

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-0224-O

Quito, D.M., 22 de enero de 2020

Asunto: Informe con relación al oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2020-0255-O. Exp. Nro. 2020-00210

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

De mi consideración:

En relación con el oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2020-0255-O, de 17 de enero de 2020, a requerimiento 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; la letra c) del art. 13 de la Resolución C 074, de 08 de marzo de 2016 (la «Resolución»); y, el oficio 0000095, de 27 de mayo de 2019, del Procurador Metropolitano.

2. Ámbito y objeto

2. El objeto de este Informe es expresar a la Comisión, el criterio de la Procuraduría Metropolitana respecto a lo siguiente («Requerimiento») (énfasis añadido): “[...] remitan su informe en el ámbito de sus competencias, respecto de “Ordenanza Metropolitana Reformatoria de los aranceles del Registro de la Propiedad del Distrito Metropolitano de Quito”.

3. Este Informe se refiere a: (i) competencia del GADDMQ y régimen jurídico aplicable respecto al proyecto de Ordenanza Metropolitana Reformatoria de los aranceles del Registro de la Propiedad del Distrito Metropolitano de Quito (el «Proyecto»); y, (ii) análisis jurídico sobre el Proyecto.

4. Este Informe tiene una naturaleza informativa, de conformidad con el art. 123 del Código Orgánico Administrativo y el ámbito de aplicación y requisitos previstos en el art. 1 letra c) de la resolución A-005, del Alcalde Metropolitano.

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-0224-O

Quito, D.M., 22 de enero de 2020

3. Marco para el análisis jurídico

5. Por medio de Ordenanza Metropolitana Nro. 090, sancionada el 27 de junio de 2011, el Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito (el «GAD DMQ»), estableció los valores de aranceles a cancelarse por los servicios que presta el Registro de la Propiedad. La Ordenanza Metropolitana Nro. 185, sancionada el 23 de febrero de 2012, actualizó los valores de los aranceles.

6. El Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito (el «Código Municipal»), publicado en el Registro Oficial (Edición Especial) Nro. 902 de 7 de mayo de 2019, derogó las Ordenanzas Nos. 090 y 185, de 27 de junio de 2011 y 23 de febrero de 2012, respectivamente, e incorporó sus normas en el Libro III.5, relativo al presupuesto, finanzas y tributación.

7. El Proyecto busca sustituir el art. III.5 del Código Municipal y modificar la tabla de aranceles por los servicios de registro y certificación que presta el Registro de la Propiedad del DMQ.

8. Junto con el Proyecto se ha remitido para conocimiento de la Comisión, el Informe de impacto de aplicación de reforma a la tabla de aranceles por los servicios de registro y certificación que presta el Registro de la Propiedad del DMQ.

4. Análisis y criterio jurídico

9. Como ha quedado anotado, este Informe se acota en función del Requerimiento, y, por tanto, se refiere a: (i) competencia del GADDMQ y régimen jurídico aplicable respecto al Proyecto; y, (ii) análisis jurídico sobre el Proyecto.

4.1. Competencia y régimen jurídico aplicable al Proyecto

10. El art. 226 de la Constitución de la República («Constitución»), reconoce el principio de legalidad para las actuaciones de la administración pública, indicando lo siguiente: “Art. 226.- *Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución.*”

11. De acuerdo con la norma transcrita, las instituciones del Estado y toda persona que actúe en virtud de una potestad estatal ejercerán las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Esta disposición, consagra el principio de

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-0224-O

Quito, D.M., 22 de enero de 2020

legalidad que, con rango constitucional, constituye una garantía para los individuos y la fuente y medida de las potestades públicas. El principio de legalidad es una garantía del goce y ejercicio de los derechos constitucionales, pues toda intervención que no se encuentre autorizada en la ley constituye, en sí mismo, una vulneración ilegítima del espacio reservado a la comunidad y a los individuos.

12. El principio de legalidad, asimismo, es fuente y medida para el ejercicio del poder público, en el sentido de que ninguna persona está habilitada a ejercer autoridad sobre los demás miembros de una comunidad o los individuos si es que no existe una norma que le otorgue esa capacidad y, en cualquier caso, siempre dentro del límite de la competencia asignada.

13. En específico, sobre la competencia del GAD DMQ respecto al registro de la propiedad, considérese lo siguiente:

(a) *Primero*, el art. 265 de la Constitución de la República (la «Constitución»), establece lo siguiente (énfasis añadido): “Art. 265.- El sistema público de registro de la propiedad será administrado de manera concurrente entre el Ejecutivo y las municipalidades”;

(b) *Segundo*, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, en el art. 142 («COOTAD»), indica (énfasis añadido): “Art. 142.- Ejercicio de la competencia de registro de la propiedad.- La administración de los registros de la propiedad de cada cantón corresponde a los gobiernos autónomos descentralizados municipales. El sistema público nacional de registro de la propiedad corresponde al gobierno central, y su administración se ejercerá de manera concurrente con los gobiernos autónomos descentralizados municipales de acuerdo con lo que disponga la ley que organice este registro. Los parámetros y tarifas de los servicios se fijarán por parte de los respectivos gobiernos municipales”;

(c) *Tercero*, la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Datos Públicos («LOSNRDP»), en el art. 19, indica (énfasis añadido): “Art. 19.- Registro de la Propiedad.- De conformidad con la Constitución de la República, el Registro de la Propiedad será administrado conjuntamente entre las municipalidades y la Función Ejecutiva a través de la Dirección Nacional de Registro de Datos Públicos. Por lo tanto, el Municipio de cada cantón o Distrito Metropolitano se encargará de la estructuración administrativa del registro y su coordinación con el catastro. La Dirección Nacional dictará las normas que regularán su funcionamiento a nivel nacional”;

(d) Sobre la base de las normas citadas, es claro que los municipios y los distritos metropolitanos (art. 266 de la Constitución), ejercen la administración de los registros de

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-0224-O

Quito, D.M., 22 de enero de 2020

la propiedad, conjuntamente con la Administración Pública Central;

(e) En cuanto a la competencia para modificación de los aranceles que cobran los registros de la propiedad por los servicios de inscripción y certificación, el art. 33 de la LOSNRDP indica lo siguiente (énfasis añadido): “*Art. 33.- Aranceles.- La Dirección Nacional de Registro de Datos Públicos establecerá anualmente el valor de los servicios de registro y certificaciones mediante una tabla de aranceles acorde a las cuantías de los actos a celebrarse, documentos de registro y jurisdicción territorial. En el caso del registro de la propiedad de inmuebles será el municipio de cada cantón el que con base en el respectivo estudio técnico financiero, establecerá anualmente la tabla de aranceles por los servicios de registro y certificación que preste”;*

(f) En ese sentido, el GAD DMQ, a través de su órgano legislativo, es competente para conocer y tratar el Proyecto presentado; y,

(g) El Proyecto requiere como requisito *sine qua non* para su tratamiento, la emisión del estudio técnico financiero, documento que fue elaborado por el registro de la propiedad y remitido junto con el Proyecto por el Alcalde Metropolitano. El estudio técnico financiero es el instrumento que aporta los elementos técnicos necesarios para la determinación de los aranceles por los servicios que se presta el Registro de la Propiedad.

14. Sobre el contenido normativo del Proyecto, particularmente la figura de “*arancel*”, indico:

(a) El art. 33 de la LOSNRDP establece que los usuarios de los servicios de registro y certificaciones de registros de la propiedad pagaran un arancel para su obtención. El art. 142 del COOTAD mencionada que por los servicios de registro y certificaciones de registros de la propiedad se pagara una tarifa;

(b) El Código Orgánico Tributario («COT»), en el art. 1, establece que los tributos son: los impuestos, las tasas y las contribuciones especiales o de mejora;

(c) 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 las categorías mencionadas en el párrafo anterior (art. 1 COT);

(d) Los tributos son parte de las fuentes de financiamiento de los Estados, 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 en tasas y contribuciones espaciales o de

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-0224-O

Quito, D.M., 22 de enero de 2020

mejora, para cubrir, en parte, los gastos que demanda el cumplimiento de sus fines;

(e) Los elementos esenciales de los tributos, en general, se resumen en los cinco siguientes: (i) unilateralidad, por ser el Estado quien los decreta o establece; (ii) cumplimiento coactivo, al poder ser exigidos en vía coactiva si no se cumple con su pago dentro de los lapsos previstos; (iii) prestaciones pecuniarias, al ser canceladas en dinero; (iv) establecidos en fuentes normativas, por requerirse de un acto normativo (ley u ordenanza) para su establecimiento; y, (v) afectados a fines estatales, refiriéndose al destino de los ingresos tributarios, cuya principal finalidad es la de propiciar al Estado los medios necesarios para hacer frente a los gastos públicos;

(f) Los aranceles, en general, no se consideran tributos por tener características diferenciadas, las que se aplican a las contribuciones parafiscales: obligatoriedad, singularidad y destinación sectorial.

(g) A modo ilustrativo, la Corte Constitucional de Colombia ha indicado que la obligatoriedad se refiere al obligatorio cumplimiento de pago para quienes se hallan dentro de los supuesto de la norma creadora de la obligación; la singularidad a la afectación de un único y determinado grupo social o económico; y, la destinación sectorial a que los recursos que se obtengan se revierten en beneficio exclusivo del propio sector y entidad[1]; y,

(h) El arancel no es una tasa por no ser una prestación directa en base a los costos en los que incurre en el Estado al prestar sus servicios. En efecto, el arancel no se fija en función de los valores de los procesos o procedimientos administrativos, sino para financiar globalmente el funcionamiento del ente público, mejorar sus adecuaciones físicas, tecnológicas y demás.

15. Indicada la competencia del GAD DMQ respecto al Proyecto, sobre los deberes y atribuciones que tiene asignada la Comisión, señalo lo siguiente:

(a) El art. I.1.48 del Código Municipal indica los deberes y atribuciones de cada una de las Comisiones del Concejo Metropolitano, concretamente, respecto a la Comisión, indica (énfasis añadido): “*Art. I.1.48.- Ámbito de las comisiones.- Los deberes y atribuciones de las comisiones del Concejo Metropolitano son las determinadas en la normativa nacional y metropolitana vigente dentro de su ámbito de acción correspondiente, detallado a continuación: [...] Comisión de Presupuesto, Finanzas y Tributación: Estudiar e informar al Concejo Metropolitano de Quito sobre el proyecto de presupuesto para cada ejercicio económico anual, así como de sus reformas y liquidación, dentro de los plazos previstos en la ley. Esta comisión a su vez conocerá y estudiará los proyectos normativos relacionados con la regulación y recaudación de impuestos, tasas y contribuciones; dará*”

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-0224-O

Quito, D.M., 22 de enero de 2020

seguimiento e informará al Concejo sobre las finanzas del Municipio y de sus empresas; y sobre la contratación de empréstitos internos y externos”; y,

(b) Esos deberes y atribuciones constituyen las competencias que ejerce la Comisión. En efecto, de acuerdo con el art. I.1.48 del Código Municipal, la Comisión tiene competencia para informar al Concejo sobre sus finanzas, por lo que puede conocer un Proyecto que tenga relación; y

(c) El Proyecto tiene que ver con la modificación de un ingreso del Registro de la Propiedad y posterior del GAD DMQ, por lo que la Comisión es la competente para su tratamiento, para lo que seguirá el procedimiento establecido en el COOTAD y la resolución C-074 del 2016.

4.2. Observaciones específicas en relación con el texto del Proyecto

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

17. *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;

(b) De conformidad con los arts. 322 y 323 del COOTAD, el Proyecto es una propuesta de Ordenanza por establecer disposiciones normativas relativas a asuntos de interés general para al DMQ; y,

(c) La aprobación de un proyecto de ordenanza seguirá el procedimiento establecido en el art. 322 del COOTAD y, adicionalmente, el establecido en la Resolución C-074, de 8 de marzo de 2016.

18. *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;

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-0224-O

Quito, D.M., 22 de enero de 2020

(b) En la exposición de motivos se hace una descripción factual de la necesidad de modificación de la tabla de aranceles por los servicios que presta el registro de la propiedad del GAD DMQ; 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.

19. *Tercero*, en los considerandos, concretamente, en el séptimo, se debería corregir el año de referencia de la sanción de la Ordenanza Metropolitana Nro. 185, no es “2021” sino “2012”.

20. *Cuarto*, sería conveniente modificar el título de la Ordenanza haciéndolo más específico. 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 proponer, para consideración de los integrantes de la Comisión y del Concejo Metropolitano, el siguiente texto alternativo: “*Ordenanza Metropolitana reformatoria del Título I “De la tabla de aranceles o tarifas por los servicios que presta el Registro de la Propiedad del Distrito Metropolitano de Quito” del Libro III.5 “Presupuesto, Finanzas y Tributación” del Código Municipal*”.

5. Conclusiones y recomendaciones

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

(a) El GAD DMQ, a través de su órgano legislativo, tiene competencia para modificar los aranceles o tarifas por los servicios que presta el Registro de la Propiedad del DMQ;

(b) La aprobación del Proyecto, por ser una propuesta de Ordenanza Metropolitana, seguirá el procedimiento establecido en el art. 322 del COOTAD y, adicionalmente se sujetará a lo establecido en la Resolución C-074, de 8 de marzo de 2016;

(c) La Comisión, de acuerdo en el art. I.1.48 del Código Municipal, es competente para conocer y tratar el Proyecto; y,

(d) El Proyecto observa el régimen jurídico aplicable por lo que, de estimarlo procedente, la Comisión podrá ponerlo en conocimiento del Concejo Metropolitano luego de las discusiones que se originen en su seno.

22. Este informe no se refiere a asuntos de orden técnico, sobre los cuales se pronunciarán

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-0224-O

Quito, D.M., 22 de enero de 2020

los órganos competentes del GAD DMQ.

23. Se sugiere observar las recomendaciones indicadas en el parágrafo anterior.

24. Suscribo en la calidad invocada.

[1] Corte Constitucional [Colombia], Sentencia Nro. C-169/14. Disponible en:
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/C-169-14.htm>

Atentamente,

Documento firmado electrónicamente

Abg. Fernando Andre Rojas Yerovi
SUBPROCURADOR METROPOLITANO

Referencias:

- GADDMQ-SGCM-2020-0255-O

Anexos:

- proyecto_ordenanza_de_aranceles_del_registro_de_la_propiedad (3).pdf
- GADDMQ-SGCM-2020-0104-O (2).pdf

Copia:

Señor Abogado
Eduardo Hussein Del Pozo Fierro
Concejal Metropolitano