

Oficio No. 281-PS-GADCG-2025
Guaranda, 04 de diciembre de 2025

Asunto: Criterio jurídico sobre el Proyecto de ORDENANZA QUE REGLAMENTA LA APLICACIÓN, COBRO Y EXONERACIÓN DE LAS TASAS, TARIFAS Y CONTRIBUCIONES ESPECIALES DE MEJORAS - "CEM" – EN EL CANTÓN GUARANDA, PROVINCIA BOLIVAR.

Doctor
Inti Andres Yumbay Taris
ALCALDE DEL CANTON GUARANDA
En su despacho. –

De mi consideración:

Mediante memorando interno No. 2605-IY-A-GADCG-2025, de 03 de diciembre de 2025, Usted dispone a la Procuraduría Síndica que emita el criterio jurídico correspondiente, a fin de garantizar la correcta tramitación y aprobación oportuna de dicho cuerpo normativo.

En atención a lo anterior, y de conformidad con lo previsto en el apartado 2.3, numeral 7, del Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del GAD Guaranda, esta Procuraduría Síndica, emite el siguiente criterio jurídico:

I ANTECEDENTES

Mediante memorando No 076-SC-GADCG-2025, de 03 de diciembre de 2025, el Msc. Segundo Telesforo Martínez Collay, Presidente de la Comisión de Planificación y Presupuesto, remite el informe de la Comisión sobre el Proyecto de ORDENANZA QUE REGLAMENTA LA APLICACIÓN, COBRO Y EXONERACIÓN DE LAS TASAS, TARIFAS Y CONTRIBUCIONES ESPECIALES DE MEJORAS - "CEM" – EN EL CANTÓN GUARANDA, PROVINCIA BOLIVAR, en el que concluyen y recomiendan que:

Durante el proceso de análisis, la Comisión constató que el contenido del proyecto de ordenanza se encuentra plenamente sustentado en los artículos 238, 264, 300 y 321 de la Constitución de la República, así como en los artículos 5, 6, 55, 57, 569 y demás disposiciones pertinentes del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD).

En las mesas de trabajo desarrolladas con la participación del Director de Planificación y los concejales miembros de la Comisión, se realizaron observaciones y propuestas orientadas a fortalecer la claridad, precisión y operatividad de la ordenanza. Dichas observaciones han sido incorporadas al texto final, con el objeto de asegurar una correcta aplicación administrativa.

Con los fundamentos de hecho y de derecho expuesto, y en virtud que se ha respetado el procedimiento parlamentario establecido, para el tratamiento del presente Ordenanza que Reglamenta la Aplicación, Cobro y Exoneración de las Tasas, Tarifas y Contribuciones Especiales de Mejoras CEM, en el Cantón Guaranda Provincia Bolívar, se solicita a la máxima autoridad que el presente informe sea puesto en conocimiento del seno del Concejo Municipal, en la sesión más próxima.

II FUNDAMENTOS JURÍDICOS

En este apartado es necesario determinar la competencia que tiene el GAD Guaranda para expedir Ordenanzas y particularmente, la atribución que posee para determinar la contribución especial de mejoras que es el beneficio real o presuntivo proporcionado a las propiedades o inmuebles urbanos establecidos en la normativa vigente por la construcción de cualquier obra pública.

La Constitución de la República del Ecuador en el artículo 37 número 5 señala: "El Estado garantizará a las personas adultas mayores los siguientes derechos: (...) 5.- Exenciones en el régimen tributario. (...)";

El artículo 47 de la Constitución de la República del Ecuador, señala: "El Estado garantizará políticas de prevención de las discapacidades y, de manera conjunta con la sociedad y la familia, procurará la equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad y su integración social. Se reconoce a las personas con discapacidad. Los derechos a: (...) 4.- Exenciones en el régimen tributario. (...)";

Según el artículo 264 numeral 5 de la Constitución de la República del Ecuador, es competencia exclusiva del gobierno municipal, "[c]rear, modificar o suprimir mediante ordenanza, tasas y contribuciones especiales de mejoras"; y, en el inciso final, la facultad de expedir ordenanzas cantonales".

El artículo 285 de la Constitución de la República del Ecuador establece que la política fiscal tendrá como objetivos específicos: el financiamiento de servicios, inversión y bienes públicos; la redistribución del ingreso por medio de transferencias, tributos y subsidios adecuados;

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (en adelante COOTAD) en el artículo 5 establece la autonomía política, administrativa y financiera de los gobiernos autónomos descentralizados y regímenes especiales prevista en la Constitución, comprende el derecho y la capacidad efectiva de estos niveles de gobiernos para regirse mediante normas y órganos de gobiernos propios, en sus respectivas circunscripciones territoriales, bajo su responsabilidad sin intervención de otro nivel de gobierno y en beneficio de sus habitantes; y, el artículo 6 ibídem, garantiza la autonomía política, administrativa y financiera, propia de los gobiernos autónomos descentralizados;

Concordante con lo anterior, el artículo 55, letra e), del COOTAD establece que, los gobiernos autónomos descentralizados municipales tienen competencia exclusiva de "[c]rear, modificar, exonerar o suprimir mediante ordenanzas, tasas, tarifas y contribuciones especiales de mejoras".

Para ello, el artículo 57 del COOTAD, concede al Concejo Municipal las siguientes potestades:

- a) *El ejercicio de la facultad normativa en las materias de competencia del gobierno autónomo descentralizado municipal, mediante la expedición de ordenanzas cantonales, acuerdos y resoluciones;*
- b) *Regular, mediante ordenanza, la aplicación de tributos previstos en la ley a su favor.*
- c) *Crear, modificar, exonerar o extinguir tasas y contribuciones especiales por los servicios que presta y obras que ejecute; (...) y) Reglamentar los sistemas mediante los cuales ha de efectuarse la recaudación e inversión de las rentas municipales; (...);*

El artículo 186 del COOTAD manifiesta: "Los gobiernos autónomos descentralizados municipales y distritos metropolitanos mediante ordenanza podrán crear, modificar, exonerar o suprimir, tasas y contribuciones especiales de mejoras generales o específicas, por procesos de planificación o administrativos que incrementen el valor del suelo o la propiedad; por el establecimiento o

ampliación de servicios públicos que son de su responsabilidad: el uso de bienes o espacios públicos; y, en razón de las obras que ejecuten dentro del ámbito de sus competencias y circunscripción, así como la regulación para la captación de las plusvalías (...)"

El artículo 569 del COOTAD establece: "El objeto de la contribución especial de mejoras es el beneficio real o presuntivo proporcionado a las propiedades inmuebles por la construcción de cualquier obra pública municipal o metropolitana. Los concejos municipales o distritales podrán disminuir o exonerar el pago de la contribución especial de mejoras en consideración de la situación social y económica de los contribuyentes";

El artículo 576 del COOTAD señala: "La contribución especial tiene carácter real. Las propiedades beneficiadas, cualquiera que sea su título legal o situación de empadronamiento, responderán con su valor por el débito tributario. Los propietarios solamente responderán hasta por el valor de la propiedad, de acuerdo con el avalúo municipal actualizado, realizado antes de la iniciación de las obras".

El artículo 578 del COOTAD manifiesta: La base de este tributo será el costo de la obra respectiva, prorrateado entre las propiedades beneficiadas, en la forma y proporción que se establezca en las respectivas ordenanzas.

El artículo 591 del COOTAD, dice: "Para la determinación de cualquiera de las contribuciones especiales de mejoras. se incluirán todas las propiedades beneficiadas. Las exenciones establecidas por el órgano normativo competente serán de cargo de las municipalidades o distritos metropolitanos respectivos.

La Corte Constitucional en su sentencia Nro. 024-16-SIN-CC, en la parte resolutive dispone: "Se conmina al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Limón Indanza a que en el marco de sus competencias constitucionales y dentro del término de 30 días, adecué la ordenanza general para el cobro de las contribuciones especiales de mejoras a beneficiarios de obras públicas ejecutadas en el cantón Limón Indanza, publicada en el suplemento del Registro Oficial N.º 396 del 2 de marzo de 2011, y que en tal mérito, incluya exenciones en beneficio de las personas adultas mayores y personas discapacitadas conforme lo indican los artículos 37 numeral 5 y 47 numeral 4 de la Constitución de la República, respectivamente".

Por su parte, el artículo 68 del Código Tributario define a la determinación tributaria como aquel "acto o conjunto de actos reglados realizados por la administración activa, tendiente a establecer, en cada caso particular, la existencia del hecho generador, el sujeto obligado, la base imponible y la cuantía del tributo.

Finalmente, de conformidad a lo previsto en el artículo 15, letra b) de la Ordenanza de Organización y Funcionamiento de Concejo del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Guaranda, corresponde a la Comisión de Presupuesto y Planificación, [I]a formulación de (...) proyectos de desarrollo municipal y ordenamiento territorial".

III

ANÁLISIS DEL PROYECTO NORMATIVO

Respecto al contenido de los considerandos:

Al revisar el presente apartado, se debe corregir errores de forma esto es la cronología del articulado de la normativa aplicable y se recomienda agregar el texto de la siguiente normativa:

Que, el artículo 186 del COOTAD manifiesta: "Los gobiernos autónomos descentralizados municipales y distritos metropolitanos mediante ordenanza podrán crear, modificar, exonerar o suprimir, tasas y contribuciones especiales de mejoras generales o específicas, por procesos de planificación o administrativos que incrementen el valor del suelo o la propiedad; por el establecimiento o ampliación de servicios públicos que son de su responsabilidad: el uso de bienes

o espacios públicos; y, en razón de las obras que ejecuten dentro del ámbito de sus competencias y circunscripción, así como la regulación para la captación de las plusvalías (...)"

Que, el artículo 576 del COOTAD señala: "La contribución especial tiene carácter real. Las propiedades beneficiadas, cualquiera que sea su título legal o situación de empadronamiento, responderán con su valor por el débito tributario. Los propietarios solamente responderán hasta por el valor de la propiedad, de acuerdo con el avalúo municipal actualizado, realizado antes de la iniciación de las obras".

Que, el artículo 578 del COOTAD manifiesta: La base de este tributo será el costo de la obra respectiva, prorrateado entre las propiedades beneficiadas, en la forma y proporción que se establezca en las respectivas ordenanzas.

Que, el artículo 591 del COOTAD, dice: "Para la determinación de cualquiera de las contribuciones especiales de mejoras, se incluirán todas las propiedades beneficiadas. Las exenciones establecidas por el órgano normativo competente serán de cargo de las municipalidades o distritos metropolitanos respectivos.

Que, el artículo 68 del Código Tributario define a la determinación tributaria como aquel "acto o conjunto de actos reglados realizados por la administración activa, tendiente a establecer, en cada caso particular, la existencia del hecho generador, el sujeto obligado, la base imponible y la cuantía del tributo.

En virtud de lo indicado y dentro del proyecto normativo denominado "ORDENANZA QUE REGLAMENTA LA APLICACIÓN, COBRO Y EXONERACIÓN DE LAS TASAS, TARIFAS Y CONTRIBUCIONES ESPECIALES DE MEJORAS - "CEM" – EN EL CANTÓN GUARANDA, PROVINCIA BOLÍVAR", se evidencia lo siguiente:

Que, la Dirección de Planificación ha cumplido con remitir al señor Alcalde el Informe Técnico sobre Contribución Especial de Mejoras y recomienda poner en conocimiento de la sea remitido a Concejo Municipal para conocimiento y resolución.

Que, la Comisión de Planificación y Presupuesto estudió el informe presentado por la Dirección de Planificación y emitió el informe favorable No. 010-CPP-GADCG-2025, con el que concluyó que el proyecto normativo denominado "*Ordenanza que Reglamenta la Aplicación, Cobro y Exoneración de las Tasas, Tarifas y Contribuciones Especiales de Mejoras CEM, en el Cantón Guaranda Provincia Bolívar*", debe ser puesto en conocimiento del Concejo Municipal.

IV

CRITERIO JURÍDICO

En virtud de las consideraciones expuestas, esta Procuraduría Síndica, determina lo siguiente:

- a) El Concejo Municipal del GAD Guaranda es competente para conocer el proyecto de ordenanza denominado "*Ordenanza que Reglamenta la Aplicación, Cobro y Exoneración de las Tasas, Tarifas y Contribuciones Especiales de Mejoras CEM, en el Cantón Guaranda Provincia Bolívar*", puesto que, constitucional y legalmente posee la atribución de emitir cada dos años la Ordenanza para reglamentar las contribuciones especiales de mejoras.
- b) La aprobación y promulgación del presente proyecto, por ser una propuesta de Ordenanza, deberá seguir el procedimiento legislativo previsto en el artículo 322 del COOTAD y artículo 62 de la Ordenanza de Organización y Funcionamiento de Concejo del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Guaranda.
- c) Conforme lo previsto en el artículo 15, letra e) de la Ordenanza de Organización y Funcionamiento de Concejo del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Guaranda, corresponde a la Comisión de Planificación y Presupuesto, seguir conociendo y sustanciando hasta su finalización el tratamiento del presente proyecto normativo.

- d) Por lo expuesto, en función de las observaciones planteadas, una vez implementadas y en virtud del análisis al proyecto normativo, esta Procuraduría Síndica emite criterio legal favorable para que el Concejo Municipal del GAD Guaranda, en ejercicio de la facultad normativa, conozca en primer debate y resuelva la aprobación del proyecto normativo denominado " *Ordenanza que Reglamenta la Aplicación, Cobro y Exoneración de las Tasas, Tarifas y Contribuciones Especiales de Mejoras CEM, en el Cantón Guaranda Provincia Bolívar*".
- e) Se debe advertir que, el presente criterio, no se refiere a los aspectos de orden técnico, formulas y cálculos, los cuales son, debido a la competencia, de exclusiva responsabilidad de la Dirección de Planificación del GAD Guaranda.
- f) Finalmente, se recomienda que las observaciones específicas realizadas por la Procuraduría Síndica respecto del presente proyecto de Ordenanza sean incorporadas como observaciones en el primer debate de la sesión respectiva que haya convocado la Secretaría del Concejo Municipal del GAD Guaranda.

Particular que pongo en su conocimiento para los fines pertinentes.



Abg. Michael Pazmiño Purcachi, Msc.
**PROCURADOR SÍNDICO DEL
GAD DEL CANTÓN GUARANDA**

