

Oficio Nro. GADDMQ-PM-SAUOS-2019-0157-O

Quito, D.M., 17 de diciembre de 2019

Asunto: Exp. No. 2019-02934- Ref. Proyecto de Ordenanza para aprobar el plano del valor de la tierra de los predios urbanos y rurales del DMQ (bienio 2020-2021)

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

Señora Secretaria:

En relación con el oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2019-2552-O, de 017 de diciembre de 2019, de la Comisión de Uso de Suelo (la «Comisión»), presento el siguiente Informe Jurídico (el «Informe»):

1. **Competencia**

1. Emito el Informe fundamentado en la Resolución Nro. A004, de 17 de mayo de 2019, del Alcalde Metropolitano y la delegación efectuada por el Procurador Metropolitano, mediante Oficio No. 0000096, de 27 de mayo de 2019, en mi calidad de Subprocurador Metropolitano (E)

1. **Ámbito y objeto**

1. Por medio de oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2019-2552-O, de 017 de diciembre de 2019, la Coordinadora de Gestión Documental y Archivo de la Secretaría General del Concejo Metropolitano, remitió la Resolución Nro. 018-CUS-2019 de la Comisión de Uso de Suelo.

Oficio Nro. GADDMQ-PM-SAUOS-2019-0157-O

Quito, D.M., 17 de diciembre de 2019

1. La Comisión de Uso de Suelo mediante Resolución Nro. 018-CUS-2019, en sesión de 16 de diciembre de 2019, luego de analizar proyecto de *"ORDENANZA METROPOLITANA REFORMATORIA DEL CAPÍTULO I DE VALORACIÓN INMOBILIARIA, DEL TÍTULO III DE LAS NORMAS PARA EL PAGO DE IMPUESTOS DEL LIBRO 111.5 DEL EJE ECONÓMICO DEL CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, CON LA CUAL SE APRUEBA EL PLANO DEL VALOR DE LA TIERRA DE LOS PREDIOS URBANOS Y RURALES DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO A REGIR PARA EL BIENIO 2020-2021"*, resolvió emitir dictamen favorable para que el Concejo Metropolitano de Quito conozca el referido proyecto en primer debate; y, solicitó a la Procuraduría Metropolitana remitir informe y criterio legal para conocimiento del Cuerpo Edilicio sobre la potestad del Concejo Metropolitano prevista en los arts. 495, 502 y 516 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización («COOTAD») y sus normas conexas.

1. **Marco para análisis jurídico**

1. El COOTAD, en el art. 495, establece que el valor de la propiedad se establecerá mediante la suma del valor del suelo y, de haber, el de las construcciones que se hayan edificado sobre el mismo. Ese valor constituye el valor intrínseco, propio o natural del inmueble y servirá de base para la determinación de impuestos y para otros efectos tributarios, y no tributarios. Adicionalmente, indica que, para establecer el valor de la propiedad se considerará, en forma obligatoria, los siguientes elementos:
 - a) El valor del suelo, que es el precio unitario de suelo, urbano o rural, determinado por un proceso de comparación con precios unitarios de venta de inmuebles de condiciones similares u homogéneas del mismo sector, multiplicado por la superficie del inmueble;
 - b) El valor de las edificaciones, que es el precio de las construcciones que se hayan desarrollado con carácter permanente sobre un inmueble, calculado sobre el método de reposición; y,
 - c) El valor de reposición, que se determina aplicando un proceso que permite la simulación de construcción de la obra que va a ser evaluada, a costos actualizados de construcción, depreciada de forma proporcional al tiempo de vida útil.

Oficio Nro. GADDMQ-PM-SAUOS-2019-0157-O

Quito, D.M., 17 de diciembre de 2019

1. El precitado art. 495 del COOTAD, indica también (i) que las municipalidades y distritos metropolitanos, mediante ordenanza, establecerán los parámetros específicos que se requieran para aplicar los elementos indicados en el inciso anterior, considerando las particularidades de cada localidad; y, (ii) que con independencia del valor intrínseco de la propiedad, y para efectos tributarios, las municipalidades y distritos metropolitanos podrán establecer criterios de medida del valor de los inmuebles derivados de la intervención pública y social que afecte su potencial de desarrollo, su índice de edificabilidad, uso o, en general, cualquier otro factor de incremento del valor del inmueble que no sea atribuible a su titular.
Los avalúos municipales o metropolitanos se determinarán de conformidad con la metodología que dicte el órgano rector del catastro nacional georreferenciado, en base a los dispuesto en este artículo.
1. El art. 496 del COOTAD establece expresamente lo siguiente (énfasis añadido):
“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 valorización; procedimiento que deberán implementar y reglamentar las municipalidades. Encontrándose en desacuerdo el contribuyente podrá presentar el correspondiente reclamo administrativo de conformidad con este Código”.
1. El art. 502 *ibídem*, dispone que 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.** (Énfasis añadido)

Oficio Nro. GADDMQ-PM-SAUOS-2019-0157-O

Quito, D.M., 17 de diciembre de 2019

1. El art. 516 *ibídem*, señala que 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.** (Énfasis añadido)
1. El Código Municipal en su art. IV.1.186, en su numeral 10 establece como una de las funciones de la Dirección Metropolitana de Catastro, enviar al Concejo Metropolitano de Quito, para su estudio y aprobación, el plano de valores del suelo urbano y rural, tablas de valoración de las tipologías constructivas y demás elementos valorizables, según lo que dispone el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

1. **Análisis e informe jurídico**

1. El término catastro deriva del latín *capitastrum*, proveniente del *caput*, que significa “cabeza”, debido a que los bienes la antigua Roma se los inventariaba por cabeza de cada persona.[1] El catastro constituye un instrumento para vincular a un bien inmueble con su propietario, con el objeto de garantizar la posesión de las tierras y su resituación.
1. La aproximación general a la competencia del GAD DMQ sobre la formación y administración del catastro inmobiliario urbano y rural del territorio del Distrito Metropolitano de Quito en el ordenamiento jurídico ecuatoriano se efectúa a través de varias fuentes. En lo relevante, la Constitución de la República, en el art. 264 núm. 9, indica que es competencia exclusiva de los gobiernos municipales la formación y administración de los catastros inmobiliarios urbanos y rurales; en concordancia con ello, el art. 266 *ibídem*, establece que los gobiernos de los distritos metropolitanos autónomos ejercen las competencias, entre otras, de los gobiernos

Oficio Nro. GADDMQ-PM-SAUOS-2019-0157-O

Quito, D.M., 17 de diciembre de 2019

cantonaes.

1. El COOTAD en el art. 139, inciso primero, establece que 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.

1. El art. 495 del COOTAD establece que las municipalidades y distritos metropolitanos, mediante ordenanza establecerán los parámetros específicos que se requieran para aplicar los elementos indicados en el inciso anterior, considerando las particularidades de cada localidad.

1. El art. 496 *ibídem*, dispone que 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.

1. El art. 502 *ibídem*, establece que 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.

1. El art. 516 *ibídem*, dispone que 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,

Oficio Nro. GADDMQ-PM-SAUOS-2019-0157-O

Quito, D.M., 17 de diciembre de 2019

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.

1. El sustento normativo para la aprobación del plano del valor de la tierra de los predios urbanos y rurales del Distrito Metropolitano de Quito se encuentra establecido en la normativa constitucional y legal referida en los párrafos precedentes, específicamente en los arts. 502 y 516 del COOTAD y en el art. IV.1.186, numeral 10 del Código Municipal
1. Adicionalmente a lo indicado, el art. 502 del COOTAD, establece que 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. En concordancia con ello, el art. 516 *ibídem*, dispone que el concejo 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.
1. Teniendo en cuenta que los factores para valoración del terreno y edificaciones fueron aprobados por el Concejo Metropolitano en sesión extraordinaria de 12 de diciembre de 2019 y se establecieron parámetros específicos para la valoración de los inmuebles en el Distrito Metropolitano, corresponde al Concejo Metropolitano, continuar con la aprobación del plano del valor de la tierra, según lo dispuesto expresamente por el COOTAD, en las disposiciones citadas.
1. Los criterios y justificaciones de orden técnico en relación con la aprobación del plano del valor de la tierra de los predios urbanos y rurales del Distrito Metropolitano de Quito y aplicación de los factores, corresponden a la Dirección Metropolitana de Catastro, con el fin de permitir a la Comisión de Uso de Suelo, y, en última instancia, al Concejo Metropolitano, contar con los elementos técnicos

Oficio Nro. GADDMQ-PM-SAUOS-2019-0157-O

Quito, D.M., 17 de diciembre de 2019

necesarios para adoptar la decisión que corresponda en función del mérito, oportunidad y conveniencia que debe evaluar el órgano legislativo.

1. En conclusión, respecto al proyecto de ordenanza que se propone, la Procuraduría Metropolitana, informa que: (i) el Concejo Metropolitano es el órgano competente para emitir la ordenanza que apruebe el plano del valor de la tierra de los predios urbanos y rurales del Distrito Metropolitano de Quito; (ii) Es facultad del Concejo Metropolitano la reforma del articulado del Código Municipal.; y; (iii) el procedimiento para la formulación de la ordenanza se regula por las disposiciones del art. 322 del COOTAD y la Resolución C-074 de 08 de marzo de 2016 del Concejo Metropolitano, que contiene el procedimiento legislativo, en lo que le es aplicable.
1. Se debería adjuntar al proyecto de ordenanza el informe de pertinencia técnica emitido por la Dirección Metropolitana de Catastro.
1. El pronunciamiento de la Procuraduría Metropolitana no se refiere al contenido y los aspectos de carácter técnico, los cuales son, en razón de la competencia, de exclusiva responsabilidad del organismo técnico que los genere.

[1] César Montaña Galarza y Juan Carlos Mogrovejo Jaramillo, Derecho Tributario Municipal Ecuatoriano. Fundamentos y práctica, (Quito: UASB/CEN, 2014), 67.

Atentamente,

Documento firmado electrónicamente

Dr. Edison Xavier Yopez Vinueza
SUBPROCURADOR METROPOLITANO

Oficio Nro. GADDMQ-PM-SAUOS-2019-0157-O

Quito, D.M., 17 de diciembre de 2019

Referencias:

- GADDMQ-SGCM-2019-2552-O

Anexos:

- RESOLUCION 018-CUS.pdf

Copia:

Señor Doctor
René Patricio Bedón Garzón
Concejal Metropolitano