

**UNIVERSIDAD SAN FRANCISCO DE QUITO USFQ**

**Colegio de Jurisprudencia**

**Examen jurídico al impuesto predial, anatomía fiscal y  
caducidad de la facultad determinadora: Caso Quito  
2020**

**Alberto Eduardo Bonilla Manotoa**

**Jurisprudencia**

Trabajo de fin de carrera presentado como requisito para la  
obtención del título de Abogado

Quito, 24 de noviembre de 2023

## **© DERECHOS DE AUTOR**

Por medio del presente documento certifico que he leído todas las Políticas y Manuales de la Universidad San Francisco de Quito USFQ, incluyendo la Política de Propiedad Intelectual USFQ, y estoy de acuerdo con su contenido, por lo que los derechos de propiedad intelectual del presente trabajo quedan sujetos a lo dispuesto en esas Políticas.

Asimismo, autorizo a la USFQ para que realice la digitalización y publicación de este trabajo en el repositorio virtual, de conformidad a lo dispuesto en la Ley Orgánica de Educación Superior del Ecuador.

Nombres y apellidos: Alberto Eduardo Bonilla Manotoa

Código: 00202453

Cédula de identidad: 1719142984

Lugar y Fecha: Quito, 24 de noviembre de 2023

## **ACLARACIÓN PARA PUBLICACIÓN**

**Nota:** El presente trabajo, en su totalidad o cualquiera de sus partes, no debe ser considerado como una publicación, incluso a pesar de estar disponible sin restricciones a través de un repositorio institucional. Esta declaración se alinea con las prácticas y recomendaciones presentadas por el Committee on Publication Ethics descritas por Barbour et al. (2017) Discussion document on best practice for issues around theses publishing, disponible en <http://bit.ly/COPETHeses>.

## **UNPUBLISHED DOCUMENT**

**Note:** The following capstone project is available through Universidad San Francisco de Quito USFQ institutional repository. Nonetheless, this project – in whole or in part – should not be considered a publication This statement follows the recommendations presented by the Committee on Publication Ethics COPE described by Barbour et al. (2017) Discussion document on best practice for issues around theses publishing available on <http://bit.ly/COPETHeses>.

**EXAMEN JURÍDICO AL IMPUESTO PREDIAL, ANATOMÍA FISCAL Y CADUCIDAD DE LA**

**FACULTAD DETERMINADORA: CASO QUITO 2020<sup>1</sup>**

**LEGAL ASSESEMENT OF THE PROPERTY TAX, FISCAL ANATOMY AND EXPIRATION OF THE**

**DETERMINING AUTHORITY: QUITO 2020 CASE**

**Alberto Eduardo Bonilla Manotoa<sup>2</sup>**

**aebonilla14 @gmail.com**

**RESUMEN**

No está claro cuál es el plazo de caducidad de la facultad determinadora para la verificación del impuesto a los predios urbanos. Por lo que, en la presente tesis se resolverá este problema a través de un análisis casuístico de la Liquidación Masiva para el ejercicio fiscal 2020, efectuada por el Municipio de Quito sobre el mencionado impuesto. El objetivo del presente artículo será responder la problemática a la luz de la normativa tributaria que rige a la naturaleza del impuesto predial, seguido del sistema de determinación y verificación de sus elementos constitutivos. De esta manera, se logra concluir que la Liquidación Masiva de Diferencias emitida por el Municipio de Quito no observó las reglas que gobiernan la caducidad de la facultad determinadora de tributos de determinación directa. Se proponen además líneas de acción para su impugnación.

**PALABRAS CLAVE**

Caducidad, Facultad Determinadora, Impuesto Predial, Verificación, Derecho Tributario

**ABSTRACT**

*It is not clear the expiration term of the taxing assessment capacity for the verification of the urban property tax. Therefore, this essay will solve this problem through a casuistic analysis of the Mass Liquidation for the fiscal year 2020, executed by the Municipality of Quito on the aforementioned tax. The objective of this article is to answer the legal problem through the current tax regulations governing the nature of the property tax, followed by the system of determination and verification of its elements. In this way, it will be concluded that the Mass Liquidation of Differences issued by the Municipality of Quito did not observe the rules governing the expiration term for the exercise of the power to determine directly assessed taxes. In addition, lines of action are proposed for its claim.*

**KEYWORDS**

*Expiration, Assesment capacity, Property Tax, Verfication, Tax Law.*

---

<sup>1</sup> Trabajo de titulación presentado como requisito para la obtención del título de Abogado. Colegio de Jurisprudencia de la Universidad San Francisco de Quito. Dirigido por Iván Alejandro Páez Vallejo.

<sup>2</sup> © DERECHOS DE AUTOR: Por medio del presente documento certifico que he leído todas las Políticas y Manuales de la Universidad San Francisco de Quito USFQ, incluyendo la Política de Propiedad Intelectual USFQ, y estoy de acuerdo con su contenido, por lo que los derechos de propiedad intelectual del presente trabajo quedan sujetos a lo dispuesto en esas Políticas. Asimismo, autorizo a la USFQ para que realice la digitalización y publicación de este trabajo en el repositorio virtual, de conformidad a lo dispuesto en la Ley Orgánica de Educación Superior del Ecuador.

Fecha de lectura: 24 de noviembre de 2023

Fecha de publicación: 24 de noviembre de 2023

## **SUMARIO**

1.INTRODUCCIÓN. -2. ESTADO DEL ARTE. - 3. MARCO TEÓRICO. - 4. EL IMPUESTO A LOS PREDIOS URBANOS, NATURALEZA Y ELEMENTOS. - 5. PROCESO DE DETERMINACIÓN Y CONTROL POSTERIOR DE LA TARIFA DEL IMPUESTO A LOS PREDIOS URBANOS PARA EL MUNICIPIO DE QUITO DEL EJERCICIO FISCAL 2020.- 6. LA CADUCIDAD DE LA FACULTAD DETERMINADORA. - 7. MECANISMOS DE IMPUGNACIÓN JUDICIAL. - 8. CONCLUSIONES.-

### **1. Introducción**

Las facultades de las administraciones tributarias se rigen bajo un extremo formalismo conducido por las leyes procesales y subjetivas de rango constitucional e infraconstitucional. Dentro de esas facultades se encuentra la facultad determinadora, una potestad especial detentada tanto por el sujeto activo, que corresponde a las administraciones tributarias, o por el sujeto pasivo o contribuyente, facultad que tiene el objetivo de establecer la cuantía efectiva del tributo a pagar, además de ciertos elementos cruciales para su existencia. A pesar de aquello, en aras de proteger al contribuyente, la caducidad se encuentra instrumentada en la normativa tributaria con el fin de impedir la efectivización de los actos de fiscalización que pueda ejercer la administración sobre los tributos efectivamente declarados o determinados, una vez transcurrido el tiempo legal establecido.

Sin embargo, la normativa tributaria vigente al ejercicio fiscal 2020 posee una antinomia plasmada en la redacción del proceso de cálculo de la caducidad de la facultad determinadora, específicamente respecto a los tributos determinados por mecanismos directos o a través de catastros, derivando así en un posible ejercicio abusivo de la presente facultad que ostenta Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

El artículo 94 del Código Tributario vigente al ejercicio fiscal 2020 establece en su numeral 1 que la facultad de determinación de las administraciones tributarias caduca en 6 años desde que fenece el periodo previsto por la ley que posee el contribuyente para la presentación de la respectiva declaración del tributo a liquidar. El presente artículo ha sido usado por el Municipio de Quito para recalculer el impuesto a los predios urbanos a pesar de

que el referido tributo no se acopla, a primera vista, con el supuesto fáctico respecto a la determinación, contenido en el artículo 94 numeral 1 perteneciente al Código Tributario.

De esta forma, la antinomia ha provocado situaciones de indefensión para los contribuyentes sujetos al presente impuesto, como es el caso de los mas de 60.000 predios que sufrieron una actualización a finales del 2022, sobre el valor del impuesto predial determinado en el año 2019 por parte del Municipio de Quito.

En este sentido, la presente tesis analizará, en primer lugar, el régimen de determinación del impuesto a los predios urbanos y, en segundo lugar, estudiará la actividad reglada que comprende la facultad de determinación del referido impuesto, ejercitado por el Municipio de Quito dentro de la notificación de la Comunicación y Liquidación Masiva del pago de Diferencias al impuesto predial urbano por el ejercicio fiscal 2020. La conclusión será dilucidar si la facultad determinadora del municipio habría caducado cuando inició el proceso de reactualización del impuesto en mención.

Para ello, se realizará un recorrido a través de los elementos que conforman el impuesto predial, su base imponible, hecho generador, y demás características. Posteriormente, se describirá el proceso de determinación y verificación, a la luz de la normativa fiscal, para luego recorrer por los fundamentos principales de la institución de la caducidad dentro del ámbito tributario. Finalmente, se recogerá lo anteriormente descrito para estudiar a detalle el proceso de la verificación del impuesto predial urbano para el ejercicio fiscal 2020 ejercido por el Municipio de Quito, y lograr así determinar si dicho proceso de control posterior habría sido realizado fuera del plazo de caducidad para redeterminar el tributo, según las leyes tributarias.

## **1. Marco Teórico.**

Dentro del universo de la facultad determinadora existen diversas escuelas extensamente desarrolladas que, según el proceso de determinación o fiscalización al que debe someterse cada tributo en específico, seguirán reglas específicas *so pena* de derivar en la nulidad de la integralidad de los actos administrativos que efectúen las entidades con prerrogativas tributarias en la ejecución de sus facultades fiscalizadoras. Para el análisis del problema jurídico en cuestión, es menester tener presente las principales teorías que

gobiernan el sistema de determinación de tributos en el Ecuador, y sus principales fundamentos.

En primer lugar se acotará, de manera amplia, que la facultad determinadora es la potestad que tienen los sujetos, tanto activos como pasivos, de verificar la existencia de los elementos principales del tributo como por ejemplo determinar la existencia del tributo, su cuantía, la base imponible, el hecho generador, entre otros<sup>3</sup>. Esta facultad otorga amplias prerrogativas antes mencionadas como la verificación de los valores liquidados o declarados por el sujeto pasivo, a través de diversos mecanismos legales<sup>4</sup>. Sin embargo, consistirá en todo escenario, una facultad administrativa reglada subordinada al principio de legalidad<sup>5</sup>.

Como primera manifestación de la facultad determinadora, se hace presente la teoría llamada autoliquidación del tributo, o como se la conoce en el derecho tributario ecuatoriano, determinación por el sujeto pasivo. Dentro de este proceso de determinación de los elementos del tributo, el sujeto pasivo tiene como deber formal<sup>6</sup>, la cuantificación y verificación del hecho y base imponible, y cuantía para su posterior pago.

En este tipo de determinación, la facultad de verificar la existencia de los elementos del tributo en cuestión recae plenamente en el sujeto pasivo, pues es él quien, a través de las declaraciones construidas en fundamento a sus asientos contables, subsumirá la norma que regula al tributo, con los fundamentos fácticos debidamente documentados, para luego cancelar la obligación tributaria líquida y exigible. En consecuencia, la declaración, la posterior liquidación y el pago del tributo lo realiza el sujeto pasivo, con una administración tributaria al margen de esta actividad<sup>7</sup>. En otras palabras, si bien este tipo de tributos exige una actividad casi total por parte del contribuyente, el rol de la administración será *ex-post* a la declaración. Un ejemplo del tributo descrito es el impuesto a la salida de divisas, tributo que, al cumplirse los supuestos contemplados como hecho generador, será declarado a través

---

<sup>3</sup> Jorge Luis Gonzales Angulo, “Facultades de la Administración Tributaria en Materia de Determinación de Tributos”, *Revista de Derecho Tributario THEMIS PUCP* 41(2000), 20.

<sup>4</sup> John Arias Izquierdo, José Arias Uzcátegui, *La Corte Dice Tributaria*, (Guayaquil: Editorial Tizarrón, 2023), 50.

<sup>5</sup> Pamela Aguirre, *El principio constitucional de legalidad y la facultad normativa del SRI*, (Quito: Corporación Editorial Nacional, 2013), 44.

<sup>6</sup> Rodrigo Patiño Ledesma, *Sistema Tributario Ecuatoriano*, (Cuenca: Universidad del Azuay, 2013), 323

<sup>7</sup> Julio Roberto Piza Rodríguez, “La función de fiscalización tributaria en Colombia”, *Revista Universidad Externado de Colombia: Revista de Derecho Fiscal* 7 (2014), 232.

del formulario correspondiente,<sup>8</sup> y pagado según la normativa emitida por el Servicio de Rentas Internas.

En contraposición a la autoliquidación, la normativa actual ha consagrado la capacidad de determinación del impuesto enteramente por el organismo tributario, con una intervención mínima o casi nula, y, en ciertas ocasiones, de carácter auxiliar por parte del sujeto pasivo. En este tipo de tributos el sujeto activo tiene pleno control de la demarcación e identificación de los elementos del tributo, que puede ocurrir por ausencia de declaración del sujeto pasivo, por una declaración conjunta, o ya sea porque la normativa tributaria ha encomendado con exclusividad la determinación del tributo al sujeto activo.

De este razonamiento se decantan tres subcategorías acogidas por el esquema de determinación por el sujeto activo. Primeramente, tenemos la estimación directa, o facultad determinadora directa, facultad que implica una total sumisión de la verificación de los elementos del tributo por parte del ente acreedor del impuesto causado. Será la propia administración, en escenarios como, por ejemplo, los tributos de determinación de oficio, quien se encargará de sustentar la liquidación impositiva tributaria<sup>9</sup>. Es decir, en ocasiones el sujeto pasivo podrá presentar información de descargo o reclamaciones (que activan otro tipo de facultad), sin embargo, el encargado pleno de establecer base imponible y hecho generador y tarifa del tributo será la administración tributaria, como trámite de mínima intervención del sujeto pasivo.

Por otro lado, existen dos categorías adicionales de determinación por el sujeto activo. La segunda se la conoce como determinación presuntiva, y dicha se expresa cuando la administración tributaria se encarga en identificar los elementos del tributo en base a indicios objetivos y coeficientes<sup>10</sup>, bajo el pretexto de falta de información necesaria que permita determinar la deuda tributaria<sup>11</sup>, manifestándose generalmente en el incumplimiento del deber formal de presentar declaraciones en tributos que así lo requieran. Finalmente se encuentra la modalidad de determinación mixta, una suerte de sistema de cooperación de la

---

<sup>8</sup> Resolución NAC-DGERCGC15-0000055, RO Suplemento 430 de 3 de febrero de 2015.

<sup>9</sup> Álvaro Mejía Salazar, *Diccionario Derecho Tributario*, (Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2012), 107.

<sup>10</sup> Artículo 92, Código Tributario [CT], R.O. Suplemento 38 de 14 de junio de 2005.

<sup>11</sup> Indira Navarro Palacios, "Breves Notas Acerca de la Determinación de la Obligación Tributaria sobre la base presunta", *Revista del Instituto Peruano de Derecho Tributario* 52 (2012), 8.

cual se ejerce cuando el contribuyente requiere de la transferencia de datos o proporcionar datos el contribuyente, sin los cuales no se podrá realizar la determinación.

Existe poca discusión respecto de la naturaleza de la facultad determinadora correspondiente al impuesto bajo análisis pues *prima facie* se puede colegir que el impuesto a los predios urbanos se adecúa dentro de los tributos de determinación del sujeto activo de forma directa. Adicionalmente, el formato actual del mecanismo de determinación sugiere un mayor grado de certeza gracias a la incorporación de la especie de determinación en base a catastros y registros<sup>12</sup>. Es decir, la administración tributaria, en base al propio registro de datos, y las facultades legales otorgadas, se encargará de determinar los cálculos de base imponible, y emitirá las órdenes de pago respectivas<sup>13</sup>. En consecuencia, la presente tesis se acoge a la teoría irrestricta de la determinación por parte del sujeto activo del impuesto a los predios urbanos, pese a la contradictoria forma de actuar por parte de la administración tributaria, que será analizada más adelante.

## **2. Marco jurídico**

Para poder entender el régimen de caducidad de la facultad determinadora del Municipio de Quito para el impuesto a los predios urbanos, es necesario hacer un recorrido a través de los actos normativos de nivel constitucional, legislativo y municipal que conforman los actos reglados que organizan las facultades ejercidas por las diversas administraciones tributarias. Cabe señalar que la producción de una gran cantidad de las normas que regulan el problema jurídico son fruto de la actividad legislativa y municipal de las administraciones tributarias.

Dentro de la esfera constitucional podemos encontrar el artículo 120<sup>14</sup>, normativa que da génesis a las competencias tributarias que poseen los gobiernos autónomos. A nivel legislativo, en primer lugar, tenemos los artículos 501 y 551 del Código Orgánico de Organización Territorial (en adelante “COOTAD”), mediante los cuales se define los requisitos para ser considerado como sujeto pasivos del impuesto a los predios urbanos<sup>15</sup>, y

---

<sup>12</sup> Artículo 91.1, CT

<sup>13</sup> Cesar Montaña Galarza y Juan Carlos Mogrovejo, *Derecho Tributario Municipal Ecuatoriano, Fundamentos y prácticas*, (Quito: Corporación Nacional Editorial, 2014), 31.

<sup>14</sup> Constitución de la República del Ecuador, RO. 449, 20 de octubre de 2008, reformada por última vez R.O. Suplemento 181 de 15 de febrero de 2018.

<sup>15</sup> Código Orgánico de Organización Territorial (COOTAD), R.O. Suplemento 303 de 19 de octubre de 2010.

posteriormente, desarrolla las normas de valoración de la base imponible, entre otras disposiciones

Asimismo, se tomarán en cuenta los artículos 68, 87, 91.1 y 94 del Código Tributario vigente al ejercicio fiscal 2020<sup>16</sup> y que consagran los supuestos o requisitos para que se verifique la ocurrencia de la caducidad de la facultad de determinación del Municipio de Quito. Adicionalmente se debe tener en cuenta los artículos 220 y 221<sup>17</sup> que regulan las acciones contenciosas ante el Tribunal Contencioso Tributario, según el artículo 320<sup>18</sup> del Código Orgánico General de Procesos.

Finalmente, se utilizará la ordenanza municipal llamada Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito. Dentro aquel encontramos los artículos 1373, 1704, 1705 y 1734<sup>19</sup> que regulan la facultad determinadora del Distrito Metropolitano de Quito, así como su régimen de caducidad, dentro del ejercicio fiscal 2020.

### **3. Estado del arte.**

El campo doctrinario ha advertido el problema que acarrea la pobre técnica legislativa con la que se ha redactado el actualmente reformado artículo 94 del Código Tributario respecto a la caducidad de la facultad de determinación que debe ser observado por las administraciones tributarias. Varios autores han advertido sobre la falta de referencia explícita del plazo para que se verifique que se ha efectuado la caducidad de la facultad de determinación en tributos liquidados de oficio por el sujeto activo.<sup>20</sup> Como consecuencia de aquello, la administración tributaria no pocas veces ha interpretado esta laguna como una apertura normativa que invita a la realización de actuaciones arbitrarias en procesos de determinación.

En referencia al tributo en cuestión en cambio, existe una somera discusión sobre la facultad determinadora de entidades tributarias, y específicamente, en referencia al impuesto los predios urbanos y el régimen de caducidad vigente. Por ejemplo, el catedrático José Adolfo Morales Quiros dilucida que:

---

<sup>16</sup> Código Tributario (CT).

<sup>17</sup> Artículos 220 y 221, CT.

<sup>18</sup> Código Orgánico General de Procesos (COGEP), R.O. Suplemento 506 de 22 de mayo de 2015.

<sup>19</sup> Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, Municipio de Quito, Registro Oficial 226 de 31 de diciembre de 1997.

<sup>20</sup> Juan Carlos Mogrovejo Jaramillo, “La caducidad en los actos de determinación de la obligación tributaria de la administración y su tratamiento en la legislación ecuatoriana”, *Foro: Revista de Derecho UASB-Ecuador* 11 (2009), 140.

De otra parte la Administración tiene el plazo de un año para comprobar sus propias determinaciones tributarias, contado desde la fecha de la notificación al contribuyente o responsable, con los resultados de la determinación”<sup>21</sup>.

Es decir, el presente autor reconoce categóricamente que, para los tributos de determinación directa, le es aplicable el numeral 3 artículo 94 del Código Tributario, que otorga un año contados desde los actos de fiscalización. Para efectos de su cálculo, con fundamento en las modificaciones realizadas sobre los registros catastrales hasta el 31 de diciembre, el sujeto activo deberá determinar el tributo en cuestión, con la finalidad de poner a disposición del contribuyente para su cancelación o cobro al primero de enero del siguiente año. Se concluye así que tales diferencias no operan retroactivamente, solo a partir del siguiente año subsiguiente al de la actualización de catastros<sup>22</sup>.

Es por ello con certeza se puede declarar que fácticamente, algunos impuestos y tributos bajo control y guarda por parte de los gobiernos autónomos descentralizados no son liquidados por los sujetos pasivos mediante declaraciones, pues son determinados por la propia administración tributaria, como lo es el impuesto predial<sup>23</sup>. Es decir, la configuración de los elementos del tributo correrá a cargo del, en este caso, Municipio de Quito mediante la facultad determinadora.

Finalmente, el mismo autor resuelve que: “El Código Tributario dispone en el Art. 94 que caduca la facultad [...] en un año cuando se trate de verificar un acto de determinación practicado por el sujeto activo o en forma mixta, [...]”.<sup>24</sup> A pesar de lo mencionado, el Municipio de Quito constantemente motiva sus actos administrativos, en especial los actos que serán analizados posteriormente, defendiendo la tesis de que el proceso de determinación y redeterminación se rige bajo las normas de la facultad determinadora dispuestas para

---

<sup>21</sup> José Adolfo Morales Quiros, *Elementos del derecho tributario* (Quito: Editorial Ecuador F.B.T. Cia Ltda, 2002), 178.

<sup>22</sup> Juan Carlos Mogrovejo Jaramillo y Cesar Montaña Galarza, *Derecho Tributario Municipal Ecuatoriano: Fundamentos y práctica*, 97.

<sup>23</sup> Luis Aníbal Toscano Soria, *Procedimientos Administrativos y Contenciosos en Materia Tributaria* (Quito: Correo Legal S.A, 2013) 42.

<sup>24</sup> *Id.*, 43.

tributos liquidados por declaraciones del sujeto pasivo prescritos en el artículo 94.2 del Código Tributario vigente al ejercicio fiscal 2020<sup>25</sup>.

En este sentido, el estado del arte actual indica que existe una tendencia a considerar que la caducidad de la facultad determinadora de tributos determinados por los contribuyentes o sujeto activo se encuentra regido bajo el artículo 94 numeral 3 del Código Tributario. Entonces, el campo de juego ha quedado delimitado al entender que el estado del arte actual de la problemática entiende al régimen de caducidad de la facultad determinadora como recogida en el artículo que dispone el cálculo de caducidad de un año plazo.

Ahora bien, en base a los fundamentos repasados, la misión de la presente tesis será dilucidar el campo de maniobra en el que opera la facultad determinadora para los procesos del recálculo o comunicación de diferencias para el impuesto a los predios urbanos del ejercicio fiscal 2020 efectuado por el Municipio de Quito.

#### **4. El impuesto a los predios urbanos, naturaleza y elementos**

Antes de abordar la problemática medular, es primordial entender los elementos constitutivos del impuesto a los predios urbanos. Para empezar, gracias a la normativa vigente en la Constitución, los gobiernos autónomos descentralizados no son entidades ajenas al ámbito impositivo. Es por esto que, dentro de un proceso de descentralización fiscal, dichas instituciones han sido revestidas de ciertas prerrogativas legales, como por ejemplo la creación de tributos y su administración, lo que las convierten en administraciones tributarias con facultad normativa, recaudadora, resolutive, sancionatoria y determinadora<sup>26</sup>. Las disposiciones de carácter constitucional son el origen del poder tributario con las que cuenta el estado y las administraciones tributarias. En consecuencia, el artículo 120 de la Constitución de la República del Ecuador distingue inequívocamente que, dentro de las competencias de la Asamblea Nacional será la de modificar tributos mediante ley, sin perjuicio de las prerrogativas pertenecientes a los gobiernos autónomos descentralizados.<sup>27</sup>

---

<sup>25</sup> Liquidación Masiva de Pago de Diferencias No. LDP-DMT-JRM-2022-0253-M, Dirección Metropolitana Tributaria del Distrito Metropolitano de Quito, de 29 de diciembre de 2022.

<sup>26</sup> José Suing, “El estado de la descentralización fiscal en el Ecuador”, FORO: Revista de Derecho UASB-Ecuador 20 (2013), 106.

<sup>27</sup> Artículo 120, Constitución de la República del Ecuador, 2008.

Se puede enfatizar del presente artículo que, de una interpretación *contrario sensu*, los órganos descentralizados administradores de los niveles territoriales de organización tendrán las facultades previamente descritas, mismas que encuentran un límite frente a facultades conferidas, en cambio, a la Asamblea Nacional como máxima entidad representativa de los ecuatorianos. En cambio, el artículo 65 del Código Tributario<sup>28</sup> reconoce expresamente la existencia de administraciones tributarias seccionales de carácter municipal o provincial. Estos organismos son considerados como verídicas administraciones tributarias investidas de todas las facultades detalladas en el artículo 67 del Código Tributario<sup>29</sup>.

En cumplimiento de la reserva legal tributaria, estas facultades han sido otorgadas a los GAD mediante el Código Orgánico de Organización Territorial (COOTAD), normativa legal primigenia en el régimen municipal territorial nacional, convirtiéndolo así en un tributo de carácter subsidiario<sup>30</sup>, en el sentido de que su gestión le corresponderá a los gobiernos locales o seccionales, desde su configuración hasta el inicio del proceso de cobro. El artículo 489 del COOTAD inaugura la estructura tributaria municipal. En concordancia con lo mencionado, el artículo 491 consagra uno de los impuestos diametralmente importantes para el erario municipal financiero, siendo este el impuesto predial sobre los bienes inmuebles ubicados dentro de la jurisdicción de cada organismo. Más adelante, el artículo 501 del mismo cuerpo normativo establece que los contribuyentes serán los dueños de inmuebles dentro de zonas urbanas<sup>31</sup>, para lo cual deberán cancelar anualmente el valor del tributo.

Si bien el presente artículo destaca la narración del tributo desde la perspectiva sujeto pasivo, sus elementos están claramente definidos en su estado más puro. En primer lugar, un análisis en mancomunidad de los artículos 1495 y 1497<sup>32</sup> del Código Municipal definen como hecho generador al evento o la situación de ser propietario de algún predio urbano dentro del área que conforma el Distrito Metropolitano de Quito. Es decir, el impuesto grava una manifestación de riqueza específica que atiende al patrimonio de la persona. Como consecuencia jurídica, los sujetos pasivos serán las personas, tanto naturales como jurídicas,

---

<sup>28</sup> Artículo 65, CT.

<sup>29</sup> Artículo 67, CT.

<sup>30</sup> Otto Alonso Acosta Bermeo, Adriana del Pilar Tapia y Christian Fernando Wong, “El impuesto predial y su impacto en las finanzas públicas”, *Themis Revista de Derecho PUCP* 65 (2013), 159.

<sup>31</sup> Artículo 501, COOTAD.

<sup>32</sup> Artículos 1495 y 1497, Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito.

que estén constituidos como propietarios en el sistema de catastros del Municipio de Quito, del predio<sup>33</sup>.

Por otro lado, el cálculo para la base imponible a pagar por el contribuyente se realizará considerando el valor del suelo, edificaciones realizadas sobre la misma, y otros aspectos que conforman el avalúo catastral de cada predio<sup>34</sup>. Una vez obtenido el avalúo final del bien inmueble, se aplicará una tarifa que oscila entre el 0.25% y el 5% del valor catastral, porcentaje que será fijado por cada gobierno autónomo descentralizado<sup>35</sup> mediante ordenanza, para luego determinar el valor final a pagar a través de una liquidación de pagos. Más adelante se explicará a detalle el proceso de determinación y su correspondiente recálculo.

Es menester entender que la exigibilidad del tributo está regida bajo el artículo 511 del COOTAD el cual resuelve que los municipios determinarán el impuesto predial a partir del primero de enero del siguiente año fiscal del cual se debe efectuar la determinación según el catastro bajo su administración<sup>36</sup>. Si bien el análisis de la facultad determinadora escapa el alcance de la presente sección, cabe hacer algunas observaciones frente a este artículo.

Para poder efectuar una suerte de inventario en donde conste la titularidad o dominio del bien, los Gobiernos Autónomos utilizan el catastro municipal, el cual es un sistema de recopilación en formato de una base de datos que registra ciertas características como el avalúo, el propietario, el estatus jurídico, la ubicación cartográfica, entre otros<sup>37</sup>. Consecuentemente, el catastro municipal tendrá como finalidad la organización de los datos de los inmuebles dentro de una zona específica.

Como ha quedado evidenciado, el impuesto a los predios urbanos genera ingresos tributarios derivados, es decir su recaudación u administración corresponderá a las municipalidades<sup>38</sup>, mientras que su creación se da por órganos ajenos a los GAD que, en este

---

<sup>33</sup> Gabriela Izurieta Alaña, *Análisis de las Reformas al Sistema Legal Tributario Municipal contempladas en la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley de Régimen Municipal*, Universidad Andina Simon Bolívar (2006), 16.

<sup>34</sup> Marlon Manyá Orellana y Miguel Ruiz Martínez, *Tax Ecuador 2010* (Quito: Hansen-Holm, 2010), 252.

<sup>35</sup> *Ibíd.*

<sup>36</sup> Artículo 511, COOTAD.

<sup>37</sup> Mónica Alexandra Benavides Pacheco, “El catastro multifinanciado y su impacto en la recaudación de los impuestos prediales de los Gobiernos Autónomos Municipales de Latacunga y Pujilí por los bienios 2010-2011, y 2012-2013”, Tesis de Master Universidad Andina Simon Bolívar (2015), 17.

<sup>38</sup> Luis Duran Rojo y Marco Mejía, “El régimen del impuesto predial en las finanzas públicas de los gobiernos locales”, *Contabilidad y Negocios* 10, (2015), 46.

caso, ocurre a través del órgano legislativo en virtud de la de la iniciativa de la normativa tributaria. Además, su cálculo se realizará en función de los catastros municipales. No obstante, existirán dimensiones y aspectos en donde la normativa legal y la práctica municipal han sido disonantes entre sí, motivado por una pobre técnica legislativa. Este es el caso del régimen que gobierna a la facultad determinadora del impuesto bajo análisis.

#### **5. Proceso de determinación y control posterior de la tarifa del impuesto a los predios urbanos para el Municipio de Quito del ejercicio fiscal 2020.**

Antes de proseguir con el problema jurídico, es pertinente entender el funcionamiento de la determinación y redeterminación o recálculo de la cuantía del presente impuesto, y sus reglas gobernantes. Recordemos que el impuesto a los predios urbanos, *prima facie*, por mandato legal del Código Tributario y demás normativas municipales, deberá ser determinado por el sujeto activo a través de la base de catastros respecto a las propiedades que lo conforman.

El paso inaugural previo al inicio del proceso de determinación del impuesto predial se efectúa tras la emisión de la ordenanza que regula el referido proceso. La referida ordenanza, además de contener los elementos innatos del tributo como la tarifa o base imponible, deberá respetar el rango legal de 0.25% a 5% puntos sobre de la base imponible<sup>39</sup>. Para el caso que ocupa esta tesis, mediante la Ordenanza Municipal 009-2019 de 23 de diciembre de 2019, el Municipio de Quito fijó la tarifa a ser aplicada en la base imponible según el valor catastral imponible a través de una tabla de diferenciales, o rangos, para los bienes inmuebles urbanos para el bienio 2020-2021<sup>40</sup>.

Entonces, una vez promulgada la ordenanza que fija las tarifas diferenciales del impuesto, corresponde a la propia administración tributaria efectuar el cálculo a cancelar, tomando en consideración la base imponible y las respectivas deducciones o exenciones a las que tiene derecho el contribuyente, que luego será plasmada en una orden de pago. Sin embargo, no es ilimitada la posibilidad de determinación del presente impuesto. El COOTAD en su artículo 551 ha establecido que este impuesto será determinado hasta el 31 de diciembre

---

<sup>39</sup> Artículo 504, COOTAD.

<sup>40</sup> Ordenanza Municipal 009-2019. Consejo Municipal de Quito, Registro Oficial 342 de 23 de diciembre de 2019.

de cada año, otorgando al contribuyente la posibilidad de pago a partir del primero de enero del siguiente año<sup>41</sup>.

A modo de ilustración, en el caso sujeto de análisis, por mandato legal le correspondía a la Dirección Municipal Financiera emitir el título de crédito con el valor a pagar para el impuesto predial y demás tributos hasta el 31 de diciembre de 2020<sup>42</sup>. Posteriormente, desde el primero de enero al 31 de diciembre de 2021, los contribuyentes debieron cancelar el valor correspondiente por el impuesto<sup>43</sup>. En caso de no efectuarlo dentro del plazo previsto, el Municipio está facultado a emitir una liquidación de pagos y a partir del siguiente día de su emisión, la obligación tributaria en estricto sentido se vuelve exigible, el cual constituye un acto administrativo determinativo de origen tributario<sup>44</sup>.

Cabe recalcar que la obligación tributaria se germina tras la verificación del hecho generador<sup>45</sup> por lo que la referida obligación es de existencia continuada y solo tendrá efectos finales, o se volverán relevantes, si el propietario de un bien inmueble deja de serlo y transfiere la obligación continuada a otro. En cambio, los efectos legales que genera la determinación es convertir en exigible a una obligación tributaria preexistente<sup>46</sup>, cumpliendo así un rol declarativo de una obligación preexistente al momento de su exigibilidad<sup>47</sup>.

Al tratarse de un tributo de determinación directa, el sujeto pasivo se encuentra desprovisto de mecanismos de intervención inmediata en la fase de determinación, a diferencia de los tributos en los que deba declararlos aquel. A pesar de esto, el contribuyente cuenta con tres momentos en los que podrá intervenir en auxilio u oposición a los actos de determinación. En primer lugar, el Código Municipal contempla la opción de presentar una solicitud en donde el contribuyente alegue la aplicación de las exoneraciones y deducciones correspondientes, por ejemplo, para ser beneficiario de la Exención Temporal Especial Ley Conservación de Áreas Históricas. En este escenario, el contribuyente, a través de su propia

---

<sup>41</sup> Artículo 551, COOTAD.

<sup>42</sup> Marco Aguirre Polo, *Manual de Derecho Tributario Municipal* (Quito: Edición TRAMA, 1994), 38.

<sup>43</sup> Artículo 512, COOTAD

<sup>44</sup> Juan Carlos Benalcázar Guerrón, *El Acto Administrativo en Materia Tributaria* (Quito: Ediciones Legales S.A., 2005), 84.

<sup>45</sup> *Ibid.*, 95.

<sup>46</sup> Catalina García Vizcaíno, *Derecho Tributario, Tomo II* (Buenos Aires: Ediciones De Palma, 2000) 38.

<sup>47</sup> Jorge Luis González Angulo, *Facultades de la Administración Tributaria en Materia de Determinación de Tributos*, 21.

iniciativa debe anexar toda la documentación necesaria ante la Dirección Tributaria Metropolitana<sup>48</sup> que justifique la aplicación de la deducción.

En cambio, en virtud del derecho de impugnación de actos administrativos, el contribuyente tiene la facultad de proponer un reclamo frente a la liquidación de pagos emitida por el cabildo municipal<sup>49</sup>, en el supuesto de que el Municipio emita una liquidación de pagos por no haber cancelado el tributo dentro del plazo de 1 año. En este escenario, el contribuyente podrá atacar el fondo del acto administrativo alegando vicios de ilegalidad y nulidad. Por último, el tercer momento podrá ejercerse al presentar observaciones al título crédito. En este caso, el Municipio deberá estudiar las alegaciones vertidas por el contribuyente desvirtuando al título de crédito, con la finalidad de solicitar la declaratoria de baja de los efectos del título<sup>50</sup>. Una vez presentado cualquiera de los dos mecanismos legales, la administración tributaria deberá sustanciar un procedimiento administrativo tributario, observando los principios comunes a estos trámites.

Por otro lado, el reciente creado artículo 91.1 del Código Tributario permite realizar controles posteriores o redeterminaciones del presente tributo a las entidades que conforman las diversas administraciones tributarias y que efectúan determinaciones en base a catastros o registros públicos. El artículo 91.1 del Código Tributario es enfático en señalar que, en caso de encontrarse modificaciones sobre los elementos del tributo, podrá el sujeto activo efectuar una determinación posterior<sup>51</sup>, bajo una serie de pautas, como, por ejemplo, que la determinación sea ejercida una sola vez respecto de cada elemento necesario para establecer la obligación.

El proceso de verificación se realiza a través de una liquidación por diferencias según el actual artículo 1863 del Código Municipal. Del antes mencionado artículo se infiere que, en primer lugar:

Cuando de la revisión de las declaraciones realizadas por el sujeto pasivo y de la información que posea la Administración Tributaria, se llegaren a establecer diferencias a favor del sujeto activo, se notificará al sujeto pasivo con una comunicación por diferencias [...] <sup>52</sup>.

---

<sup>48</sup> Artículo 1501, Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito.

<sup>49</sup> Artículo 115. CT

<sup>50</sup> Artículo 151, CT

<sup>51</sup> Artículo 91.1, CT

<sup>52</sup> Artículo 1863, Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito.

La normativa es clara en establecer el supuesto en el que procede una verificación o redeterminación del impuesto, el cual corresponde a la detección de alteraciones o modificaciones de los rubros contemplados para definir la base imponible, y cuantía del tributo<sup>53</sup>. A partir de esto se puede colegir que para que proceda la determinación debe existir, por ejemplo, una actualización del valor catastral del inmueble, como también, si ocurrió un hecho que amerite la aplicación de una exoneración o deducción y que haya sido puesta a conocimiento por el sujeto pasivo o que el activo ya haya tenido conocimiento.

Si bien no es común por la naturaleza del tributo que el sujeto pasivo presente una oposición directa al proceso del cálculo de la cuantía del tributo, el artículo citado prevé la posibilidad para el contribuyente de presentar información de descargo, en respuesta a la comunicación de diferencias. Por eso, es recurrente para la administración ejecutar la facultad de control posterior, invocando el artículo antes mencionado<sup>54</sup>, dándole así un término de 8 días para que se oponga a la comunicación,

Cabe recalcar que, el otorgamiento de un plazo de oposición a las diferencias detectadas resulta ilógico y deviene en inoficioso debido a que, en primer lugar, se trata de un tributo de determinación directa en base a los datos generados por la propia administración. En segundo lugar, es inverosímil pretender que el contribuyente pueda justificar las diferencias cuando en ningún momento del acto administrativo se motivan las diferencias, o desvirtuar las diferencias dado a la amplia asimetría informacional entre el sujeto activo y pasivo, salvo que la diferencia sea detectada por exoneraciones, deducciones u hechos materiales que hayan obligado a la administración a elevar o depreciar el valor del precio catastral del bien. En el presente caso, tanto la Comunicación como la Liquidación no efectúa un análisis propicio de las diferencias detectadas. En aras de protección a los derechos del contribuyente, dichos actos deben contener una fundamentación suficiente del recálculo de las diferencias para cada contribuyente.

A partir de la rutina habitual, una vez que la administración haya publicado la comunicación masiva de diferencias a través de la Gaceta Tributaria Municipal, el paso a seguir es la emisión de la liquidación masiva por pago de diferencias correspondiente. Según la Sala Especializada de lo Fiscal de la antigua Corte Suprema de Justicia, la liquidación de

---

<sup>53</sup> Artículo 91.1 CT.

<sup>54</sup> Comunicación de Diferencias No. OCD-DMT-JRM-2022-0491-M, de 10 de noviembre de 2022, emitido por Dirección Metropolitana Financiera, 5.

diferencias es efectivamente una manifestación de la voluntad estatal dentro del ámbito tributario<sup>55</sup>. En el mismo fallo, esta Sala advierte que la comunicación de diferencias no se trata de una declaración de la voluntad administrativa de carácter impugnabile<sup>56</sup>, por lo que se puede llegar a la conclusión de que se ha efectuado la redeterminación o la verificación del impuesto predial con la notificación en legalmente efectuada de la liquidación respectiva, que en este caso ocurrió masivamente. Entonces, la facultad de verificación del tributo concluye con la notificación de la liquidación de pagos que se equipara a un acta de determinación<sup>57</sup>, al tratarse de un acto administrativo sujeto de impugnación judicial o administrativa, y, análogamente al proceso de determinación primigenio, marca el momento de la exigibilidad de las diferencias detectadas.

En definitiva, se puede declarar que el proceso de determinación de los elementos que conforman al impuesto predial es un proceso de determinación directa efectuada por el sujeto activo con nula intervención del sujeto pasivo. Aquella inicia preliminarmente con la emisión de la ordenanza municipal que actualiza las bandas de tarifa aplicable según el valor del predio. Una vez determinado el tributo de oficio, el contribuyente tendrá hasta el 31 de diciembre del año siguiente para cancelar el valor bajo prevenciones del uso de la facultad recaudadora una vez que se ha convertido en exigible el tributo.

## **6. Sobre la caducidad de la facultad determinadora.**

La caducidad es una institución propia del derecho público administrativo que sirve como garante de los derechos de los administrados. El profesor Neira determina que opera la caducidad: “cuando la ley señala un término fijo para la duración de un derecho para el ejercicio de una potestad pública, de tal modo que, transcurrido ese término, no puede ser ejercitado ni el derecho ni la potestad”<sup>58</sup>. En este sentido, la caducidad se encuentra atada al transcurso del tiempo que una vez efectuado, perderá vigencia, en el caso que nos atañe, una

---

<sup>55</sup> Causa No. 144-2003, Sala Especializada de lo Fiscal de la Corte Suprema de Justicia, 11 de octubre de 2004, pág. 3

<sup>56</sup> Ibid.

<sup>57</sup> Sandro Vallejo, *Tributos Municipales, ¿Qué son y cómo empezar a cobrarlos?* (Quito: Banco del Estado, 2011) 56.

<sup>58</sup> Conferencia de Edgar Neira, recogida en Andrés Moreta, *Procedimiento Administrativo y Sancionador en el COA* (Quito: Ediciones Continente, 2021) 198.

potestad de la administración tributaria. De este modo, una vez que se ha verificado el plazo del tiempo señalado en la normativa legal.

Existen diversos tipos de caducidad dentro del derecho público tributario, atacando directamente al ejercicio de un derecho o, por otro lado, al ejercicio de una facultad<sup>59</sup>. El caso en cuestión se entenderá como caducidad a la inhabilitación o el impedimento, previsto en la ley, de un poder o el ejercicio de ese poder, debido al paso del tiempo. Para el caso del derecho administrativo sancionador, la relación jurídica deriva en atacar a la imposición de una sanción<sup>60</sup>, mientras que la caducidad de la facultad determinadora produce los efectos de preclusión de la potestad de revisar los elementos a través de sus prerrogativas fiscalizadoras o de determinar en sí el tributo en todos sus elementos, si se trata de un tributo cuya determinación deba efectuarla el sujeto activo.

La verificación del plazo de caducidad de la facultad de determinación dentro del derecho tributario debe ser declarada de oficio, por el plazo del tiempo determinado en la ley<sup>61</sup>. Esto significa que no se necesita ya sea una petición por parte del contribuyente, solicitando la declaratoria de la caducidad dicha facultad, o la emisión de un acto administrativo o de simple administración que reconozca y declare la caducidad de dicha facultad. Esto se indica en el artículo 94 del Código Tributario al enfatizar que no es imprescindible un pronunciamiento previo para que opere la caducidad, sino que, *motu proprio*, el sujeto activo deberá declarar la caducidad de la facultad de revisar las declaraciones del contribuyente, o de verificar los elementos del tributo<sup>62</sup>.

Por otro lado, la normativa legal vigente no incluye algún presupuesto para la interrupción de la caducidad de la facultad de verificación del impuesto predial, ni tampoco se incluye una posibilidad de prorrogar dicho plazo. Por lo tanto, los plazos dispuestos para el ejercicio tanto de determinación, como de refizcalización, se tratan de plazos fatales de caducidad, lo que sustenta la tesis de su verificación de pleno derecho sin necesidad de solicitud por parte del contribuyente<sup>63</sup>.

---

<sup>59</sup> Samuel Morales Castro y Francisco Xavier León Sánchez, “La caducidad tributaria en el impuesto a la renta: aplicación práctica en la legislación ecuatoriana”, *INNOVA: UIDE Research Journal* 3 (2018), 101

<sup>60</sup> Andrés Moreta, *Derecho administrativo Ecuatoriano* (Quito: Legalité, 2023) 629.

<sup>61</sup> Juan Carlos Mogrovejo Jaramillo, “La caducidad en los actos de determinación de la obligación tributaria de la administración y su tratamiento en la legislación ecuatoriana”, 131.

<sup>62</sup> Causa 139-98, Sala Especializada de lo Fiscal de la Corte Suprema de Justicia, 6 de noviembre de 2001, pág. 11.

<sup>63</sup> Rafael Oyarte, *Debido Proceso* (Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2016) 363.

En concordancia con lo anteriormente mencionado, la emisión de los actos administrativos una vez operada la caducidad, devienen en un presupuesto de nulidad de dichos actos por actuación de la administración pública carente de competencia en razón del tiempo, entendiéndose a la falta de competencia como un presupuesto en el que la caducidad para el ejercicio de una facultad<sup>64</sup>. Como consecuencia, los actos administrativos como la liquidación masiva de pago de diferencias o la propia orden de pago, devendrían en nulos absolutos en caso de ser emitidos posterior a los plazos legales establecidos para el efecto.

Ahora bien, existen dos artículos principales que dirigen el plazo de caducidad de la prerrogativa que disponen los municipios para tanto determinar el tributo en cuestión, como realizar una verificación o control posterior del mismo. Primeramente, el ya citado artículo 511 del COOTAD declara que los sujetos activos del tributo deberán determinar el impuesto predial hasta el 31 de diciembre del periodo fiscal correspondiente<sup>65</sup>. En cambio, el artículo 94 del Código Tributario vigente al ejercicio fiscal 2020 contempla el siguiente régimen de caducidad:

Art. 94.- Caducidad.- Caduca la facultad de la administración para determinar la obligación tributaria, sin que se requiera pronunciamiento previo:

2. En seis años, contados desde la fecha de la declaración, en los tributos que la ley exija determinación por el sujeto pasivo, en el caso del artículo 89.
3. En un año, cuando se trate de verificar un acto de determinación practicado por el sujeto activo o en forma mixta, contado desde la fecha de la notificación de tales actos<sup>66</sup>.

Adicionalmente, el artículo 91.1 del Código Tributario parece contener una disposición especial sobre la verificación del impuesto determinado por el sujeto activo en base a catastros. El Código Tributario, en su sección relevante, detalla que al detectar diferencias en la información que derivó en la determinación de impuestos en base a catastros, se atenderá según dispuesto en el artículo 94 numeral 2 del Código Tributario vigente al ejercicio fiscal 2020. Sin embargo, a partir de una comparación entre el proceso de determinación del impuesto predial y la norma a la que reenvía el artículo 91.1, se puede colegir una contradicción estructural. Como premisa uno, se entiende que La determinación y verificación del impuesto predial se rige bajo la teoría de la determinación directa en base a catastros, efectuada por el sujeto activo. Como premisa dos en cambio, La norma que regula

---

<sup>64</sup> Andrés Moreta, *Derecho administrativo Ecuatoriano*, 238.

<sup>65</sup> Artículo 511, COOTAD.

<sup>66</sup> Artículo 94, CT.

de la verificación del ejercicio de determinación del impuesto predial reenvía al supuesto de caducidad de tributos declarados por el sujeto pasivo. De esta manera, se concluye que existe una contradicción entre el artículo 91.1 y el artículo 94 numeral 2 del Código Tributario.

Ahora bien, después de comprender el procedimiento de determinación y redeterminación, efectuado a través de una comunicación de diferencias, y la institución general del impuesto a los predios urbanos y su caducidad, ahora cabe analizar en atención a la normativa vigente, la caducidad del proceso de redeterminación de los predios urbanos para el ejercicio fiscal 2020 efectuado por el Municipio de Quito. En primer lugar, se hará un recuento de los hechos suscitados en el año 2020.

Los eventos que motivaron a la realización de un análisis a la facultad determinadora están relacionados con una actividad frecuente que realiza el Municipio de Quito, la cual es la redeterminación extemporánea del impuesto a los predios urbanos basados en una distorsión de interpretación normativa. Pero antes de entrar a análisis, vale la pena hacer un recuento de los hechos relacionados al caso. A continuación, se narrará sucintamente la línea temporal de los actos administrativos y afines que conforman la determinación complementaria realizada por el municipio de Quito a los predios urbanos para el ejercicio fiscal 2020.

El 02 de diciembre de 2021, la Dirección Financiera Metropolitana del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito emitió la Resolución GADDMQ-STHV-DMC-2021-0383-R<sup>67</sup> en la que determinó efectuar un recálculo a la tarifa del impuesto a los predios urbanos perteneciente al ejercicio fiscal 2020. Su configuración fue realizada bajo las recomendaciones de la Contraloría General del Estado dentro de un informe especial al GAD en razón de precautar los recursos institucionales.

Posteriormente, el 14 de noviembre del año 2022, a través del oficio OCD-DMT-JRM-2022-0491-M, la Dirección Metropolitana Tributaria del Municipio de Quito comunicó a los contribuyentes sobre la detección de diferencias verificó variaciones en el avalúo de aproximadamente 60.000 predios ubicados en el cantón Quito<sup>68</sup>. Para garantizar la defensa de los contribuyentes, se otorgó 10 días término en los que la contribuyente tenía la

---

<sup>67</sup> Resolución GADDMQ-STHV-DMC-2021-0383-R emitida por Dirección Financiera Metropolitana del Municipio de Quito

<sup>68</sup> Oficio OCD-DMT-JRM-2022-0491-M. emitido por la Dirección Metropolitana Tributaria Municipio de Quito.

posibilidad de presentar la respectiva información de descargo pertinente. Finalmente, mediante oficio LDP-DMT-JRM-2022-0251-M del 29 de diciembre de 2022, el Municipio de Quito publicó en el portal web Gaceta Tributaria No. 0317-M<sup>69</sup>, la Liquidación Masiva de Pago por Diferencias.



Fuente: Elaboración Propia a partir de Notas 67, 68 y 69.

Se enfatiza el hecho de que el presente impuesto es determinado sobre la información contenida en registros catastrales, a través de una determinación directa llevada a cabo por el sujeto activo, por lo es fácticamente inviable aplicar el periodo de caducidad según el artículo 91.1 del Código Tributario, que, a su vez, reenvía al numeral 2 del artículo 94, debido a que en el mismo no interviene el sujeto activo con actividades dirigidas a establecer los elementos del tributo. Como se examinó en el presente ensayo, el rol del sujeto pasivo puede llegar a ser instrumental o auxiliar en cuestión de deducciones, y tendrá un rol preponderante al momento de querer impugnar los actos administrativos que surgen del ejercicio irrestricto y exclusivo de la determinación por parte de la administración tributaria.

El artículo 94 numeral 2 para el ejercicio fiscal 2020 es claro en establecer que la caducidad opera en seis años, y dicho plazo correrá desde la fecha de la declaración, “en los tributos que la ley exija determinación por el sujeto pasivo, en el caso del artículo 89”<sup>70</sup>. Pero artículo 89 del Código Tributario versa sobre la determinación efectuada por los sujetos pasivos. Entonces cabe posicionar la presente interrogante: ¿cuándo empieza a correr el plazo de caducidad? o ¿se aplica el artículo 91.1 inciso 2 para calcular la caducidad de la

<sup>69</sup> Oficio LDP-DMT-JRM-2022-0251-M emitido por la Dirección Metropolitana Tributaria del Municipio de Quito.

<sup>70</sup> Artículo 94 numeral 2, CT.

determinación directa, desde cuándo empieza a correr el plazo de caducidad?, teniendo en cuenta que dicho tributo no es liquidado a través de declaraciones, de acuerdo a lo exigido en el artículo 94 numeral 2 del cuerpo legal anteriormente mencionado.

Una interpretación integradora de la normativa tributaria legal implicaría la aplicación directa del artículo 94 numeral 3 para el ejercicio fiscal 2020, el cual prescribe una disposición que claramente se puede subsumir a los precitados hechos. El artículo consagra que la facultad determinadora caduca: “En un año, cuando se trate de verificar un acto de determinación practicado por el sujeto activo o en forma mixta, contado desde la fecha de la notificación de tales actos”<sup>71</sup>. En subsunción a los hechos del caso, el Municipio de Quito contaba con 1 año plazo desde la emisión de la orden de pago que determinó el impuesto predial para el periodo fiscal 2020, y dicho plazo debía contarse hasta la emisión de la liquidación de pago fruto del proceso de verificación o control posterior. En otras palabras, si la emisión de la orden de pago fue efectuada el último día para realizarlo, es decir el 31 de diciembre de 2020, la administración disponía hasta el 31 de diciembre de 2021 para efectuar cualquier tipo de verificación en sus elementos.

La caducidad en el derecho tributario es una institución concebida como una garantía normativa que busca salvaguardar los derechos de los contribuyentes frente a las amplias prerrogativas vinculadas con la presunción de legalidad que poseen sus actos. Bajo estos principios, el estado, así no exista una declaratoria de caducidad, según el principio ejecutoriedad de sus actos. Para poder evitar que la falta de certidumbre del ejercicio de dichas prerrogativas perjudique a los administrados, la caducidad se encuentra vinculado al derecho a la seguridad jurídica sobre las actuaciones del estado. Por ejemplo, la caducidad en el derecho tributario peruano busca evitar: “mantener en estado de sujeción perpetua a los contribuyentes”<sup>72</sup>. Por consiguiente, el régimen de caducidad tributaria funciona como una sanción a la no ejecución de las prerrogativas otorgadas a la administración tributaria, y por ello, resulta contrario a los derechos del contribuyente trasladarles el cargo vitaliciamente de dicha inacción, a través de la incertidumbre perpetua.

---

<sup>71</sup> Artículo 94 numeral 3, CT.

<sup>72</sup> Rainer Ubaldo Carillo Chávez, “Análisis sobre la aplicación de la norma en el tiempo para los cambios del inicio de plazo de la prescripción de acción de cobro de las obligaciones tributarias”, *Tesis de Magister en Derecho de la Empresa, Pontificia Universidad Católica de Perú*, (2021), 11.

Resulta inverosímil pretender que las administraciones tributarias cuenten con un amplio tiempo para controlar tributos determinados con la propia información que poseen en los registros manejados por aquellos. Es lógico que la administración cuente con 6 años para liquidar un impuesto del cual no posee la información de primera mano. La interpretación desfavorable a los derechos del contribuyente respecto al plazo de caducidad de la facultad de verificación ha abierto las puertas al abuso por parte del Municipio, para casos donde el contribuyente posee nula participación en la configuración de los elementos del tributo<sup>73</sup>. Entonces, lo correcto es interpretar la voluntad del legislador como restrictiva para el tiempo de revisión que tienen las administraciones sobre tributos determinados por aquellos.

En conclusión, se puede advertir que el acto administrativo tributario que corresponde a la Liquidación Masiva LDP-DMT-JRM-2022-0251-M fue emitido cuando feneció la facultad determinadora para verificar o realizar un control posterior sobre el impuesto a los predios urbanos para el periodo fiscal 2020. En aplicación del numeral 3 artículo 94 del Código Tributario vigente al ejercicio fiscal 2020, el Municipio de Quito contaba con un año plazo desde el 31 de diciembre de 2020 hasta el 31 de diciembre de 2021 para efectuar cualquier verificación de los elementos del tributo conforme la normativa municipal y el artículo 91.1 del Código Tributario. En otras palabras, el Municipio de Quito debía emitir dicha liquidación hasta el 31 de diciembre de 2021, sin reparo de otros vicios de nulidad flagrantemente identificados y que escapan del alcance de la presente tesis. Por ende, el acto administrativo de la Liquidación Masiva de Pago de Diferencias LDP-DMT-JRM-2022-0251-M es nulo por haber sido expedida una vez que caducó la facultad determinadora.

## **7. Mecanismos de impugnación judicial**

El sistema jurídico ecuatoriano ha puesto a disposición de la ciudadanía tanto mecanismos judiciales como administrativos de impugnación de actos tributarios, mecanismos de oposición, en cumplimiento de la máxima constitucional consagrada en el artículo 173 de la Constitución que determina que los actos administrativos emitidos por el estado podrán ser impugnados ante órganos administrativos o pertenecientes a la Función Judicial.<sup>74</sup> Esto significa que cuando un administrado se encuentre inconforme con algún

---

<sup>73</sup> Rodrigo Garcés Moreano, *La Caducidad en el Sistema Tributario Ecuatoriano* (Quito: Editorial EDUC, 1980) 169.

<sup>74</sup> Artículo 173, Constitución de la República del Ecuador, 2008.

acto emitido por cualquier entidad pública, que modifique sus derechos subjetivos, estará facultado para acudir a mecanismos hetero compositivos, sean administrativos o judiciales, para dirimir estas inconformidades.

Será el artículo 320 del Código Orgánico General de Procesos el que regule los actos nacidos dentro del contexto tributario que podrán ser sujeto de impugnación judicial. Dentro de estos encontramos el numeral 3 que regula las acciones contenciosas tributarias interpuestas contra de actos administrativos que determinen tributos, efectuados por autoridades tributarias, entre ellas, los gobiernos autónomos descentralizados<sup>75</sup>. Entonces, se sugiere proponer una impugnando la Liquidación Masiva de Diferencias, siendo este el acto administrativo que pone fin al proceso de verificación o redeterminación del impuesto predial. Se deberá tener en cuenta en la acción de impugnación, la individualización de la orden de pago emitidas en contra del contribuyente. A nivel administrativo, el contribuyente podrá proponer un reclamo administrativo contra dicha liquidación, ante el Municipio de Quito como ente emisor del acto administrativo, al tenor del artículo 115 del Código Tributario<sup>76</sup>, normativa que regula los procesos de impugnación administrativa.

La carga argumentativa que debe poseer tanto la acción de impugnación como el reclamo debe apuntar a destacar la caducidad de la facultad determinadora del Municipio por haber finalizado el procedimiento de verificación fuera del plazo legal otorgado para dicho efecto. Por lo que en sede judicial se deberá pedir la declaratoria de nulidad del acto.

## **8. Conclusiones**

Dentro del presente análisis se concluye de la verificación de la determinación al impuesto predial para el ejercicio fiscal 2020, ejecutado por el Municipio de Quito había caducado en virtud del artículo 94 numeral 3 del Código Tributario vigente al referido periodo fiscal.

Se llegó a esta conclusión, en primer lugar, detallando el tipo de determinación al que pertenece el presente tributo, determinando así que el impuesto a los predios urbanos es determinado exclusivamente por el sujeto activo mediante un proceso de determinación directa, con nula participación del contribuyente. El contribuyente tendrá la oportunidad de

---

<sup>75</sup> Artículo 320, COGEP.

<sup>76</sup> Artículo 115, CT.

presentar solicitudes para contribuir con el cálculo de la tarifa aplicando las exoneraciones o deducciones a petición de parte. Una vez determinado el tributo, el sujeto activo deberá emitir una orden de pago o liquidación, la cual posee el rango de acto administrativo. Posteriormente, para la determinación, el sujeto activo deberá emitir una comunicación de diferencias para otorgarle un término de defensa no contemplado en la ley, hacia el contribuyente.

Una vez establecido el procedimiento de determinación del referido tributo, se estudió la institución de la caducidad dentro del ámbito tributario. La presente institución, además de ser un mecanismo de freno contra el poder estatal, sirve de protección de los derechos del contribuyente. Dentro del caso que ocupa esta tesis, la facultad determinadora cuenta con un rango específico de caducidad atendiendo al tipo de determinación al que se somete el impuesto en cuestión. De una lectura al artículo 94 del Código Tributario vigente al periodo fiscal 2020 se puede colegir que el límite temporal correspondiente a la caducidad de la facultad de determinación ocurre una vez transcurrido un año desde la determinación inicial. Sin embargo, el artículo 91.1 ha otorgado un plazo especial de caducidad para los impuestos de determinación en base a catastros, contando 6 años desde que feneció el tiempo para la presentación de la declaración por parte del contribuyente.

La normativa estudiada evidencia la antinomia respecto al plazo de caducidad, pues la norma de determinación de catastros, aplicable al tributo en cuestión, reenvía a una norma inaplicable al hecho generador y forma de determinación del impuesto predial. Por lo que una lectura integradora y en favor de los derechos del contribuyente debe entenderse como aplicable el artículo 94 numeral 3 del Código Tributario. En este sentido, para el escenario propuesto dentro de la Liquidación Masiva de Diferencias efectuada por el Municipio de Quito para el ejercicio fiscal 2020, se llegó a la conclusión de que había fenecido el plazo para el ejercicio de la facultad de determinación debido a que el acto administrativo, esto es, la liquidación de pagos, fue emitida fuera del año plazo otorgado por el artículo 94 numeral 3 del Código Tributario.

Como recomendación, en primer lugar, se sugiere al presidente de la República, como detentor de la creación o modificación tributaria en sede legislativa, y a la Asamblea Nacional como colegislador tributario, emprender las reformas necesarias al artículo 94 del Código Tributario, con el finalidad de subsanar esta antinomia normativa. Adicionalmente,

se sugiere los gobiernos autónomos descentralizados efectuar la declaratoria *motu proprio* de la caducidad de la facultad de determinación y verificación, o, por otro lado, la no consecución de actos encaminados a determinar el presente impuestos, en escenarios de manifiesta verificación de la caducidad de la facultad determinadora. Así, los recursos públicos serán usados en ejercer la facultad determinadora y recaudadora en tributos cuya caducidad no ha operado. De esta manera, se evitaría que el contribuyente solicite la caducidad, y así se salvaguarda el erario público, evitando adicionalmente al administrado en incurrir en procedimientos administrativos o judiciales