

## INFORME JURÍDICO NO VINCULANTE

Nro. 009-2023

Quito, D.M., 06 de diciembre de 2023

**Proponente:** Alcalde Metropolitano, Pabel Muñoz López.

**Nombre del Proyecto:** "Ordenanza Metropolitana Sustitutiva del Capítulo II del Título III del Libro III.5 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito "Del Impuesto a los Predios Urbanos y Rurales y Adicionales en el Distrito Metropolitano de Quito a regir para el Bienio 2024-2025"

### I. ANTECEDENTES Y OBJETIVO DEL INFORME

**1.1.** Con informe Nro. AG-DMT-CT-2023-0022 "INFORME DE MOTIVACIÓN PROYECTO DE ORDENANZA METROPOLITANA SUSTITUTIVA DEL CAPÍTULO II DEL TÍTULO III DEL LIBRO III.5 DEL CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO "DEL IMPUESTO A LOS PREDIOS URBANOS Y RURALES Y ADICIONALES EN EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO A REGIR PARA EL BIENIO 2024-2025", la Dirección Metropolitana Tributaria concluyó y recomendó:

*"Sobre la base del análisis antes desarrollado, tenemos que el proyecto de ordenanza cuenta con motivación amplia y suficiente para su sanción dado que aborda y recoge en legal y debida forma todos los aspectos necesarios para la cuantificación del Impuesto a los Predios Urbanos y Rurales, Impuesto a los Inmuebles no Edificados y tributos adicionales para el bienio 2024-2025, motivo por el cual se recomienda tramitar su sanción y publicación en el Registro Oficial conforme la normativa legal vigente."*

**1.2.** Con memorando Nro. GADDMQ-AG-2023-0138-M de 30 de noviembre de 2023, el Administrador General remitió al Alcalde Metropolitano, el proyecto de ORDENANZA METROPOLITANA SUSTITUTIVA DEL CAPÍTULO II DEL TÍTULO III DEL LIBRO III.5 DEL CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO "DEL IMPUESTO A LOS PREDIOS URBANOS Y RURALES Y ADICIONALES EN EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO A REGIR PARA EL BIENIO 2024-2025".

**1.3.** El señor Alcalde Metropolitano remite mediante oficio Nro. GADDMQ-AM-2023-2022-OF de 05 de diciembre de 2023, a la Secretaría General del Concejo Metropolitano de Quito, el proyecto de "ORDENANZA METROPOLITANA SUSTITUTIVA DEL CAPÍTULO II DEL TÍTULO III DEL LIBRO III.5 DEL CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO "DEL IMPUESTO A LOS PREDIOS URBANOS Y RURALES Y ADICIONALES EN EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO A REGIR PARA EL BIENIO 2024-2025".

**1.4.** La Secretaría General del Concejo Metropolitano de Quito, mediante memorando Nro. GADDMQ-SGCM-2023-1138-M de 05 diciembre de 2023, solicitó se proceda a dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 67.57 del Código Municipal, previo a la calificación del proyecto de ordenanza.

**1.5.** 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 Procuraduría Metropolitana 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, 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 como requisitos de los proyectos de ordenanzas: (i) exposición de motivos; (ii) considerandos; (iii) articulado correspondiente; (iv) disposiciones generales, transitorias, reformatorias y derogatorias, según el caso amerite y deberán referirse (v) a una sola materia.

En este sentido, de la revisión del proyecto de “Ordenanza Metropolitana Sustitutiva del Capítulo II del Título III del Libro III.5 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito "Del Impuesto a los Predios Urbanos y Rurales y Adicionales en el Distrito Metropolitano de Quito a regir para el Bienio 2024-2025”, este contiene:

**3.1.** En la “exposición de motivos” el proyecto aborda la necesidad de definir los parámetros para establecer la base imponible de los impuestos predial urbano y predial rural en el Distrito Metropolitano de Quito para el bienio 2024-2025.

**3.2.** Los “considerandos” del proyecto delimitan las competencias de este Distrito Metropolitano, así como del órgano legislativo del GAD DMQ para reglamentar por medio de ordenanzas el cobro de sus tributos conforme las previsiones del marco jurídico aplicable, con base en la exposición de motivos. Entre las normas citadas dentro de este acápite se sugiere observar el orden jerárquico de las normas prescritas en el artículo 425 de la Constitución de la República.

**3.3.** El proyecto presenta un “artículo único” que persigue sustituir el Capítulo II del Título III del Libro III.5 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito. En este capítulo propuesto constan dieciocho (18) artículos. Entre los elementos que se destacan se indica:

**3.3.1.** “Objeto”. En el artículo se señala la necesidad de realizar una revisión tributaria periódica, relacionada a los impuestos prediales urbano y rural y tributos adicionales en el Distrito Metropolitano de Quito y, por tanto, el establecimiento de las bandas impositivas a regir durante el bienio 2024-2025”; así como la exoneración prevista en el artículo 2 de la Ley de Incentivos Tributarios por la Conservación de las Áreas Históricas de Quito.

**3.3.2.** “Tributos Adicionales”. Este proyecto de ordenanza considera como tributos adicionales al impuesto predial urbano, a los siguientes: (i) Impuesto a los inmuebles no edificados; (ii) Contribución predial para el Cuerpo de Bomberos del Distrito Metropolitano de Quito; y, (iii) c) Tasa por los Servicios de Seguridad Ciudadana, Convivencia Ciudadana y Gestión de Riesgos del Distrito Metropolitano de Quito. En cuanto, al impuesto predial rural,

se consideran como tributos adicionales, a los siguientes: (i) Contribución predial para el Cuerpo de Bomberos del Distrito Metropolitano de Quito; y, (ii) Tasa por los Servicios de Seguridad Ciudadana, Convivencia Ciudadana y Gestión de Riesgos del Distrito Metropolitano de Quito.

**3.3.3. “Exenciones y estímulos tributarios”.** Este proyecto concibe las exenciones previstas en ley para los impuestos y las señaladas por Ordenanza para las tasas y contribuciones especiales.

**3.3.4. “Vivienda de interés social”.** Esta iniciativa refiere al artículo 510 letra c) del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD); e, indica que deberán ser “propiedad de personas naturales cuyo valor de la propiedad sea urbano o rural, sea de hasta 178 salarios básicos unificados”.

**3.4.** El proyecto contiene: (i) dos (2) Disposiciones Generales; (ii) una (1) Disposición Transitoria; (iii) dos (2) Disposiciones Derogatorias; y, una (1) Disposición Final.

**3.4.1.** Respecto a la “Disposición Transitoria Primera” cuyo texto señala:

*“PRIMERA. - Encárguese a la Secretaría General del Concejo Metropolitano la publicación de la presente Ordenanza, de conformidad con lo previsto en los artículos 324 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización y 11 del Código Orgánico Tributario”.*

El Diccionario Panhispánico del Español Jurídico (2017) define al término “Disposición Transitoria” de la siguiente manera:

*“Elemento final de una iniciativa legislativa que no forma parte del cuerpo del proyecto o proposición y que pretende facilitar el tránsito al régimen jurídico previsto en la nueva regulación. Deberán utilizarse con criterio restrictivo y **delimitar de forma precisa la aplicación temporal y material de la disposición transitoria** correspondiente e incluirán por su orden: regulación autónoma de la anterior y nueva normativa para situaciones jurídicas iniciadas con anterioridad a su entrada en vigor; las que declaren la pervivencia o ultra actividad de la norma antigua respecto de situaciones jurídicas anteriores a la entrada en vigor de la nueva normativa; las que declaren la aplicación retroactiva o inmediata de la norma nueva para situaciones ya creadas al amparo de la anterior norma; las que declaren pervivencia de la antigua para situaciones jurídicas creadas después de la entrada en vigor de la nueva; y las que regulen de modo autónomo y provisional situaciones jurídicas que se produzcan después de la entrada en vigor”<sup>1</sup>. (Énfasis fuera de texto original)*

En consecuencia, se observa que la “Disposición Transitoria Primera” no cumple con la naturaleza transitoria, toda vez que esta debería contemplar la ocurrencia de una circunstancia dentro de un período de tiempo previsto para la aplicación de la norma o la transición de una norma previa.

**3.5.** El proyecto se concatena con el 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”.

<sup>1</sup> Diccionario Panhispánico del Español Jurídico (Volumen I), dirigido por Santiago Muñoz Machado. (Madrid, 2017, p. 843)

#### 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 el “régimen tributario” con base en los principios previstos en el artículo 300 de la Constitución de la República del Ecuador (Constitución): (i) generalidad, (ii) progresividad, (iii) eficiencia, (iv) simplicidad administrativa, (v) irretroactividad, (vi) equidad, (vii) transparencia y (viii) suficiencia recaudatoria. La *política tributaria* promoverá la redistribución y estimulará el empleo, la producción de bienes y servicios, y conductas ecológicas, sociales y económicas responsables.

4.1.2. El artículo 301 de la Constitución prevé que “mediante ley sancionada por la Asamblea Nacional se podrá establecer, modificar, exonerar o extinguir impuestos” y a su vez que, “sólo por acto normativo de órgano competente se podrán establecer, modificar, exonerar y extinguir tasas y contribuciones”.

En ese sentido, el artículo 489 del COOTAD indica que son fuentes de la obligación tributaria municipal y metropolitana:

- a) Las leyes que han creado o crearen tributos para la financiación de los servicios municipales o metropolitanos, asignándoles su producto, total o parcialmente;*
- b) Las leyes que facultan a las municipalidades o distritos metropolitanos para que puedan aplicar tributos de acuerdo con los niveles y procedimientos que en ellas se establecen; y,*
- c) Las ordenanzas que dicten las municipalidades o distritos metropolitanos en uso de la facultad conferida por la ley”.*

Es con ello que, el artículo 491 de la norma *ut supra* establece:

*“Sin perjuicio de otros tributos que se hayan creado o que se crearen para la financiación municipal o metropolitana, se considerarán impuestos municipales y metropolitanos los siguientes:*

- a) El impuesto sobre la propiedad urbana;*
- b) El impuesto sobre la propiedad rural;*
- c) El impuesto de alcabalas;*
- d) El impuesto sobre los vehículos;*
- e) El impuesto de matrículas y patentes;*
- f) El impuesto a los espectáculos públicos;*
- g) El impuesto a las utilidades en la transferencia de predios urbanos y plusvalía de los mismos;*
- h) El impuesto al juego; e,*
- i) El impuesto del 1.5 por mil sobre los activos totales.”.*

En consecuencia, el artículo 492 del COOTAD prevé que: *“Las municipalidades y distritos metropolitanos **reglamentarán por medio de ordenanzas el cobro de sus tributos. La creación de tributos, así como su aplicación se sujetará a las normas que se establecen en los siguientes capítulos y en las leyes que crean o facultan crearlos**”* (Énfasis fuera de texto original). Esto en concordancia con los artículos 4, 7 y 8 del Código Tributario, así como las atribuciones prescritas en el artículo 87 letras a), c) y d) del COOTAD.

Cabe resaltar que, el artículo 497 de la norma *ut supra* señala que: *“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”*.

**4.1.3.** Respecto al “impuesto predial urbano” la norma en mención señala en su artículo 501 que los “sujetos pasivos” son: *“(…) los propietarios de predios ubicados dentro de los límites de las zonas urbanas, quienes pagarán un impuesto anual, cuyo sujeto activo es la municipalidad o distrito metropolitano respectivo, en la forma establecida por la ley”*. Esto con la “base impositiva” prevista en el artículo 504 del COOTAD.

**4.1.4.** Así también en referencia al “impuesto predial rústico” la norma en mención señala en su artículo 515 que los “sujetos pasivos” son: *“(…) la o el propietario o la o el poseedor de los predios situados fuera de los límites de las zonas urbanas. Para el efecto, los elementos que integran la propiedad rural serán la tierra y las edificaciones.”*. Esto con la “base impositiva” prevista en el artículo 517 del COOTAD.

**4.1.5.** El artículo 507 de esta norma en relación al “Impuesto a los inmuebles no edificados” indica que: *“Se establece un recargo anual del dos por mil (2%) que se cobrará sobre el valor, que gravará a los inmuebles no edificados hasta que se realice la edificación (...)”*.

**4.1.6.** El artículo 33 de la Ley de Defensa contra Incendios con relación a la “Contribución a favor del Cuerpo de Bomberos” establece: *“Unifícase la contribución predial a favor de todos los cuerpos de bomberos de la República en el cero punto quince por mil, tanto en las parroquias urbanas como en las parroquias rurales, a las cuales se les hace extensivo”*.

**4.1.7.** En relación a la “Tasa por los Servicios de Seguridad Ciudadana, Convivencia Ciudadana y Gestión de Riesgos del Distrito Metropolitano de Quito” el artículo 1661 del Código Municipal indica que: *“Se crea la tasa de seguridad ciudadana, convivencia ciudadana y gestión de riesgos del Distrito Metropolitano de Quito que permitirá cubrir el costo de los servicios de seguridad ciudadana, convivencia ciudadana y gestión de riesgos, a fin de garantizar el principio de equivalencia”*.

**4.1.8.** Sobre las “Exenciones”, el artículo 32 del Código Tributario establece que: *“Sólo mediante disposición expresa de ley, se podrá establecer exenciones tributarias. En ellas se especificarán los requisitos para su reconocimiento o concesión a los beneficiarios, los tributos que comprenda, si es total o parcial, permanente o temporal”*.

**4.1.9.** Por otro lado, respecto al órgano competente en este Distrito Metropolitano, el artículo 227 de la Constitución prevé los principios que rigen a la administración pública, como eje transversal para la prestación de servicios públicos: (i) eficacia; (ii) eficiencia; (iii)

calidad; (iv) jerarquía; (v) desconcentración; (vi) descentralización; (vii) coordinación; (viii) participación; (ix) planificación; (x) transparencia y (xi) evaluación.

**4.1.10.** En consecuencia, 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”*.

**4.1.11.** 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 reglamentación de los tributos metropolitanos constituye una competencia exclusiva de carácter constitucional y legal asignada a los gobiernos autónomos descentralizados metropolitanos o municipales, lo cual corresponde normar al Concejo Metropolitano mediante la expedición de ordenanzas metropolitanas, en concordancia con el artículo 8 número 3 de la Ley Orgánica de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito, al señalar expresamente que este órgano le corresponde: *“Normar, mediante Ordenanza, la aplicación de las disposiciones tributarias, de carácter municipal, cuando sea preciso”*.

**4.1.12.** En resumen, conforme lo señala el proyecto de ordenanza, es necesario reglamentar los tributos para el bienio 2024-2025 en cumplimiento de la normativa expuesta.

Al respecto, el proponente con base en la facultad privativa establecida en el artículo 90 letra e) del COOTAD, señala en su parte expositiva que:

*“Los tributos suponen la principal fuente de recursos económicos necesarios para la satisfacción de las necesidades públicas de la colectividad por parte del Estado, constituyéndose, por tanto, en una condición necesaria para su existencia propia. Los tributos además de ser un instrumento destinado a solventar el gasto público, pueden cumplir con una finalidad extra fiscal como la de incentivar determinadas conductas que permitan la realización de los principios de equidad y justicia.*

*La Constitución de la República del Ecuador dispone que la política tributaria estará enfocada en promover la redistribución, la estimulación del empleo, la producción de bienes y servicios y conductas ecológicas, sociales y económicas responsables; y, se regirá por los principios de generalidad, progresividad, eficiencia, simplicidad administrativa, irretroactividad, equidad, transparencia y suficiencia recaudatoria, priorizando los impuestos directos y progresivos.*

*En este sentido, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización establece que los gobiernos autónomos descentralizados municipales y*

*metropolitanos son competentes para regular mediante ordenanza el cobro de los tributos respecto de los cuales se constituyan en sujetos activos (...)*”.

Acorde con todo lo mencionado, los artículos del proyecto de ordenanza analizados no contravienen disposiciones constitucionales ni normativas 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 Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, reformado en razón de la Ordenanza Metropolitana Nro. 063-2023, en el artículo 67.50 dispone que el Concejo Metropolitano de Quito podrá expedir como ordenanzas normas de carácter general que serán -salvo excepciones- necesariamente reformativas de este Código, ya por modificar sus disposiciones, ya por agregarle otras nuevas, las cuales se denominarán ordenanzas metropolitanas.

**4.2.2.** El proyecto de ordenanza sustituiría el Capítulo II “DEL IMPUESTO A LOS PREDIOS URBANOS Y RURALES Y ADICIONALES EN EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO” del Título III del Libro III.5 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, actualmente comprendidos desde el artículo 1493 hasta el 1509 de dicho cuerpo normativo.

**4.2.3.** Adicionalmente, el proyecto prevé derogar la Ordenanza Metropolitana Nro. 029-2021, sancionada el 21 de diciembre de 2021.

#### **V. PRONUNCIAMIENTO**

**5.1.** Con base en los fundamentos expuestos, la Procuraduría Metropolitana concluye que de acuerdo con lo manifestado en la letras a) y c) del artículo 87 del COOTAD, en concordancia con el número 3) del artículo 8 de la Ley Orgánica de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito, así como los artículos 67.48, 67.49 y 67.50 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, corresponde al Concejo Metropolitano debatir la *“Ordenanza Metropolitana Sustitutiva del Capítulo II del Título III del Libro III.5 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito “Del Impuesto a los Predios Urbanos y Rurales y Adicionales en el 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 pronunciamiento de la Procuraduría no se puede considerar vinculante, así tampoco se refiere a aspectos técnicos, ni a aquellos inherentes a las competencias de la dependencia que emitió el informe correspondiente, mismo que es de exclusiva responsabilidad del área que lo generó.

Atentamente,

Doctor Fausto Andrés Segovia Salcedo  
**PROCURADOR METROPOLITANO**  
**PROCURADURÍA METROPOLITANA DEL GAD DMQ**