no contraviene normativa del ordenamiento jurídico ecuatoriano, por lo es factible que sea puesto en conocimiento del Concejo Metropolitano, luego de las discusiones que se originen en el seno de la Comisión y la observancia de las recomendaciones que constan en el acápite anterior, concretamente en el *punto 28* de este Informe.

30. Este informe no se refiere a asuntos de orden técnico, sobre los cuales se pronunciarán los órganos competentes del GAD DMQ, en este caso, la Dirección Metropolitana Financiera y la Dirección Metropolitana Tributaria.

[1] Código Orgánico Tributario. “Art. 1.- *Ambito de aplicación.*- [...] Para estos efectos, *entiéndese por tributos los impuestos, las tasas y las contribuciones especiales o de mejora.*”

[2] César Gamba Valega, *Los principios constitucionales en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Peruano*, en Derecho Tributario, coordinado por Daniel Yacolca Estares, Grijley, Lima, Grijley, p. 35.

[3] César Montaña Galarza, “La obligación de contribuir y los principios de la tributación en las constituciones de los Estados miembros de la Comunidad Andina”, en *Tópicos Fiscales Contemporáneos*, coordinado por Daniel Yacolca Estares, México, Universidad de Guadalajara, 2004, p. 218.

Atentamente,

Documento firmado electrónicamente

Dunker Morales Vela
PROCURADOR METROPOLITANO

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2019-1033-O

Quito, D.M., 16 de diciembre de 2019

Referencias:

- GADDMQ-SGCM-2019-2521-O

Anexos:

- proyecto_reforma_predial_2020-2021(1).docx

- considerandos para OM prediales 2020-2021.docx

Copia:

Señor Abogado

Eduardo Hussein Del Pozo Fierro

Concejal Metropolitano