

Quito, 7 de octubre de 2022

Memorando No. GJR-2022-0369-GJ-0401

PARA : Ing. Othón Zevallos Moreno
GERENTE GENERAL

ASUNTO : Informe jurídico de pertinencia de la “ORDENANZA METROPOLITANA REFORMATORIA DEL CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, EXPEDIDO EN LA ORDENANZA METROPOLITANA No. 001 DE 29 DE MARZO DE 2019, QUE INCORPORA EL CAPÍTULO VI: CONTRIBUCIÓN ESPECIAL DE MEJORAS POR LA CONSTRUCCIÓN DE OBRAS DE ALCANTARILLADO PLUVIAL Y DRENAJE PLUVIAL”

A fin de fundamentar el proyecto de “ORDENANZA METROPOLITANA REFORMATORIA DEL CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, EXPEDIDO EN LA ORDENANZA METROPOLITANA No. 001 DE 29 DE MARZO DE 2019, QUE INCORPORA EL CAPÍTULO VI: CONTRIBUCIÓN ESPECIAL DE MEJORAS POR LA CONSTRUCCIÓN DE OBRAS DE ALCANTARILLADO PLUVIAL Y DRENAJE PLUVIAL”, 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. En cumplimiento a lo dispuesto por la Corte Constitucional en sentencia No. 2167-21-EP/22 dictada el 19 de enero de 2022, la Empresa Pública Metropolitana de Agua Potable y Saneamiento “EPMAPS”, trabajó en el desarrollo del proyecto de “ORDENANZA METROPOLITANA REFORMATORIA DEL CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, EXPEDIDO EN LA ORDENANZA METROPOLITANA No. 001 DE 29 DE MARZO DE 2019, QUE INCORPORA EL CAPÍTULO VI: CONTRIBUCIÓN ESPECIAL DE MEJORAS POR LA CONSTRUCCIÓN DE OBRAS DE ALCANTARILLADO PLUVIAL Y DRENAJE PLUVIAL”.

2.2. Dentro del proceso previsto en la normativa vigente para la aprobación y expedición de instrumentos normativos de esta naturaleza, el señor Alcalde Metropolitano dispuso a la Dirección Metropolitana Tributaria, emita el informe técnico en relación con el proyecto de ordenanza presentado por la EPMAPS.

2.3. La Dirección Metropolitana Tributaria, mediante oficio No. GADDMQ-DMT-2022-0186-O de 20 de julio de 2022, dirigido al Secretario General del Concejo Metropolitano de Quito,

presentó el Informe Técnico Tributario del Proyecto de Ordenanza en referencia, en el que se realizan varias recomendaciones respecto del establecimiento de la contribución especial de mejoras por la construcción de obras de alcantarillado pluvial y drenaje pluvial; recomendaciones que han sido consideradas e incluidas en la parte pertinente del nuevo proyecto de ordenanza y que han motivado la emisión de nuevos informes técnico, financiero y jurídico.

2.4. Mediante memorando No. GT-2022-1048 de 16 de septiembre de 2022, el Gerente Técnico de Infraestructura de la EPMAPS, presenta ante el Gerente General, el Informe de Motivación Técnica para la elaboración del referido proyecto de Ordenanza Metropolitana 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 una política pública apropiada, 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.

A esto se suma las correcciones fluviales que alteran el proceso formativo de ríos y quebradas. Se debe comprender que la erosión de ríos es un proceso natural y cualquier alteración artificial al cauce genera efectos poco predecibles aguas arriba y aguas abajo del sitio de intervención.

- 7) El referido informe técnico sostiene que es necesario ejecutar obras de infraestructura que coadyuven a mitigar el riesgo de inundaciones y la erosión de ríos y quebradas, para lo cual es imprescindible contar con un cronograma 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 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, y su Reglamento de manera que los nuevos sistemas sean separados.
- 8) El Cronograma de Inversiones 2022-2052 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, que se anexa al Informe de Motivación Técnica. **(Anexo 1)**

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

- Implementar el Cronograma de Inversiones para la construcción de infraestructura 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.

En el citado informe se precisa que la EPMAPS requiere contar con los recursos económicos para ejecutar las obras determinadas en el referido Cronograma, por lo que es necesario implementar las gestiones pertinentes para recuperar las inversiones realizadas en estudios y construcción de obras de alcantarillado pluvial y drenaje pluvial que recibirá la comunidad capitalina; recursos que se recuperaran a través del cobro de la contribución especial de mejoras; tributo que se crea en aplicación de los principios de solidaridad y sostenibilidad, en función del avalúo predial.

- En el primer quinquenio, se plantea las acciones para cumplir con la Resolución No. AQ 009-2021 de 05 de octubre de 2021, expedida por el Alcalde Metropolitano 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 de alivio que se construirán a lo largo de la ciudad, por un monto aproximado de USD. 89 millones.
- En los siguientes períodos quinquenales, 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.

Según el referido Informe Técnico, el alcance y naturaleza de las obras a ejecutarse y a ser financiadas con el tributo propuesto, son de carácter distrital, por cuanto las obras objeto de la contribución especial de mejoras son de beneficio general a todos los predios del Distrito Metropolitano de Quito; por lo tanto, el alcance del mencionado tributo es distrital y debe ser satisfecho por los propietarios de los inmuebles ubicados en el DMQ.

- 2.5 Junto al memorando No. GP-2022-0373, los gerentes de Planificación y Desarrollo y Financiero, presentan ante el señor Gerente General de la EPMAPS el *"INFORME DE CONTRIBUCIÓN ESPECIAL DE MEJORAS POR ALCANTARILLADO PLUVIAL Y DRENAJE PLUVIAL"*, que contiene la propuesta para el cálculo de la contribución especial de mejoras por la realización de los estudios y construcción de obras de alcantarillado pluvial, drenaje pluvial y estructuras adicionales que permitan mitigar el riesgo de inundaciones y la erosión de ríos y quebradas ubicadas en el DMQ.

El referido informe señala que para establecer los valores a ser recuperados por la inversión en la realización de estudios y construcción de obras de alcantarillado pluvial y drenaje pluvial, se requiere determinar los costos incurridos en cada año del período, que incluye tanto los costos de estudios y de construcción de obras de nuevos proyectos en beneficio de la ciudadanía del DMQ, que actualmente son 2.7 millones de habitantes y la población futura.

El informe financiero propone el establecimiento del referido tributo vinculado al impuesto predial, con base en los siguientes sustentos:

- 1) AVALÚO PREDIAL: El avalúo predial es el valor económico que sirve de base para la determinación de impuestos, entre ellos el impuesto predial que grava a los bienes inmuebles ubicados en el DMQ y se paga una sola vez al año. 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, *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 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.*

Las mencionadas Gerencias determinan que la propuesta para el cálculo de la contribución especial de mejoras por la realización de estudios y construcción de obras de alcantarillado pluvial y drenaje pluvial, se realiza con base en el avalúo predial conforme la “Norma Técnica para la valoración de bienes inmuebles urbanos y rurales del Distrito Metropolitano de Quito” (2019) tomando en cuenta que las obras que se tienen que ejecutar de alcantarillado pluvial y drenaje pluvial para mitigar riesgos a la población, están directamente vinculados con la impermeabilización del suelo.

En cuanto al cálculo de la recuperación de los costos de infraestructura (estudios y obras) de alcantarillado pluvial y drenaje pluvial, se debe considerar lo siguiente:

Costos de Infraestructura (estudios y obras): Acorde al cronograma de inversiones de obras para el alcantarillado pluvial y drenaje pluvial se estima que en los próximos 30 años la EPMAPS, debería invertir USD 700 millones, con un promedio anual de USD 23,3 millones y USD 10 millones para el primer año de inversión, que se ejecutará acorde a la disponibilidad presupuestaria y financiera y el flujo de caja de la Empresa, según el modelo financiero. (ANEXO 2)

Se considera que la recuperación de los montos utilizados se daría posterior al primer año de inicio de la construcción de obras y en base al informe de ejecución presupuestaria que la EPMAPS presente a la Empresa Pública Metropolitana de Movilidad y Obras Públicas.

El planteamiento de cobro de la contribución especial de mejoras por la construcción de obras de alcantarillado pluvial y drenaje pluvial corresponde a la recuperación de los costos de estudios y obras, que ejecute la EPMAPS en el período fiscal, para lo cual se propone el siguiente cálculo:

La propuesta de fórmula del cálculo de la Contribución especial de mejoras por obras de alcantarillado pluvial y drenaje pluvial EPMAPS (**CEMADP**) es la siguiente:

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

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= [Costos de infraestructura (estudios y construcción de obras)].

CONSIDERACIONES PARA EL CÁLCULO DE LA CONTRIBUCIÓN ESPECIAL DE MEJORAS POR LA CONSTRUCCIÓN DE OBRAS DE ALCANTARILLADO PLUVIAL Y DRENAJE PLUVIAL

- Base alfanumérica y geográfica del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito de los predios y avalúos, correspondiente al año 2022 compartida en línea a EPMAPS, la cual consta de las siguientes características:
 - ✓ La base geográfica consta de 993.322 predios, de los cuales se eliminan 1.735 predios que se encuentran duplicados, quedando un total de 991.587 predios y suman un total de avalúo de USD 92.275.092.389,51.
 - ✓ La información es actualizada en línea por parte del Municipio cada 15 días.
- Valor de costos de estudios y obras **(A)** considerado para el primer año USD **10.005.750**

Luego de la aplicación de la fórmula, en el informe financiero se determina que la contribución especial de mejoras por obras de alcantarillado pluvial y drenaje pluvial (CEMADP) de cada predio es del **0.011%** del avalúo de cada predio 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 CEMADP de diferentes avalúos prediales de manera ascendente.

AVALÚO INDIVIDUAL (USD)	CEMADP ANUAL (USD)
\$10.000,00	\$1,08
\$25.000,00	\$2,71
\$50.000,00	\$5,42
\$100.000,00	\$10,84
\$150.000,00	\$16,27
\$200.000,00	\$21,69
\$300.000,00	\$32,53
\$1.000.000,00	\$108,43
\$5.000.000,00	\$542,17
\$75.000.000,00	\$8.132,54
\$219.344.000,00	\$23.784,33

BENEFICIO ECONÓMICO, SOCIAL Y AMBIENTAL

Al implementar y gestionar adecuadamente el alcantarillado pluvial y drenaje pluvial en el Distrito Metropolitano de Quito, se podrá mitigar los riesgos de inundaciones y de eventos naturales como aluviones y deslaves; y, en consecuencia disminuir las pérdidas por daños provocados por estos eventos, que repercuten en afectación económica de bienes materiales públicos (vías, espacios públicos, etc.) y de propiedad privada (viviendas, autos, locales comerciales, etc.); así como, precautelar las vida humanas, brindándoles además una mejor calidad de vida a actuales y futuras generaciones.

La correcta gestión del alcantarillado pluvial y drenaje pluvial implica la corresponsabilidad de los ciudadanos en la construcción de obra pública de interés

colectivo, es así que se ha propuesto una metodología de cálculo de la contribución especial de mejoras observando los principios de equidad y solidaridad, en consideración de que el pago lo realizarán todos los propietarios de los predios ubicados en el DMQ en función de su avalúo predial.

Finalmente, en el aspecto ambiental las obras de alcantarillado pluvial y drenaje pluvial permitirá: aportar a la creación de entornos naturales, recargar acuíferos subterráneos y ayudar a hacer frente a los efectos del cambio climático, es así que las nuevas edificaciones deben contemplar mecanismos de infraestructura verde que aporten a un sistema de drenaje pluvial sostenible.

3. MARCO JURÍDICO APLICABLE

Constitución de la República del Ecuador (CRE)

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 o 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 300 determina que el régimen tributario se regirá por los principios de generalidad, progresividad, eficiencia, simplicidad administrativa, irretroactividad, equidad, transparencia y suficiencia recaudatoria;

El artículo 301 dispone que: *“(…) Sólo 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 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 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 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.”*

El artículo 492 determina que las municipalidades y distritos metropolitanos reglamentarán por medio de ordenanzas el cobro de sus tributos.

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

El artículo 574 establece que el sujeto activo de la contribución especial es la municipalidad o distrito metropolitano en cuya jurisdicción se ejecuta la obra, sin perjuicio de lo dispuesto en este Código.

El artículo 577 determina las obras y servicios atribuibles a las contribuciones especiales de mejoras, entre ellas (...)

d) Obras de alcantarillado; y,

h) Otras obras que las municipalidades o distritos metropolitanos determinen mediante ordenanza, previo el dictamen legal pertinente.

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

El artículo 586 del COOTAD establece que, para otras obras que determinen las municipalidades y distritos metropolitanos, su costo total será prorrateado mediante ordenanza.

El artículo 591 del COOTAD, precisa que, para la determinación de cualquiera de las contribuciones especiales de mejoras, se incluirán todas las propiedades beneficiadas.

El artículo 592 del COOTAD determina que, “Las contribuciones especiales podrán cobrarse, fraccionando la obra a medida que vayan terminándose por tramos o partes. El gobierno metropolitano o municipal determinará en las ordenanzas respectivas, la forma y el plazo en que los contribuyentes pagarán la deuda por la contribución especial de mejoras que les corresponde”;

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”.*

Sentencia de la Corte Constitucional del Ecuador

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 establecer “(...) tasas y contribuciones especiales de mejoras razonables y proporcionales por el servicio de alcantarillado pluvial (...)”.

4. ANÁLISIS Y CRITERIO JURÍDICO:

De la normativa citada en la base legal, especialmente de lo establecido en la Constitución de la República, el Código Orgánico Tributario y el COOTAD, 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, esta función le corresponde al Concejo Metropolitano de Quito, a través de la emisión de una ordenanza metropolitana.

El artículo 87 del COOTAD determina entre las atribuciones del Concejo Metropolitano, la facultad normativa mediante la expedición de ordenanzas metropolitanas; la aplicación de tributos mediante ordenanzas de conformidad con la ley; y, la potestad crear, modificar o extinguir tasas y contribuciones especiales por los servicios que presta y obras que ejecute.

El Código Tributario del Ecuador, no define lo que es una contribución especial de mejoras, por lo que me remito al Art. 17 del modelo de Código Tributario para América Latina que expresa:

“Contribución especial es el tributo cuya obligación tiene como hecho generador beneficios derivados de la realización de obras públicas o de actividades estatales y cuyo producto no debe tener un destino ajeno a la financiación de las obras o las actividades que constituyen el presupuesto de la obligación.” (Resolución No. 118-2006, Sala de lo Fiscal, E. E. 11, 17-I-2008).



La Corte Constitucional del Ecuador, en Sentencia No. 024-16-SIN-CC expedida el 6 de abril de 2016, dentro de la “Acción de Inconstitucionalidad de la Ordenanza General para el Cobro de las Contribuciones Especiales de Mejoras a Beneficiarios de Obras Públicas Ejecutadas en el Cantón Limón Indaza”, expresa: “(...) Al respecto, si bien es cierto no existe una definición específica dentro de la legislación ecuatoriana para la contribución especial de mejoras, la misma puede ser conceptualizada como el tributo que tiene como fin cubrir los gastos generados por una obra pública o el establecimiento de un servicio.”

El objeto de la contribución especial de mejoras es el beneficio real o presuntivo que grava a los inmuebles por la construcción de cualquier obra pública municipal o metropolitana, así lo establece el artículo 569 del COOTAD, en tanto que en el artículo 574 se determina que el sujeto activo de la contribución especial es la municipalidad o distrito metropolitano en cuya jurisdicción se ejecuta la obra. Además, 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 a su presupuesto, **al de sus empresas o al de otras entidades de derecho público.**

La propuesta de Ordenanza planteada por la EPMAPS tiene como fin establecer las normas que regulan la contribución especial de mejoras por los estudios y construcción de obras de alcantarillado pluvial y drenaje pluvial en el Distrito Metropolitano de Quito; contribución especial que será fijada en función del impuesto predial de cada inmueble ubicado en el DMQ.

El artículo 577 del COOTAD, determina las obras y servicios atribuibles a las contribuciones especiales de mejoras, precisando que, se pueden incluir mediante ordenanza otras obras adicionales a las consideradas en esta disposición. En tal virtud, y considerando lo previsto en el COOTAD en cuanto a la reserva de ley en materia tributaria, correspondería la emisión de una ordenanza para el establecimiento de una contribución especial de mejoras por la construcción de las obras de alcantarillado pluvial y drenaje pluvial al Concejo Metropolitano de Quito. Precisando que, conforme al artículo 60, letra e) del COOTAD, compete al señor Alcalde, presentar ante el Concejo Metropolitano de Quito, con facultad privativa el proyecto de Ordenanza Metropolitana respectivo.

Como lo explica Álvaro Ojeda Hidalgo¹ con respecto a la contribución especial de mejoras, existen beneficios “provenientes de la obra o servicio que recaen sobre la colectividad toda, y por tanto todos los habitantes del cantón deben también coadyuvar a pagar”². En el caso de la presente contribución especial de mejoras, el beneficio por las obras a ser construidas no se limita a un sector particular o debidamente determinado. Como se desprende del informe técnico, “los fenómenos naturales no conocen de fronteras políticas, ni de barrios, ni de parroquias, ni estratos sociales”, motivo por el cual limitar la contribución únicamente a los sectores e inmuebles en donde se construyen las obras, implicaría no reconocer el beneficio al que otros sectores accedieron al evitar las afectaciones en sus inmuebles que por la impredecibilidad de los desastres podrían haber ocurrido de no haberse tomado las medidas contempladas por las obras objeto de la presente contribución.

Las obras de drenaje pluvial y alcantarillado pluvial, de acuerdo al Cronograma, no se limitan a un solo sector de la ciudad; por el contrario, se contemplan obras en todas las microcuencas del Distrito Metropolitano de Quito. Estas obras reducirán el riesgo de desastres para todo el

¹ Juez de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia.

² <https://revistas.usfq.edu.ec/index.php/iurisdictio/issue/view/38>. Iuris Dictio, volumen II, número 4

DMQ, pues todos los predios se servirán de forma directa o indirecta, real o presuntivamente del sistema de alcantarillado pluvial y drenaje pluvial.

Constituyen sujetos pasivos de esta contribución especial de mejoras, las personas naturales y jurídicas públicas y privadas, así como sociedades de hecho y comercios, en su calidad de propietarios de predios ubicados dentro de los límites del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

5. CONCLUSIONES

- 5.1** 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 establecer “(...) tasas y contribuciones especiales de mejoras razonables y proporcionales por el servicio de alcantarillado pluvial...”

- 5.2** La ejecución de las obras previstas en el Cronograma de Inversiones para la construcción de infraestructura 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 suficientes para ejecutar las obras determinadas en el referido Cronograma; por lo que es necesario realizar las gestiones pertinentes para la recuperación de las inversiones a realizar en la construcción de obras de alcantarillado y drenaje pluvial.
- 5.4** Los ingresos que genere el cobro de la contribución especial de mejoras del alcantarillado pluvial y drenaje pluvial, permitirán a la EPMAPS diseñar y construir la infraestructura del

alcantarillado pluvial y drenaje pluvial, en beneficio de toda la población del Distrito Metropolitano de Quito, para coadyuvar 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 contribución especial de mejoras, se recupere los valores utilizados en la construcción de obras relacionados directamente con el alcantarillado pluvial y drenaje pluvial; esta contribución especial es considerada variable de acuerdo a las inversiones anuales que ejecutará la EPMAPS.
- 5.6** En aplicación del ordenamiento jurídico vigente, el Concejo Metropolitano de Quito es la autoridad distrital competente para emitir la Ordenanza Metropolitana por la que se establecería la Contribución Especial de Mejoras por la Construcción de Obras de Alcantarillado Pluvial y Drenaje Pluvial, en beneficio de la ciudad y de sus habitantes.
- 5.7** Con la finalidad de no disminuir la capacidad de inversión en obras del alcantarillado pluvial y drenaje pluvial, se propone que el Municipio del DMQ transfiera la totalidad de los valores efectivamente invertidos e informados a la EPMMOP, que hubieren recaudados conforme a lo establecido en el proyecto de Ordenanza. Durante la planificación presupuestaria realizada a partir del mes de agosto de cada año, se debe considerar los montos reales transferidos desde el Municipio como el monto a invertir en obras de alcantarillado pluvial y drenaje pluvial para el siguiente año.
- 5.8** Las obras de drenaje pluvial y alcantarillado pluvial, de acuerdo al Cronograma, no se limitan a un solo sector de la ciudad; por el contrario, se contemplan obras en todas las microcuencas del Distrito Metropolitano de Quito. Estas obras reducirán el riesgo de desastres para todo el DMQ, pues todos los predios se servirán de forma directa o indirecta, real o presuntivamente del sistema de alcantarillado pluvial y drenaje pluvial.

Con base en los informes de Motivación Técnica, el Financiero y el Legal contenido en el presente informe, 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 que debe darse en estos casos.

Atentamente,

Dra. Cristina González C.

GERENTA JURÍDICA

Acciones	Responsables	Sumillas	Área	Fecha
Elaborado	Ab. Luis Morales Luna		GJR	2022-10-07
Revisado:	Ab. Piedad Rojas		GJ	