

Causa nro. 1-22-AN

SEÑORES JUECES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Ab. Otto Dilon Carvajal Flor, APODERADO ESPECIAL Y PROCURADOR JUDICIAL de la Dra. Cynthia Viteri Jiménez, ALCALDESA DE GUAYAQUIL, representante legal y judicial; y, del Dr. Cristián Castelblanco Zamora, PROCURADOR SÍNDICO MUNICIPAL, representante judicial del GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DE GUAYAQUIL (Municipio de Guayaquil), de conformidad con el Art. 60 letra a) del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD); dentro de la **Acción por Incumplimiento nro. 1-22-AN**, seguido por la **COMUNA SAN PEDRO DE CHONGÓN**, representada por el señor DANNY ROMÁN TORRES JIMÉNEZ Y OTROS; ante ustedes, como mejor proceda en derecho, dando contestación a la demanda planteada, manifiesto:

1.- ANTECEDENTES

1.1 La COMUNA SAN PEDRO DE CHONGÓN a través de sus representantes, mediante escrito de fecha 04 de enero del 2022, han presentada una acción de incumplimiento ante esta Corte Constitucional, señalando principalmente que el GAD Municipal de Guayaquil, estaría incumpliendo las disposiciones del Art. 57 numeral 4 de la Constitución de la República -CRE, Art. 78, letra b) de la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales y Art. 103 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización - COOTAD.

1.2 En su libelo la comuna accionante expresa:

“Las disposiciones que integran el ordenamiento jurídico ecuatoriano y cuyo cumplimiento se exigen, tienen consigo mandatos que son claros, pues establecen la responsabilidad concreta de no hacer (entiéndase no cobrar impuestos) a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígena.

Particularidad que no se encuentra cumpliéndose, por cuanto, el Juzgado Tercero de Coactiva del Municipio de Guayaquil dentro del Juicio Coactivo Nro. 01 -2009-040048, se encuentra sustanciando un proceso por cobro de impuestos a la Comuna San Pedro de Chongón y en el cual se ha establecido como medida cautelar la retención de dinero que tenga en cualquier institución Financiera Nacional o Extranjera, situación que ustedes podrán verificar del proceso coactivo que se adjunta en la presente acción”.

1.3 Concretando su pretensión la parte accionante solicita:

“Por lo expuesto, solicitamos se analice la presente acción y se disponga el inmediato cumplimiento de los mandatos establecidos en el artículo 57 numeral 4 de la Constitución de la República del Ecuador, artículo 78 literal B de la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales, Artículo 103 del Código Orgánico Organización Territorial Autonomía Descentralización, precautelando así los derechos de la Comuna San Pedro de Chongón, y las excepciones que establece la norma sobre los impuestos y tasas al respecto”.

- 1.4 La Corte Constitucional del Ecuador a través de su Sala de Admisión, mediante auto de fecha 11 de marzo del 2022, señala que son objeto de la presente acción las disposiciones de los *artículos 78, letra b) de la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales y 103 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización - COOTAD*; y, que, resuelve admitir a trámite la presente acción de incumplimiento.

2.- CONTESTACIÓN A LA DEMANDA

A efectos de dar contestación a la demanda, me permito indicar:

- 2.1 La Comuna San Pedro de Chongón sostiene que el GAD Municipal de Guayaquil, incumple con las aludidas disposiciones de los *artículos 78, letra b) de la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales y 103 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización - COOTAD*, por haber iniciado un procedimiento coactivo en su contra a fin de recaudar los valores por concepto de *impuesto predial urbano* desde el año 2011, respecto del predio urbano identificado con el código catastral nro. 96-3182-010-1, registrado a nombre de la citada comuna.
- 2.2 Mediante memorando nro. DECAM-CAT-2022-20610 del 02 de septiembre del 2022, suscrito por la Subdirectora de Catastro y Jefa de Catastro respectivamente de la Dirección de Control de Edificaciones, Catastro, Avalúos y Control Minero - DECAM de la entidad municipal, se informa respecto del predio urbano identificado actualmente con el código catastral nro. 96-3182-010-1, lo siguiente:

“cúmplenos comunicarle que, revisado el Sistema de Catastro y Archivo de este Cantón, se verificó que el predio en consulta estaba ingresado como predio rústico desde el año 2003 con el Código Catastral o Registro Catastral 14077 e Identificación Predial 6905, (parcela 10) registrado a nombre de Comuna San Pedro de Chongón, sin datos de escritura.

En el año 2015 al estar el predio ubicado dentro del nuevo límite urbano aprobado el 23 de diciembre del 2011, publicado en la Gaceta municipal N° 28 del 10 de enero del 2012, se procede ingresar el predio al catastro urbano con vigencia para el año 2011 con el código catastral urbano 96-3182-010-1 a nombre de Comuna San Pedro de Chongón, registrando los siguientes linderos y mensuras...”

De lo anteriormente citado, se desprende con claridad que, el predio cuyo propietario es la Comuna San Pedro de Chongón, es un predio que en su momento se encontraba registrado como predio rústico desde el año 2003, en el sistema de catastro y archivo del cantón, pero desde el año 2011, pasó a estar ubicado dentro del nuevo límite urbano aprobado el 23 de diciembre del 2011, por ello, desde ese año está considerado como predio urbano y por ende susceptible del pago de impuesto predial urbano.

- 2.3 El GAD Municipal de Guayaquil, en función de la categorización como predio urbano del inmueble con código nro. 96-3182-010-1, procede a iniciar el procedimiento coactivo ante la falta de pago del referido impuesto.

La base legal que ampara el referido cobro la encontramos en el Art. 501 del COOTAD, que dispone:

“Sección Segunda

Impuesto a los Predios Urbanos

Art. 501.- Sujeto del impuesto. - Son sujetos pasivos de este impuesto 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.

Para los efectos de este impuesto, los límites de las zonas urbanas serán determinados por el concejo mediante ordenanza, previo informe de una comisión especial conformada por el gobierno autónomo correspondiente, de la que formará parte un representante del centro agrícola cantonal respectivo.

Cuando un predio resulte cortado por la línea divisoria de los sectores urbano y rural, se considerará incluido, a los efectos tributarios, en el sector donde quedará más de la mitad del valor de la propiedad.

Para la demarcación de los sectores urbanos se tendrá en cuenta, preferentemente, el radio de servicios municipales y metropolitanos, como los de agua potable, aseo de calles y otros de naturaleza semejante; y, el de luz eléctrica”.

El cobro por tal concepto, contempla excepciones que se encuentran fijadas en el Art. 509 *ejusdem*, mismo que expresa:

“Art. 509.- Exenciones de impuestos. - Están exentas del pago de los impuestos a que se refiere la presente sección las siguientes propiedades:

- a) Los predios unifamiliares urbano-marginales con avalúos de hasta veinticinco remuneraciones básicas unificadas del trabajador en general;*
 - b) Los predios de propiedad del Estado y demás entidades del sector público;*
 - c) Los predios que pertenecen a las instituciones de beneficencia o asistencia social de carácter particular, siempre que sean personas jurídicas y los edificios y sus rentas estén destinados, exclusivamente a estas funciones. Si no hubiere destino total, la exención será proporcional a la parte afectada a dicha finalidad;*
 - d) Las propiedades que pertenecen a naciones extranjeras o a organismos internacionales de función pública, siempre que estén destinados a dichas funciones; y,*
 - e) Los predios que hayan sido declarados de utilidad pública por el concejo municipal o metropolitano y que tengan juicios de expropiación, desde el momento de la citación al demandado hasta que la sentencia se encuentre ejecutoriada, inscrita en el registro de la propiedad y catastrada.*
- En caso de tratarse de expropiación parcial, se tributará por lo no expropiado”.*

Dentro de las antes citas excepciones no se encuentra comprendida para el caso concreto, ninguna que se aplique a la Comuna San Pedro de Chongón, es decir, se ajuste a las hipótesis de la norma legal.

- 2.4 Frente a su inconformidad con el cobro de dicho impuesto, la comuna presentó con fecha 28 de julio del 2021, reclamo administrativo de orden tributario, mismo que fue ingresado bajo el número de expediente 554.860-2021, donde previo trámite de ley, se expidió la Resolución nro. 11709-2021, misma que rechazó el reclamo en los siguientes términos:

“RESUELVO: 1) NEGAR la exoneración del Impuesto Predial Urbano del predio signado con código catastral 96-3182-10-1-0-0-2011-1, por cuanto el predio estando considerado predio urbano y por ende dentro del área urbana de la ciudad de Guayaquil, no le es aplicable el Art. 520 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, esto en relación al artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador, que garantiza el derecho a la seguridad jurídica, al principio de legalidad establecido en el Art.5 y la previsión de ley, que se encuentra en el 31 del Código Orgánico Tributario. 2) En cuanto al requerimiento del levantamiento de las medidas precautelares que fuesen dispuestas por el Juzgado de Coactiva respectivo, y que pesarían sobre los bienes inmuebles de propiedad de la Comuna antes referida, se ratifica la aplicación de las mismas, sin perjuicio de que el contribuyente pueda ejercer sus derechos de conformidad con el Libro II, Título II. Capítulo V, del Código Orgánico Tributario”

- 2.5 El alegado incumplimiento de los artículos 78, letra b) de la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales y 103 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización - COOTAD, no tiene asidero pues como se ha dejado explicado, el bien inmueble es un predio ubicado [desde año 2011] actualmente en el perímetro urbano de la ciudad.

Las disposiciones señalan que las tierras comunitarias estarán exentas de pago de tasa e impuestos, lo cual ha sido recogido por la legislación en el Art. 520 del COOTAD, donde se contemplan las exenciones tributarias, estableciendo:

*“Predios y bienes exentos. - Están exentas del pago de impuesto predial rural las siguientes propiedades:
[...]
e) Las tierras comunitarias de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades Indígenas o afroecuatorianas [...]”.*

Como se puede apreciar del texto legal, en efecto existe la exención tributaria de pago de impuesto predial, pero exclusivamente para los predios de naturaleza rural no urbana como es el caso concreto que nos ocupa.

Para definir con exactitud lo que constituye la tierra rural debemos atenernos a lo señalado en la Ley Orgánica de Tierras Rurales y territorios Ancestrales en su Art. 4 que dispone:

“Art. 4.-Tierra rural. Para los fines de la presente Ley la tierra rural es una extensión territorial que se encuentra ubicada fuera del área urbana, cuya aptitud presenta condiciones biofísicas y ambientales para ser utilizada en producción agrícola, pecuaria, forestal, silvícola o acuícola, actividades recreativas, ecoturísticas, de conservación o de protección agraria; y otras actividades productivas en las que la Autoridad Agraria Nacional ejerce su rectoría. [...]”

La demandante menciona el Art. 77 de la Ley Orgánica de Tierras Rurales y territorios Ancestrales, olvidando que dicha disposición se encuentra comprendida dentro del Título II, Capítulo V, que trata sobre los derechos a la tierra comunitaria y territorios de los pueblos y nacionalidades, siendo expresa la referencia a la tierra comunitaria, que es la que efectivamente se encuentra exenta de impuestos o tasas, es decir, confunde el alcance de las normas y la aprecia de forma parcial.

El Art. 103 del COOTAD, que también reconoce la mentada exención de impuestos y tasas, señala expresamente que es exclusivamente sobre tierras comunitarias, que como ya se señaló, está regulado en el Art. 520 *ibidem*, donde se idéntica plenamente a las tierras comunitarias en el ámbito rural.

- 2.6 Conforme las normas citadas y lo ya detallado, se establece que son tierras rurales aquellas que se encuentran fuera del área urbana, y que aquellas que son consideradas ancestrales, son aquellas donde se reproduce la identidad de miembros de una comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades, además donde se puede desarrollar actividades inherentes para la supervivencia de los miembros antes mencionados.
- 2.7 La norma constitucional contenida en el Art. 57 numeral 4, que es parte principal del fundamento de la acción por incumplimiento planteada es expresa cuando dispone:

“Art. 57.- Se reconoce y garantizará a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, de conformidad con la Constitución y con los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos, los siguientes derechos colectivos:

[...]

4. Conservar la propiedad imprescriptible de sus tierras comunitarias, que serán inalienables, inembargables e indivisibles. Estas tierras estarán exentas del pago de tasas e impuestos.”

Siendo por demás evidente que son las tierras comunitarias las protegidas por la exoneración de tributos y tasas, tierras que como se ha detallado son aquellas que se encuentran en la ruralidad, esto es, fuera del perímetro urbano.

El artículo 520 del COOTAD, recoge y norma la dispensa constitucional antes mencionada, disponiendo en su letra e) que están exentas del pago de impuesto predial rural las tierras comunitarias de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas o afroecuatorianas; es decir, tal dispensa legal es para predios considerados rústicos o rurales.

- 2.8 Finalmente insistir en que, el predio registrado a nombre de la Comuna San Pedro de Chongón, identificado con el nro. 96-3182-10-1, es un bien inmueble que se encuentra dentro del perímetro urbano, por ende no se encuentra comprendido entre aquellos que están exentos del pago de impuesto predial.

3.- PRUEBAS

Con el propósito de justificar las afirmaciones antes realizadas, me permito anunciar y agregar al procedimiento los siguientes medios probatorios:

- a. Expediente nro. 554.860-2021 del reclamo administrativo tributario presentado por la Comuna San Pedro de Chongón, sustanciado en la Dirección Financiera del GAD Municipal de Guayaquil, donde se expidió la Resolución nro. 11709-2021 que negó el mismo, constante en 39 fojas útiles.
- b. Memorando nro. DECAM-CAT-2022-20610, donde consta la información catastral del predio urbano de código nro. 96-3182-010-1 registrado a nombre de la Comuna San Pedro de Chongón.

4.- DOMICILIO CONSTITUCIONAL Y AUTORIZACIÓN A LOS DEFENSORES

4.1 Para las notificaciones que correspondan al GAD Municipal de Guayaquil, señalo como **domicilio** las siguientes direcciones de correo electrónico:

- *procuradoria@guayaquil.gov.ec*
- *ottcardf@guayaquil.gov.ec*
- *xoquendop@guayaquil.gov.ec*
- *judgalw@guayaquil.gov.ec*

4.2 Designo como defensores a los profesionales del derecho señores Xavier Oquendo Polit, Juan Feijoo Feijoo, Beatriz Argüello Carrasquel, Pedro Ortega Sánchez, Robinson Tigrero Láinez y Julio Gallardo Casabona, para que aun con sus solas firmas, individuales o conjuntas presenten los escritos que fueren necesarios en defensa de la Corporación Municipal en la presente causa, sin perjuicio para el compareciente de poder suscribir directamente cualquier petitorio o escrito para tales efectos en mi calidad de procurador judicial.

Por ser de derecho, sírvanse atender conforme corresponda.

Es justicia.

*Ab. Otto Carvajal Flor, Mgtr.
Reg. Prof. Nro. 8.750 C.A.G.*

*Ab. Julio Gallardo Casabona
Reg. Prof. Nro. 555 C.A.O.*

**APODERADO ESPECIAL Y PROCURADOR
JUDICIAL**

SECRETARÍA GENERAL	
OFICINA REGIONAL GUAYAQUIL	
Recibido el día de hoy - 8 SET. 2022	
Por: <i>[Firma]</i> 11:45	
Anexos: <i>Cuenta y libro 41 fojas</i>	
Firma responsable	

Juicio nro. 1-22-AN
09-2022 JCC-OCF