

## **INFORME JURÍDICO NO VINCULANTE**

**Nro.- 002-2023**

Quito, D.M., 14 de noviembre de 2023

**Proponente:** Señor Pabel Muñoz López, Alcalde Metropolitano del Distrito Metropolitano de Quito.

**Nombre del Proyecto:** *“ORDENANZA METROPOLITANA SUSTITUTIVA DEL CAPÍTULO I” VALORACIÓN INMOBILIARIA”, DEL TÍTULO III “DE LAS NORMAS PARA EL PAGO DE IMPUESTOS” DEL LIBRO III.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, EL VALOR DE LAS EDIFICACIONES DE LOS PREDIOS URBANOS Y RURALES DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, A REGIR PARA EL BIENIO 2024-2025”.*

### **I. ANTECEDENTES Y OBJETIVO DEL INFORME**

**1.1.** El señor Alcalde Metropolitano, Pabel Muñoz López remitió mediante oficio Nro. GADDMQ-AM-2023-1841-OF de 08 de noviembre de 2023, a la Secretaría General del Concejo Metropolitano de Quito, el proyecto de *“ORDENANZA METROPOLITANA SUSTITUTIVA DEL CAPÍTULO I” VALORACIÓN INMOBILIARIA”, DEL TÍTULO III “DE LAS NORMAS PARA EL PAGO DE IMPUESTOS” DEL LIBRO III.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, EL VALOR DE LAS EDIFICACIONES DE LOS PREDIOS URBANOS Y RURALES DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, A REGIR PARA EL BIENIO 2024-2025”.*

**1.2.** La Secretaría General del Concejo Metropolitano de Quito, mediante memorando Nro. GADDMQ-SGCM-2023-1021-M de 08 de noviembre de 2023 solicitó a Procuraduría Metropolitana proceda a dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 67.57 del Código Municipal.

**1.3.** Con estos antecedentes, el objetivo de este “Informe Jurídico No Vinculante” es realizar el análisis de viabilidad jurídica del proyecto de ordenanza referido.

### **II. COMPETENCIA**

La Subprocuraduría de Asesoría de Uso y Ocupación de Suelo es competente para emitir este Informe Jurídico No Vinculante, dentro del procedimiento previsto en el artículo 67.57 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito (Código Municipal), en función de la Resolución No. ADMQ 004-2023 de 15 de mayo de 2023 del Alcalde Metropolitano; y, la delegación otorgada por el señor Procurador Metropolitano conforme oficio Nro. 010/FAS de 01 de septiembre de 2023, en concordancia con lo establecido en los artículos 49 y 69 numeral 1 del Código Orgánico Administrativo, además del artículo 11 de la Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito.

### **III. ELEMENTOS DEL PROYECTO DE ORDENANZA**

El artículo 67.55 del Código Municipal señala los requisitos que deben contener los proyectos de ordenanzas siendo éstos: (i) exposición de motivos; (ii) considerandos; (iii) articulado correspondiente; (iv) disposiciones generales, transitorias, reformatorias y derogatorias, según el caso lo amerite y deberán referirse (v) a una sola materia.

En este sentido, de la revisión del proyecto de *“ORDENANZA METROPOLITANA SUSTITUTIVA DEL CAPÍTULO I VALORACIÓN INMOBILIARIA”, DEL TÍTULO III “DE LAS NORMAS PARA EL PAGO DE IMPUESTOS” DEL LIBRO III.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, EL VALOR DE LAS EDIFICACIONES DE LOS PREDIOS URBANOS Y RURALES DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, A REGIR PARA EL BIENIO 2024-2025”, se puede observar lo siguiente:*

**3.1.** En la “exposición de motivos” el proyecto aborda la necesidad legal de regular los valores de los bienes inmuebles urbanos y rurales del Distrito Metropolitano de Quito para el bienio 2024-2025. Estos valores se han establecido en función de las características físicas, urbanísticas y económicas de cada propiedad. Por tanto, la exactitud y actualización del catastro es fundamental para establecer la base imponible del impuesto predial. En estricto cumplimiento con las disposiciones constitucionales y legales, el Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano deberá aprobar la ordenanza que regula la valoración de los inmuebles urbanos y rurales del cantón Quito, para el bienio 2024-2025, acoplándose a la “Norma Técnica Nacional de Catastros”, del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, ente rector de hábitat y vivienda y administrador del catastro nacional integrado georreferenciado.

**3.2.** Los “considerandos” del proyecto delimitan las competencias de este Distrito Metropolitano, así como del órgano legislativo del GAD DMQ para emitir las normas que aprobarán el plano del valor de la tierra, el valor de las edificaciones de los predios urbanos y rurales del Distrito Metropolitano de Quito, que regirán para el bienio 2024-2025.

**3.3.** El proyecto presenta diez y nueve (19) artículos distribuidos en un (1) capítulo y cuatro (4) secciones bajo el siguiente detalle:

**3.3.1.** “CAPÍTULO I VALORACIÓN INMOBILIARIA”, con las siguientes secciones:

**3.3.1.1.** “VALORACIÓN DE BIENES INMUEBLES”.

**3.3.1.2.** “VALORACIÓN DE SUELO” con los siguientes párrafos: (i) “VALORACIÓN DEL SUELO URBANO”; y, (ii) “VALORACIÓN DE LA TIERRA RURAL”.

**3.3.1.3.** “VALORACIÓN DE LAS EDIFICACIONES”.

### 3.3.1.4. “RECLAMOS E IMPUGNACIONES DE LOS AVALUOS URBANOS O RURALES”

3.4. El proyecto contiene: (i) cinco (5) Disposiciones Generales; (ii) cuatro (4) Disposiciones Transitorias; (iii) dos (2) Disposiciones Derogatorias; y, una Disposición Final.

3.5. El proyecto pretende emitir normas para aprobar el plano del valor de la tierra, el valor de las edificaciones de los predios urbanos y rurales del Distrito Metropolitano de Quito, a regir para el bienio 2024-2025.

## IV. ANÁLISIS JURÍDICO

### 4.1 Concordancia con la Constitución de la República, Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito.

4.1.1. El proyecto de ordenanza se enmarca en las competencias exclusivas de los gobiernos municipales, dentro de las cuales, en la Constitución de la República artículo 264, numeral 9, en concordancia con el artículo 266, se encuentra la de formar y administrar los catastros inmobiliarios urbanos y rurales.

4.1.2. El artículo 240 de la Constitución reconoce la facultad legislativa que tienen los gobiernos autónomos descentralizados y señala en su artículo 266 que: *“Los gobiernos de los distritos metropolitanos autónomos ejercerán las competencias que corresponden a los gobiernos cantonales y todas las que sean aplicables de los gobiernos provinciales y regionales, sin perjuicio de las adicionales que determine la ley que regule el sistema nacional de competencias”*.

4.1.3. El artículo 264 número 9 de la Constitución determina como competencia exclusiva del gobierno autónomo descentralizado municipal la de formar y administrar los catastros inmobiliarios urbanos y rurales, disposición que de forma concordante se encuentra recogida en el artículo 55 letra i) del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD).

Asimismo, el artículo 139 del COOTAD establece que corresponde a los gobiernos autónomos descentralizados la formación y administración de los catastros inmobiliarios urbanos y rurales, así como la obligación de actualizar cada dos años la valoración de la propiedad urbana y rural, sin perjuicio de realizar la actualización cuando solicite el propietario, a su costa.

En el mismo sentido el artículo 496 del COOTAD 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.*

*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.*

*Encontrándose en desacuerdo el contribuyente podrá presentar el correspondiente reclamo administrativo de conformidad con este Código”.*

Los artículos 502 y 516 del Código en mención se refieren a la normativa para la determinación del valor de los predios urbanos y rurales respectivamente, y establecen 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 elementos semejantes, accesibilidad al riego, accesos y vías de comunicación y calidad del suelo, así como los factores para la valoración de las edificaciones.

El Acuerdo Ministerial No. MIDUVI-MIDUVI-2022-0003-A, emitido por el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda en su calidad de órgano rector del Sistema Nacional del Catastro Integral Georreferenciado de Hábitat y Vivienda, publicado en el Registro Oficial Suplemento No. 20 de 14 de marzo de 2022, formuló la Norma Técnica Nacional de Catastros, la cual debe ser implementada por todos los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales o metropolitanos para la conformación, actualización, mantenimiento del catastro y la valoración de los bienes inmuebles de acuerdo a su jurisdicción. El literal e) del artículo 38 de la Norma Técnica referida, dispone a los gobiernos autónomos descentralizados municipales o metropolitanos aprobar mediante ordenanza el plano o mapa de valor del suelo, y los valores de las construcciones con sus respectivos factores de aumento y reducción.

El artículo 2697 número 10 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, dispone a la Dirección Metropolitana de Catastro entre otras funciones, 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 COOTAD.

Por lo tanto, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales citadas el Concejo Metropolitano es el órgano competente para aprobar 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 elementos semejantes, accesibilidad al riego, accesos y vías de comunicación y calidad del suelo, así como los factores para la valoración de las edificaciones, mediante la expedición de ordenanzas metropolitanas.

**4.1.4.** En cuanto a la competencia para la expedición de ordenanzas el COOTAD en la letra a) del artículo 87, establece la facultad normativa del gobierno autónomo descentralizado metropolitano en materias de su competencia, mediante la expedición de ordenanzas metropolitanas, acuerdos y resoluciones.

De acuerdo con las normas precedentes se determina que la formación y administración de los catastros inmobiliarios urbanos y rurales, así como la obligación de actualizar cada dos años la valoración de la propiedad urbana y rural, dentro de la circunscripción territorial correspondiente, constituye una competencia exclusiva de carácter constitucional asignada a los gobiernos autónomos descentralizados metropolitanos o municipales, lo cual corresponde normar al Concejo Metropolitano mediante la expedición de ordenanzas metropolitanas.

**4.1.5.** En ese sentido, el proyecto de ordenanza se enmarca en las disposiciones de las atribuciones descritas para este Distrito Metropolitano, respecto a la facultad de actualizar cada dos años la valoración de la propiedad urbana y rural.

Acorde con todo lo mencionado, los artículos del proyecto de ordenanza analizados no contravienen disposiciones constitucionales ni legales respecto de la temática que trata el proyecto de ordenanza materia de este informe.

#### **4.2. Normas legales vigentes que serían incompatibles, que se verían afectadas o deberían derogarse o reformarse con la aprobación de la norma propuesta.**

**4.2.1.** El artículo 67.50 del Código Municipal dispone que el Concejo Metropolitano de Quito podrá expedir como ordenanzas normas de carácter general que serán salvo excepciones necesariamente reformatorias de este Código, ya por modificar sus disposiciones, o ya por agregarle otras nuevas, las cuales se denominarán ordenanzas metropolitanas.

**4.2.2.** El proyecto de ordenanza sustituiría el CAPÍTULO I "VALORACIÓN INMOBILIARIA", DEL TÍTULO III "DE LAS NORMAS PARA EL PAGO DE IMPUESTOS" DEL LIBRO III.5 DEL EJE ECONÓMICO DEL CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO" del Código Municipal.

#### **4.3. Recomendación respecto del proyecto de ordenanza.**

**4.3.1.** Se sugiere que en el título del proyecto al referirse al "Capítulo I" se transcriba conforme consta en el Código Municipal: "CLASIFICACIÓN DE BIENES INMUEBLES, ENFOQUES Y PRINCIPIOS APLICADOS A LA VALORACIÓN CATASTRAL".

### **V. PRONUNCIAMIENTO**

**5.1.** Con base en los fundamentos expuestos, la Procuraduría Metropolitana concluye que de acuerdo con lo manifestado en la letra a) del artículo 87 del COOTAD, en concordancia con los artículos 67.48, 67.49 y 67.50 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, le corresponde al Concejo Metropolitano debatir la *"ORDENANZA METROPOLITANA SUSTITUTIVA DEL CAPÍTULO I" VALORACIÓN INMOBILIARIA, DEL TÍTULO III "DE LAS NORMAS PARA EL PAGO DE IMPUESTOS" DEL LIBRO III.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, EL VALOR DE LAS EDIFICACIONES DE LOS PREDIOS URBANOS Y RURALES DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO,*

*A REGIR PARA EL BIENIO 2024-2025".*

**5.2.** De igual manera, en función de la propuesta normativa remitida se concluye que ésta se encuentra dentro del régimen de competencias de este Distrito Metropolitano, y observa las disposiciones previstas en el ordenamiento jurídico para lo cual, esta Procuraduría emite viabilidad jurídica no vinculante, y lo remite para continuar con el procedimiento parlamentario previsto en el artículo 322 del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía Descentralización, y en los artículos 67.57 y siguientes del Código Municipal.

El presente informe no se refiere a aspectos técnicos contenidos en el proyecto de Ordenanza analizado.

**Ana Sofía Reyna Gallegos**  
**SUBPROCURADORA DE ASESORÍA DE USO Y OCUPACIÓN DE SUELO**  
**PROCURADURÍA METROPOLITANA DEL GAD DEL DISTRITO METROPOLITANO DE**  
**QUITO - SUBPROCURADURÍA DE ASESORÍA DE USO Y OCUPACIÓN DEL SUELO**