



Quito, 09 de mayo de 2022

Memorando No. GJR-2022-0121-GJ-0150

PARA : Ing. Othón Zevallos Moreno
GERENTE GENERAL

ASUNTO : Informe jurídico de pertinencia "Ordenanza Metropolitana que Regula el Servicio de Alcantarillado Pluvial y Drenaje Pluvial, y el Establecimiento de la Tasa por la prestación del Servicio"

A fin de fundamentar la expedición de la Ordenanza Metropolitana que Regula el Servicio de Alcantarillado Pluvial y Drenaje Pluvial, y el Establecimiento de la Tasa por la Prestación del Servicio, presento a su consideración el presente informe jurídico de pertinencia:

1. COMPETENCIA DE LA GERENCIA JURÍDICA

La competencia para emitir el presente informe jurídico se establece en la disposición contenida en la letra d), del artículo 35 de la Codificación del Reglamento Orgánico Funcional - Nivel Jerárquico Superior que, entre las Funciones Específicas de la Gerencia Jurídica, contempla: *"Absolver consultas y emitir criterios en temas jurídicos que fueren sometidos a su consideración"*.

2. ANTECEDENTES

2.1 Mediante memorando No. GT-2022-0387, de 13 de abril de 2022, el Gerente Técnico de Infraestructura de la EPMAPS, presenta ante el Gerente General, el Informe de Motivación Técnica para la elaboración de la "Ordenanza que Regula el Servicio de Alcantarillado Pluvial y Drenaje Pluvial, y el Establecimiento de la Tasa por la prestación del Servicio", del que en resumen se desprende:

- 1) La problemática de las inundaciones y erosión hídrica en los ríos y quebradas del Distrito Metropolitano de Quito "DMQ", se debe al acelerado y desordenado crecimiento urbano en el DMQ, que ha modificado las condiciones de drenaje con el aumento de áreas impermeables, y la evidente disminución de áreas con capacidad de infiltración debido a la construcción de edificaciones, estacionamientos, pavimentación de calles, eliminación de bosques, entre otros.



- 2) La principal consecuencia es el aumento del caudal pico durante un evento de lluvia, lo que provoca efectos y cambios importantes en el ciclo hidrológico, incrementando los volúmenes que escurren por la cuenca y reduciendo los tiempos de distribución del flujo en ríos y quebradas por lo que las inundaciones en zonas urbanas, son cada vez más frecuentes por la falta de capacidad de las redes de drenaje pluvial existentes.

Además, producto del aumento del caudal pico, que se descarga en ríos y quebradas, estos cuerpos receptores sufren la erosión progresiva, que tienen efectos variables en el tiempo y son medianamente mitigables, debido a que gran parte de las inversiones que se requieren son para reducir el riesgo de edificaciones construidas, en su mayoría de manera ilegal en franjas de protección de ríos y quebradas.

- 3) Adicionalmente, el cambio climático ha generado aumento de las precipitaciones; una atmósfera cada vez más caliente retendrá más agua y producirá lluvias más intensas en ciertas zonas y sequías más frecuentes en otras.

El cambio climático también aumenta la aparición de fenómenos meteorológicos más violentos, sequías, incendios; la muerte de especies animales y vegetales; los desbordamientos de ríos y lagos, la aparición de refugiados climáticos y la destrucción de los medios de subsistencia, como también la afectación a la infraestructura pública.

- 4) Las acciones antrópicas, también aumentan el riesgo de inundaciones y erosión de cauces, entre ellas, el crecimiento urbano desordenado y sin control que ha saturado las cuencas de drenaje, minimizando la infiltración natural del agua en el suelo.
- 5) Políticas inadecuadas de ocupación del suelo y planificación territorial, que favorecen la legalización de ocupaciones prediales ilegales, creando barrios sin trazados viales adecuados, en áreas no urbanizables, sin áreas verdes que permitan retener parcialmente el escurrimiento.
- 6) Falta de control municipal y política pública, para evitar que la población construya edificaciones ilegales en zonas de riesgo, especialmente en franjas de protección de quebradas, ríos; y, zonas de laderas; así como, el embaulamiento y relleno de quebradas, que aceleran los flujos naturales del agua incrementando la erosión en sus descargas, además de dar una falsa sensación de mitigación del riesgo de inundación.



- 7) El referido informe técnico sostiene que es imprescindible ejecutar obras de infraestructura que coadyuven a mitigar el riesgo de inundación y la erosión de ríos y quebradas, para lo cual es imprescindible contar con un plan de inversiones a mediano y largo plazos, en el que se programe la ejecución de infraestructura como:
- ✓ Nuevos colectores de alivio de redes existentes, con la finalidad de mitigar inundaciones en todo el DMQ.
 - ✓ Reservorios abiertos en cauces para almacenamiento temporal de escorrentía con la finalidad de laminar las crecidas y mitigar los efectos producidos por los aluviones.
 - ✓ Captaciones en quebradas que ingresen a redes de alcantarillado, de manera que se limite el ingreso de escombros y desechos sólidos a los sistemas existentes.
 - ✓ Tanques tormenta de hormigón armado para almacenamiento temporal de escorrentía con la finalidad de: laminar las crecidas, y mitigar la erosión en ríos y quebradas donde descargan los sistemas de alcantarillado.
 - ✓ Mejoramiento de estructuras de descarga de los alcantarillados existentes, con la finalidad de mitigar la erosión junto a estas estructuras y optimizar su funcionamiento.
 - ✓ Obras hidráulicas en cauces naturales (ríos y quebradas) para que mitiguen la erosión y protejan la infraestructura existente a cargo de la EPMAPS.
 - ✓ Nuevas redes de alcantarillado pluvial, para dar cumplimiento a La Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua, de manera que los nuevos sistemas sean separados.
- 8) El Plan de Inversiones contempla la ejecución de obras en el DMQ por un período de 30 años, programados en seis quinquenios, con una inversión aproximada de USD. 701.5 millones. El detalle de los proyectos se encuentra en la matriz denominada Cronograma de Inversiones 2022 – 2052, que se anexa al Informe de Motivación Técnica.

En lo principal, el referido informe técnico concluye expresando que, es necesario:



- Implementar el Plan de Inversiones para mitigar los riesgos asociados al manejo del servicio de alcantarillado pluvial y drenaje pluvial que ayudará a mejorar la calidad de vida de los habitantes del DMQ; reducirá el riesgo de inundaciones; mitigará la erosión en ríos y quebradas, y permitirá prolongar la vida útil de calles, avenidas, plazas y otros elementos urbanísticos que se ven afectados por la escorrentía superficial.
- La EPMAPS requiere contar con los recursos económicos para ejecutar las obras determinadas en el Plan, por lo que es necesario realizar las gestiones pertinentes para establecer la recuperación de dichas inversiones por la prestación del servicio de alcantarillado pluvial y drenaje pluvial que recibirá la comunidad, a través del cobro de la tasa por la prestación de estos servicios; obligación que contempla los principios de solidaridad y sostenibilidad, en función del avalúo predial.
- En el Cronograma de Inversiones 2022 – 2052 que se anexa al Informe de Motivación Técnica, que se implementará en el primer quinquenio, se describen las acciones a implementar, para cumplir la Resolución No. AQ 009-2021, de 05 de octubre de 2021, expedida por la Alcaldía Metropolitana de Quito que declara en emergencia a la cuenca del río Monjas, en la que se incluye la quebrada Carretas. Además de obras para protección de aluviones en las quebradas: Tejado, Comunidad, Ascázubi, Vásconez, Caicedo, San Lorenzo, Yacupugro y Runachanga, que vienen de las laderas del Pichincha en la zona norte del DMQ, y varios colectores que se construirán dentro de la ciudad, por un monto aproximado de USD. 89 millones.
- En los siguientes períodos, se estima realizar inversiones de aproximadamente USD. 122.5 millones por quinquenio; con proyectos definidos principalmente para continuar las obras en la cuenca del río Machángara y las cuencas de parroquias anexas y rurales del DMQ (quinquenios 2do y 3ro); y, posteriormente, (para los quinquenios 4to, 5to y 6to), se programa continuar las intervenciones principalmente en la cuenca del Machángara, Batán y Monjas.

2.2 El memorando No. GP-2022-0187 de 29 abril de 2022, suscrito por los gerentes de Planificación y Desarrollo (S) y Financiero (S) de la EPMAPS, contiene el "*Informe de Cálculo y Estimación de la Tasa de Alcantarillado Pluvial y Drenaje Pluvial* mediante el cual se establece la propuesta para el cálculo de la Tasa que incluye



alcantarillado pluvial, drenaje pluvial y estructuras adicionales que permitan mitigar el riesgo de inundaciones y la erosión de ríos y quebradas.

El informe financiero propone el establecimiento de la tasa vinculada al impuesto predial con base en los siguientes sustentos:

- 1) **AVALÚO PREDIAL:** El avalúo predial es un valor económico (tributo) que grava a la propiedad de los bienes inmuebles ubicados en el DMQ y se paga una sola vez al año, con el denominado impuesto predial. Para realizar este cálculo se basa en la suma total del avalúo catastral, de una o más propiedades de un contribuyente, donde se aplicarán los valores según el rango que le corresponda de acuerdo a la tabla impositiva aprobada para cada bienio.

- 2) Indica el informe que, *según la Ordenanza Metropolitana No. 027-2021: MODIFICATORIA DEL CAPÍTULO I "VALORACIÓN INMOBILIARIA", DEL TÍTULO III "DE LAS NORMAS PARA EL PAGO DE IMPUESTOS" DEL LIBRO III.5 DEL EJE ECONÓMICO DEL CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, CON LA CUAL SE APRUEBA EL PLANO DEL VALOR DE LA TIERRA DE LOS PREDIOS URBANOS Y RURALES DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO A REGIR PARA EL BIENIO 2022-2023", determina la Valoración Inmobiliaria. - El valor de los bienes inmuebles corresponde al plano del valor de la tierra (AIVA), urbanas y rurales, aprobado en este Título, en función de los informes técnicos emitidos por la Dirección Metropolitana de Catastro; más la valoración de las edificaciones, y la valoración de reposición, establecidas en la Norma Técnica para la Valoración de Bienes Inmuebles Urbanos y Rurales del Distrito Metropolitano de Quito, emitida por el Director Metropolitano de Catastro, los mismos que deberán estar enmarcados en la ley, normativa nacional y normativa local vigente.*

- 3) *Según la "Norma Técnica para la valoración de bienes inmuebles urbanos y rurales del Distrito Metropolitano de Quito" (2019) los parámetros que se toman en cuenta para hacer el cálculo del valor de un predio son:*
 - ✓ *El avalúo de un predio que considera: el avalúo del terreno, más el avalúo de la construcción, más el avalúo de los adicionales constructivos, más el avalúo de las instalaciones especiales.*

 - ✓ *El avalúo del terreno que considera: el área de terreno, multiplicado por el valor del m² del AIVA, multiplicado por los factores de corrección masivos y puntuales de haberlos.*



- ✓ *El avalúo de la construcción que considera: El área de la unidad constructiva, multiplicado por el valor m² de la tipología constructiva, multiplicado por el factor de depreciación (edad y estado de conservación).*
 - ✓ *El avalúo de los adicionales constructivos que considera: el área del adicional constructivo (cerramiento, muros, etc.), multiplicado por el valor del m² del adicional, multiplicado por el factor de estado de conservación.*
 - ✓ *El avalúo de las instalaciones especiales que considera: la unidad de la instalación especial (sistema de vigilancia, generadores, etc.), multiplicado por el valor de la instalación especial, multiplicado por el factor de estado de conservación.*
- 4) Para poder calcular la recuperación de la inversión, así como de la operación y mantenimiento para el servicio del alcantarillado pluvial y drenaje pluvial, se debe considerar lo siguiente:
- 4.1 Inversión: Acorde al plan de inversiones de obras (ANEXO 1), para el alcantarillado pluvial y drenaje pluvial, se estima que en los próximos 30 años la EPMAPS debería invertir aproximadamente USD. 700 millones con un promedio anual aproximado de USD. 23.3 millones y USD. 10 millones para el primer año de inversión.
- 4.2. Operación y Mantenimiento: Considerando que la Empresa cuenta con obras ejecutadas por aproximadamente USD. 131.7 millones por alcantarillado pluvial, se estimó los valores históricos reales de los últimos cinco años utilizados para el mantenimiento de estas redes con sus respectivos proporcionales; así tenemos que la Empresa requeriría de casi USD. 90 millones durante los treinta años de la proyección de análisis para dar un adecuado mantenimiento a todo el alcantarillado pluvial y drenaje pluvial, tanto a la infraestructura existente como a la que se proyecta construir en este período.

Para el efecto se anexa el modelo financiero con el análisis del alcantarillado pluvial y drenaje pluvial de la ciudad de Quito, realizado en marzo de 2022 (Anexo 2).

5) PROPUESTA DE TASA DEL ALCANTARILLADO PLUVIAL Y DRENAJE PLUVIAL (INGRESOS):

El cobro de la tasa del alcantarillado pluvial y drenaje pluvial, que corresponde a la recuperación de la inversión realizada en las obras que realmente ejecute la



EPMAPS en el período fiscal, así como la operación y mantenimiento, para lo cual se propone el siguiente cálculo:

CÁLCULO DE LA TASA DEL ALCANTARILLADO PLUVIAL Y DRENAJE PLUVIAL (TADP)

La propuesta de fórmula del cálculo de la Tasa del alcantarillado pluvial y drenaje pluvial EPMAPS (**TADP**) para la recuperación de inversión es la siguiente:

$$TADP = \frac{\text{Avalúo de cada predio}}{\text{Total de avalúo predial DMQ}} \times A$$

Nota:

1. Los valores de los avalúos de cada predio corresponden al valor anual establecido por el MDMQ.
2. El Total del avalúo predial DMQ es la suma de los avalúos prediales del Distrito Metropolitano de Quito.
3. A= [Inversiones (estudios y obras) + Operación + Mantenimiento] del último periodo fiscal y corresponde a valores ejecutados.

6) CONSIDERACIONES PARA EL CÁLCULO DE LA TASA DEL ALCANTARILLADO PLUVIAL Y DRENAJE PLUVIAL

Base alfanumérica y geográfica del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito de los predios y avalúos, compartida en línea a EPMAPS, la cual consta de las siguientes características:

- La base geográfica consta de 993.322 predios, de los cuales:
 - 14.743 son predios municipales
 - El análisis se realizará sobre la base de los **978.578** predios que registran valores del impuesto predial y suman un total de avalúo de **USD. 84.4 millones**
 - Información actualizada en línea por parte del Municipio cada 15 días.
- Valor de inversiones (estudios y obras) + Operación + Mantenimiento (**A**) considerado para el primer año USD. **12.3 millones**



Luego de la aplicación de la fórmula, la tasa del alcantarillado pluvial y drenaje pluvial (TADP) de cada predio es del **0.015%** del avalúo predial del año 2022, con el nivel de egresos proyectado para el primer año (A).

En el siguiente cuadro, se muestra como ejemplo el cálculo de la TSP de diferentes avalúos prediales de manera ascendente:

AVALÚO INDIVIDUAL (USD)	TADP ANUAL (USD)
\$10.000,00	\$1,46
\$25.000,00	\$3,66
\$50.000,00	\$7,31
\$100.000,00	\$14,62
\$150.000,00	\$21,93
\$200.000,00	\$29,24
\$300.000,00	\$43,86
\$1.000.000,00	\$146,21
\$5.000.000,00	\$731,04
\$75.000.000,00	\$10.965,67
\$219.344.000,00	\$32.070,04

- 2.3 La Corte Constitucional del Ecuador, en sentencia No. 2167-21-EP/22 de 19 de enero de 2022, al aceptar la acción extraordinaria de protección presentada en contra de la sentencia de 19 de mayo del 2021 expedida por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, en lo principal resuelve:

“Declarar que el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito vulneró el derecho de las personas que viven a lo largo de la cuenca del río Monjas, así como a los habitantes de la ciudad de Quito, a vivir en un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado en conexión con el derecho al agua, al desarrollo sostenible y a la ciudad; y al derecho al patrimonio cultural.

Reconocer que el río Monjas es sujeto y titular de los derechos reconocidos a la naturaleza y tiene derecho a “que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos”; y declarar que el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito vulneró sus derechos.

Disponer, como reparación integral a favor de las accionantes y del río Monjas, las personas que viven a lo largo de la cuenca del río Monjas y a los habitantes de la ciudad de Quito, que el Municipio de Quito, a través de las entidades que la



conforman y según corresponda, cumpla con las medidas ordenadas en los párrafos 154 al 170 (...)”.

Entre las medidas de reparación la Corte Constitucional dispone la expedición de una ordenanza “verde-azul”; y en el Anexo 3 Directrices del proyecto de ordenanza determina la necesidad de “(...) *El establecimiento de tasas de contribuciones especiales de mejoras razonables y proporcionales por el servicio de alcantarillado pluvial...*”

3. MARCO JURÍDICO APLICABLE

Constitución de la República del Ecuador (CRE)

El artículo 12 establece que: “*El derecho humano al agua es fundamental e irrenunciable. El agua constituye patrimonio nacional estratégico de uso público, inalienable, imprescriptible, inembargable y esencial para la vida.*”

El artículo 66 reconoce y garantiza a las personas, entre otros, el derecho al agua potable y saneamiento ambiental.

El artículo 82 preceptúa que, “*El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes.*”

El artículo 227 determina que, “*la administración pública constituye un servicio a la comunidad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación.*”

El artículo 240 establece que los Gobiernos Autónomos Descentralizados, en el marco de sus competencias tendrán facultades legislativas en su circunscripción territorial correspondiente.

El artículo 264 dispone que los gobiernos municipales tienen competencias exclusivas, sin perjuicio de otras que determine la ley, para la prestación del Servicio públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental y aquellos que establezca la ley; así como, para crear, modificar o suprimir mediante ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de mejoras.

De su parte, el artículo 266 establece que: “*Los gobiernos de los distritos metropolitanos autónomos ejercerán las competencias que corresponden a los gobiernos cantonales y*



todas las que sean aplicables de los gobiernos provinciales y regionales, sin perjuicio de las adicionales que determine la ley que regule el sistema nacional de competencias”.

El artículo 301 dispone que: *“Solo por iniciativa de la función Ejecutiva y mediante ley sancionada por la Asamblea Nacional se podrá establecer, modificar, exonerar o extinguir impuestos. (...) Solo por acto normativo de órgano competente se podrán establecer, modificar, exonerar y extinguir tasas y contribuciones. Las tasas y contribuciones especiales se crearán y regularán de acuerdo con la ley”.*

El artículo 314 instituye en el Estado la responsabilidad de la provisión del Servicio públicos de agua potable y saneamiento, garantizando su provisión y que estos respondan a principios de obligatoriedad, generalidad, uniformidad, eficiencia, responsabilidad, universalidad, accesibilidad, regularidad, continuidad y calidad; así como, que los precios y tarifas sean equitativos, estableciendo su control y regulación.

El artículo 315 prevé que el Estado constituya empresas públicas para la prestación de servicios públicos, y que estas, estarán bajo la regulación y el control específico de los organismos pertinentes, de acuerdo con la ley, funcionarán como sociedades de derecho público, con personalidad jurídica, autonomía financiera, económica, administrativa y de gestión, con altos parámetros de calidad y criterios empresariales, económicos, sociales y ambientales.

El artículo 318 determina que, el servicio público de saneamiento, será prestado únicamente por personas jurídicas estatales o comunitarias.

El artículo 389 prescribe que, es deber del Estado, *“proteger a las personas, las colectividades y la naturaleza frente a los efectos negativos de los desastres de origen natural o antrópico mediante la prevención ante el riesgo, la mitigación de desastres, la recuperación y mejoramiento de las condiciones sociales, económicas y ambientales, con el objetivo de minimizar la condición de vulnerabilidad (...)”.*

Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional

*“Art. 22.- **Violaciones procesales.**- En caso de violación al trámite de garantías constitucionales o incumplimiento de la sentencia o acuerdo reparatorio, la jueza o juez deberá sancionar a la persona o institución que incumple, de conformidad con las siguientes reglas:*

1. En caso de que el incumplimiento provoque daños, la misma jueza o juez sustanciará un incidente de daños y perjuicios, mediante un procedimiento sumario, por este hecho y contra la persona responsable, particular o pública, y su cuantía será cobrada mediante apremio real. (...)”.



4. *En caso de que servidoras o servidores públicos incumplieran una sentencia o acuerdo reparatorio, la jueza o juez ordenará el inicio del procedimiento para su eventual destitución. En caso de destitución del servidor omiso, el reemplazo debe cumplir el fallo bajo las mismas prevenciones (...).*”

Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua

En el artículo 37 dispone que para la provisión del Servicio considerados básicos como el agua potable y saneamiento ambiental presuponen el otorgamiento de una autorización de uso; y, que el saneamiento ambiental comprende además el alcantarillado pluvial o recolección, conducción y disposición final de aguas lluvias, y que con relación al alcantarillado sanitario constituye un sistema independiente sin interconexión posible; y, los gobiernos autónomos descentralizados municipales exigirán la implementación de estos sistemas en la infraestructura urbanística.

Ley Orgánica de Empresas Públicas (LOEP)

El artículo 4 define a las empresas públicas como entidades que pertenecen al Estado según lo establecido en la CRE, son personas jurídicas de derecho público, con patrimonio propio, dotadas de autonomía presupuestaria, financiera, económica, administrativa y de gestión, destinadas a la prestación de servicios públicos, entre otros.

Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD)

El artículo 55 determina, en su parte pertinente, que: *“Los gobiernos autónomos descentralizados municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley: (...) d) Prestar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental y aquellos que establezca la ley (...)*”.

El artículo 87 establece entre las atribuciones del Concejo Metropolitano, ejercer la facultad normativa en materias de competencia del gobierno autónomo descentralizado metropolitano, mediante la expedición de ordenanzas metropolitanas, acuerdos y resoluciones; y en la letra c) del mismo artículo *“Crear, modificar o extinguir tasas y contribuciones especiales por los servicios que presta y obras que ejecute.”*

El artículo 137 dispone, en lo principal, que: *Las competencias de prestación de servicios públicos de agua potable, en todas sus fases, las ejecutarán los gobiernos autónomos descentralizados municipales con sus respectivas normativas y dando cumplimiento a las regulaciones y políticas nacionales establecidas por las autoridades correspondientes. (...) **Los servicios públicos de saneamiento y abastecimiento de agua potable serán***



prestados en la forma prevista en la Constitución y la ley. Se fortalecerá la gestión y funcionamiento de las iniciativas comunitarias en torno a la gestión del agua y la prestación de los servicios públicos, mediante el incentivo de alianzas entre lo público y lo comunitario. (...) Las competencias de prestación de servicios públicos de alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, y actividades de saneamiento ambiental, en todas sus fases, las ejecutarán los gobiernos autónomos descentralizados municipales con sus respectivas normativas. (...) La provisión de los servicios públicos responderá a los principios de solidaridad, obligatoriedad, generalidad uniformidad, eficiencia, responsabilidad, universalidad, accesibilidad, regularidad, continuidad y calidad. **Los precios y tarifas** de estos servicios serán equitativos, a través de tarifas diferenciadas a favor de los sectores con menores recursos económicos, para lo cual se establecerán mecanismos de regulación y control, en el marco de las normas nacionales” (énfasis añadido).

El artículo 166 determina que “(...) Las tasas y contribuciones especiales de mejoras, generales o específicas, establecidas por acto normativo de los gobiernos autónomos descentralizados ingresarán necesariamente a su presupuesto o cuando corresponda, al de sus empresas o al de otras entidades de derecho público, creadas según el modelo de gestión definido por sus autoridades, sin perjuicio de la utilización que se dé a estos recursos de conformidad con la ley.”

De otra parte, el artículo 186 señala, en sus partes pertinentes, que: “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. (...) Cuando por decisión del gobierno metropolitano o municipal, **la prestación de un servicio público exija el cobro de una prestación patrimonial al usuario, cualquiera sea el modelo de gestión o el prestador del servicio público, esta prestación patrimonial será fijada, modificada o suprimida mediante ordenanza.** (...) Los municipios aplicarán obligatoriamente las contraprestaciones patrimoniales que hubieren fijado para los servicios públicos que presten, aplicando el principio de justicia redistributiva” (énfasis añadido).

El artículo 566 instituye el objeto y la determinación de tasas retributivas por servicios siempre que su monto guarde relación con el costo de producción del Servicio establecidos en el artículo 568, las que se fijarán a través de ordenanza.

El artículo 567 dispone: “El Estado y más entidades del sector público pagarán las tasas que se establezcan por la prestación del Servicio públicos que otorguen las



municipalidades, distritos metropolitanos y sus empresas. Para este objeto, harán constar la correspondiente partida en sus respectivos presupuestos”.

El artículo 568 señala que: *“Las tasas serán reguladas mediante ordenanzas, cuya iniciativa es privativa del alcalde municipal o metropolitano, tramitada y aprobada por el respectivo concejo, para la prestación de los siguientes servicios: (...) h) Alcantarillado y canalización; e, i) Otros servicios de cualquier naturaleza (...)”.*

De su parte, el artículo 571 determina que: *“En el cobro de los servicios básicos deberá aplicar un sistema de subsidios solidarios cruzados entre los sectores de mayores y menores ingresos”.*

Código Tributario

El artículo 1 determina: *“Ámbito de aplicación.- Los preceptos de este Código regulan las relaciones jurídicas provenientes de los tributos, entre los sujetos activos y los contribuyentes o responsables de aquellos. Se aplicarán a todos los tributos: nacionales, provinciales, municipales o locales o de otros entes acreedores de los mismos, así como a las situaciones que se deriven o se relacionen con ellos.*

Tributo es la prestación pecuniaria exigida por el Estado, a través de entes nacionales o seccionales o de excepción, como consecuencia de la realización del hecho imponible previsto en la ley, con el objetivo de satisfacer necesidades públicas. Los tributos son: impuestos, tasas y contribuciones especiales”.

El artículo 3 establece: *“Poder tributario.- Sólo por acto legislativo de órgano competente se podrán establecer, modificar o extinguir tributos. No se dictarán leyes tributarias con efecto retroactivo en perjuicio de los contribuyentes.*

Las tasas y contribuciones especiales se crearán y regularán de acuerdo con la ley”.

Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito

El artículo 189, en la letra a), al referirse a la EPMAPS, establece como su objetivo principal: *Diseñar, planificar, construir, mantener, operar y, en general, explotar la infraestructura de los sistemas para la captación, conducción, producción, distribución y comercialización de agua potable; la recolección y conducción de aguas lluvias; y, la recolección, conducción y tratamiento de aguas servidas.”*

El artículo 3139 en lo referente a la protección de las cuencas establece que, *“Para el manejo integrado de las cuencas hidrográficas se buscarán y propiciarán alianzas con usuarios, y en general con todos los actores de la sociedad ligados a la gestión del agua, en la búsqueda de decisiones basadas en la corresponsabilidad y el consenso. La*



protección y rehabilitación de las fuentes y cursos de agua se fundamentarán en programas de intervención a largo plazo, que busquen la rehabilitación y preservación del ambiente, en especial de los medios bióticos y abióticos ligados a la captación, almacenamiento y transporte de agua”.

4. ANÁLISIS

Desde sus inicios, la Corte Constitucional para el periodo de transición, mediante sentencia No. 003-09-SIN-CC, al decidir sobre la naturaleza jurídica de los valores a recaudarse por servicios aeroportuarios, mantuvo una línea argumental sobre el carácter de servicio público esencial, que es de interés general y que solo puede ser prestado por el Estado de manera exclusiva, o mediante gestión concurrente.¹

La Corte Constitucional destaca entre los caracteres fundamentales de la tasa, que dicho tributo está vinculado a la realización concreta de una actividad estatal (hecho generador).² Otra característica de esta clase de tributo, es que la obligación de pagar el valor de la tasa se deriva de una imposición normativa, es decir, no depende la voluntad del contribuyente; en tal sentido, cuando existe una contraprestación, en la que interviene un acuerdo de voluntades entre el prestador del servicio y el usuario (elemento contractual), no se podría hablar de una tasa.³

Sobre este aspecto, la Corte Constitucional ha manifestado que los GAD's: *“(…) pueden crear fuentes de financiamiento propias para el ejercicio de sus competencias, siempre que (i) esté en el marco de sus funciones; (ii) dentro de su circunscripción territorial; y, (iii) que cumplan con la naturaleza de la tasa, la contribución especial de mejoras o las regalías, dependiendo el caso”.*⁴

Sobre la naturaleza jurídica de las tasas, la mentada máxima magistratura de justicia constitucional ha determinado que:

*“Las tasas son tributos vinculados a un determinado accionar estatal. Por tanto, su hecho generador consiste en la realización de una actividad por parte del Estado como: **1)** la prestación de un determinado servicio público colectivo; **2)** la ejecución de una actividad administrativa individualizada, **3)** la utilización privativa o especial aprovechamiento de un bien de dominio público (….) la tasa como tributo se fundamenta en el **principio de provocación y recuperación de costos**. Este principio deriva en que la tasa no esté encaminada a generar una utilidad o beneficio económico para el ente público que la establece. Por el*

¹ Ecuador Pleno de la Corte Constitucional, “Sentencia No. 003-09-SIN-CC”, en Caso n.o: 0021-2009-IA, 23 de julio de 2009, 30 y 32.

² *Ibíd.*, 33.

³ *Ibíd.*, 38.

⁴ Pleno de la Corte Constitucional, Sentencia No. 27-16-IN/21, en Caso No. 27-16-IN, 19 de mayo de 2021, párr. 42.



*contrario, tiene como finalidad la recuperación de los costos generados por la prestación del servicio, la ejecución de la actividad administrativa o la utilización privativa de un bien de dominio público (...) como consecuencia de lo anterior, la tasa también se fundamenta en el **principio de equivalencia**. De este principio se desprende que el valor de la tasa debe ser equivalente a la cuantía de la actividad pública que la genera".⁵*

Así, la actual conformación de la Corte Constitucional, mediante sentencia No. 65-17-IN/21, mantiene la línea argumental de la precitada sentencia No. 003-09-SIN-CC, en el sentido de que el hecho generador de las tasas debe implicar la realización de una actividad por parte del Estado, como la prestación de un determinado servicio público colectivo. En palabras textuales de la Corte Constitucional: "(...) dicha actividad administrativa puede constituir en un servicio público colectivo (es decir, en un servicio que es de titularidad del estado y que consiste en una actividad relacionada con la satisfacción de los intereses generales de la sociedad, como aquellos que constan enumerados en el artículo 314 de la Constitución (...))"⁶

Al respecto, los autores ecuatorianos César Montaña Galarza y Juan Carlos Mogrovejo, sobre los servicios que generan la obligación de pago de tasas, manifiestan lo siguiente: **"[H]abrará tantas tasas como cuantos servicios públicos preste la municipalidad o distrito metropolitano, directamente o por medio de sus empresas. Disposición que habrá de ser entendida, no obstante, en el marco de las competencias que les han sido atribuidas a estos niveles de gobierno a través de la Constitución y de la ley"** (énfasis añadido).

De otra parte, existen pronunciamientos vinculantes del Procurador General del Estado,⁸ en donde dicho órgano de control dejó en claro que los recursos recaudados por el servicio de agua potable y saneamiento tienen el carácter jurídico de tasa, independientemente del sujeto que ejecute la prestación de este servicio; que es errado tratar a las tasas y tarifas como sinónimos, pues la tarifa no es otra cosa que una lista de los precios o de las tasas; y que, cualquiera sea el modelo gestión de este servicio público, la tasa será fijada, modificada o suprimida mediante ordenanza.

Sobre este último punto, el actual Procurador General del Estado, mediante oficio No. 10616, de 15 octubre de 2020, se pronunció en el siguiente sentido:

⁵ Pleno de la Corte Constitucional, Sentencia No. 67-17-IN/21, en Caso 67-17-IN, 19 de mayo de 2021, párr. 27-29.

⁶ *Ibíd.*, sexta nota al pie de página.

⁷ Cesar Montaña Galarza y Juan Carlos Mogrovejo, *Derecho Tributario Municipal Ecuatoriano* (Quito: Corporación Editora Nacional, 2014), 200.

⁸ Oficio No. 037752 de 21 de agosto de 2007, publicado en el Registro Oficial No. 22 de 10 de diciembre de 2007; oficio No. 10101 de 09 de octubre de 2012, publicado en el Registro Oficial No. 838 de 26 de noviembre de 2012; y, oficio No. 01387 de 14 de abril de 2011.



“Por su parte, el artículo 186 del COOTAD, respecto a la facultad tributaria de los gobiernos autónomos descentralizados municipales y distritos metropolitanos (en adelante los GAD), prescribe que, mediante ordenanza, ‘podrán crear, modificar, exonerar o suprimir, tasas y contribuciones especiales de mejoras generales o específicas’. Concordante, el artículo 568 del COOTAD determina que las tasas de los servicios públicos de competencia de los GAD, entre ellos el de agua potable, serán reguladas mediante ordenanza”.

Así pues, en observancia de las disposiciones contenidas en la Constitución de la República del Ecuador, Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización y Código Tributario, solamente se puede crear, modificar o extinguir tributos, mediante acto legislativo de autoridad competente; en el caso del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito, le corresponde al Concejo Metropolitano, crear tributos a través de la emisión de una ordenanza metropolitana.

Además, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización en el artículo 566 establece que, se podrán aplicar tasas sobre otros servicios municipales o metropolitanos, siempre que su monto guarde relación con el costo de producción de dichos servicios; en tanto que, el artículo 166 determina que las tasas establecidas por acto normativo de los gobiernos autónomos descentralizados, ingresarán a su presupuesto, al de sus empresas o al de otras entidades de derecho público.

La propuesta de Ordenanza bajo análisis tiene como fin establecer las normas que regulan la prestación del servicio público de alcantarillado pluvial y drenaje pluvial en el Distrito Metropolitano de Quito y el establecimiento de la tasa que será recaudada por la prestación del servicio que comprende la construcción, operación y mantenimiento de la infraestructura de alcantarillado pluvial y drenaje pluvial.

Por consiguiente, el presente proyecto de tasa cumpliría con los presupuestos básicos de su naturaleza jurídica establecidos por la Corte Constitucional, ya que su hecho generador se deriva de un servicio público colectivo, como es el alcantarillado y drenaje pluvial; además, cumple con el principio de provocación y recuperación de costos, ya que su finalidad no es el enriquecimiento de la EPMAPS, sino cubrir los costos que se generarían por la inversión de esta Empresa Pública en la prestación de este servicio público (realización de proyectos de infraestructura, así como operación y mantenimiento de los mismos); y, finalmente, acataría el principio de equivalencia, con base en el informe técnico respectivo que determina los costos de inversión en proyectos y mantenimiento, proyectados a los próximos 30 años.

El sujeto activo de la tasa por el servicio de alcantarillado pluvial y drenaje pluvial, es la Empresa Pública Metropolitana de Agua Potable y Saneamiento, que recaudará la tasa a



través del sistema de recaudación del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, el cual cobrará anualmente el valor de la tasa junto al impuesto predial.

Constituyen sujetos pasivos de esta tasa, las personas naturales y jurídicas públicas y privadas; sociedades de hecho y comercios, propietarios de predios ubicados dentro de los límites del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

De conformidad con la normativa legal vigente, corresponde al señor Alcalde Metropolitano, presentar ante el Concejo Metropolitano de Quito, la propuesta de Ordenanza Metropolitana, acompañada de los informes: técnico, financiero y legal que fundamente su expedición.

5. CONCLUSIONES

5.1 La Sentencia No. 2167-21-EP/22 expedida por la Corte Constitucional del Ecuador el 19 de enero de 2022, en la que el Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador resolvió: "(...) 4. Reconocer que el río Monjas es sujeto y titular de los derechos reconocidos a la naturaleza y tiene derecho a "que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos"; y declarar que el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito vulneró sus derechos".- "5. Disponer, como reparación integral a favor de las accionantes y del río Monjas, las personas que viven a lo largo de la cuenca del río Monjas y a los habitantes de la ciudad de Quito, que el Municipio de Quito, a través de las entidades que la conforman y según corresponda, cumpla con las medidas ordenadas en los párrafos 154 al 170", esto es, en lo principal: " i) la ejecución de obras tendientes a estabilizar el cauce del río en el tramo La Esperanza y proteger la Hacienda patrimonial; ii) la ejecución y definición de una política pública, que se materializa en la elaboración de un Plan complementario del río Monjas y que debe contemplar medidas a corto, mediano y largo plazo, iii) La expedición de una ordenanza "verde-azul.", constituye un acto jurídico mandatorio, de obligatorio cumplimiento, cuya omisión, al tenor de la disposición contenida en el artículo 22 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, ocasionaría la destitución de los servidores que incurrieren en incumplimiento.

5.2 La ejecución de la infraestructura prevista en el Plan de Inversiones para mitigar los riesgos asociados al manejo del servicio de alcantarillado y drenaje pluvial, contribuirá a mejorar la calidad de vida de los habitantes del DMQ; reducirá el riesgo de inundaciones; mitigará la erosión en ríos y quebradas, y permitirá prolongar la vida útil de calles, avenidas, plazas y otros elementos urbanísticos que se ven afectados por la escorrentía superficial.



- 5.3** La EPMAPS requiere contar con los recursos económicos para ejecutar las obras determinadas en el referido Plan; al efecto y para la recuperación de las inversiones por la prestación del servicio de alcantarillado y drenaje pluvial se propone el establecimiento y recaudación de la tasa por la prestación de este servicio, en función del avalúo predial.
- 5.4** Los ingresos que genere el cobro de la tasa del alcantarillado pluvial y drenaje pluvial, permitirá a la EPMAPS, mantener, operar e incrementar la infraestructura del alcantarillado pluvial y drenaje pluvial, en beneficio de toda la población del Distrito Metropolitano de Quito, contribuyendo de esta manera a reducir riesgos de inundaciones, aluviones y deslaves, así como al mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos del DMQ.
- 5.5** La metodología de cobro está diseñada para que por medio de la tasa se recupere únicamente los valores utilizados en temas relacionados directamente con el alcantarillado pluvial y drenaje pluvial; la tasa es considerada variable de acuerdo a las inversiones, operación y mantenimiento anuales que ejecutará la EPMAPS.
- 5.6** Por consiguiente, el presente proyecto de tasa cumpliría con los caracteres básicos de su naturaleza jurídica, establecidos en la jurisprudencia la Corte Constitucional, con respecto a su hecho generador, principio de provocación y recuperación de costos, y principio de equivalencia.
- 5.7** En aplicación del ordenamiento jurídico vigente, el Concejo Metropolitano de Quito, es la autoridad distrital competente para emitir la "Ordenanza que Regula el Servicio de Alcantarillado Pluvial y Drenaje Pluvial, y el Establecimiento de la Tasa por la prestación del Servicio".
- 5.8** Con los informes técnico y financiero citados en este instrumento, se justifica la necesidad y conveniencia de contar con la Ordenanza Metropolitana que Regule la Prestación del Servicio de Alcantarillado Pluvial y Drenaje Pluvial, y el Establecimiento de la respectiva tasa, en beneficio de la ciudad y de sus habitantes.

Con base en los informes de Motivación Técnica, Financiero y Legal contenido en el presente informe jurídico, se pone a consideración del señor Gerente General, la propuesta de Ordenanza Metropolitana, a fin de gestionar ante las instancias correspondientes el análisis y tratamiento correspondiente.



Atentamente,

Dra. Cristina González C.
GERENTA JURÍDICA

Anexo : Informes Técnico y Financiero y proyecto de Ordenanza.

Acciones	Responsables	Sumillas	Area	Fecha
Elaborado y aprobado por:	Ab. Luis Morales Luna		GJR	2022-05-09
Revisado:	Ab. Piedad Rojas		GJ	