

INFORME SOBRE LA SIMULACION DE LA DISTRIBUCIÓN DE LA LIQUIDACIÓN DEL COSTO DE LA CONSTRUCCIÓN DEL PROYECTO RUTA VIVA

ANTECEDENTES

En cumplimiento de lo dispuesto por la Comisión de Presupuesto, Finanzas y Tributación respecto de la reforma a la disposición transitoria a la Ordenanza Metropolitana Nro. 198, de 22 de diciembre de 2017; la EPMMOP con oficio EPMMOP-GG-3027-2020-O de 11 de diciembre de 2020, remitió la matriz de observaciones para primer debate del proyecto de "Ordenanza Metropolitana Reformatoria del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito que incluye una Disposición Transitoria", misma que fue tratada en sesión extraordinaria N.061 de viernes 11 de diciembre de 2020.

En el desarrollo de la sesión se solicitó a la EPMMOP, un informe adicional al referido precedentemente, en relación a la simulación financiera del costo a distribuir en el catastro de la ciudad para recuperar la inversión del saldo de la construcción de la Ruta Viva, teniendo como base el catastro del año 2017.

NORMATIVA

Constitución de la Republica

"(...) Art.300.- El régimen tributario se regirá por los principios de generalidad, progresividad, eficiencia, simplicidad administrativa, irretroactividad, equidad, transparencia y suficiencia recaudatoria. Se priorizarán los impuestos directos y progresivos. La política tributaria promoverá la redistribución y estimulará el empleo, la producción de bienes y servicios, y conductas ecológicas, sociales y económicas responsables."

Código Orgánico Tributario.

"(...) ARTÍCULO 5 Principios tributarios. El régimen tributario se regirá por los principios de legalidad, generalidad, igualdad, proporcionalidad e irretroactividad."

ARTÍCULO 87 Concepto. La determinación es el acto o conjunto de actos provenientes de los sujetos pasivos o emanados de la administración tributaria, encaminados a declarar o establecer la existencia del hecho generador, de la base imponible y la cuantía de un tributo.

Cuando una determinación deba tener como base el valor de bienes inmuebles, se atenderá obligatoriamente al valor comercial con que figuren los bienes en los catastros oficiales, a la fecha de producido el hecho generador. Caso contrario, se practicará pericialmente el avalúo de acuerdo a los elementos valorativos que rigieron a esa fecha.

ARTÍCULO 91.1 Determinación en forma directa con base en catastros o registros. El sujeto activo efectuará la determinación de la obligación tributaria de forma directa sobre la información que conste en sus catastros tributarios o registros, conformados por información y documentación entregada por el propio sujeto pasivo, por terceros u otros datos que posea la administración tributaria, con los que hubiere establecido los elementos constitutivos de la obligación tributaria.

En la determinación se reconocerá de oficio, cuando la administración disponga de la información necesaria en sus bases de datos o por reporte de terceros, los beneficios fiscales a los que tenga derecho el sujeto pasivo.

En los casos en los que la administración tributaria, dentro de los plazos de caducidad establecidos en el numeral 2 del artículo 94 de este Código y luego de la determinación efectuada de conformidad con lo previsto en los incisos anteriores, identifique modificaciones sobre la información de los rubros considerados para el establecimiento

de la base imponible, cuantía del tributo y demás elementos constitutivos de la obligación tributaria, realizará la determinación posterior en los registros o catastros, registrando en ellos los valores correspondientes. Esta determinación posterior podrá realizarse por una sola vez respecto de cada elemento, rubro o aspecto considerado para determinar la obligación o de varios de ellos, de así ser necesario.

La administración tributaria hará constar en sus catastros o registros tributarios las determinaciones efectuadas, a fin de que el contribuyente tenga pleno conocimiento de las mismas y pueda ejercer los derechos que establece la ley.

La notificación a los sujetos pasivos con la que, se les haga conocer de la determinación de la obligación tributaria practicada y de la publicación de la información correspondiente en el catastro o registro tributario, deberá realizarse a través de los medios determinados en la normativa vigente.

Estos actos de determinación gozan de las presunciones de legalidad y legitimidad, y sobre estos se podrán interponer los recursos administrativos y jurisdiccionales previstos en la ley.

Los valores a pagar que resulten de los procesos de determinación señalados en el presente artículo serán exigibles y generarán los correspondientes intereses desde las fechas que establezca la respectiva norma tributaria.

Las determinaciones previstas en este artículo, serán título ejecutivo suficiente para ejercer la acción de cobro.”

COTAD	CODIGO	ORGANICO	ORGANIZACION	TERRITORIALAUTONOMIA
DESCENTRALIZACION				

“(…) Art. 569.- Objeto.- El objeto de la contribución especial de mejoras es el beneficio real o presuntivo proporcionado a las propiedades inmuebles urbanas por la construcción de cualquier obra pública. 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.

Art. 572.- Contribución por mejoras en la vialidad.-La construcción de vías conectoras y avenidas principales generarán contribución por mejoras para el conjunto de la zona o de la ciudad, según sea el caso.

Art. 573.- Determinación presuntiva. - Existe el beneficio a que se refiere el artículo anterior, cuando una propiedad resulta colindante con una obra pública, o se encuentra comprendida dentro del área declarada zona de beneficio o influencia por ordenanza del respectivo concejo.

Art. 575.- Sujetos pasivos.- Son sujetos pasivos de la contribución especial los propietarios de los inmuebles beneficiados por la ejecución de la obra pública. Las municipalidades y distritos metropolitanos podrán absorber con cargo a su presupuesto de egresos, el importe de las exenciones que por razones de orden público, económico o social se establezcan mediante ordenanza, cuya iniciativa privativa le corresponde al alcalde de conformidad con este Código.

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

Art. 591.- Determinación de las contribuciones especiales de mejoras.- Para la determinación de cualquiera de las contribuciones especiales de mejoras, se incluirán todas las propiedades beneficiadas. Las exenciones establecidas por el órgano normativo competente serán de cargo de las municipalidades o distritos metropolitanos respectivos.

Art. 592.- Cobro de las contribuciones especiales.-Las contribuciones especiales podrán cobrarse, fraccionando la obra a medida que vaya 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. El pago será exigible, inclusive, por vía coactiva, de acuerdo con la ley.”

Ordenanza Municipal 198 del 22 diciembre de 2017

“Disposición transitoria única. - En el caso de la construcción de la Ruta Viva, solamente por el año 2018 se contemplará su inclusión en el cálculo del costo anual por obras distritales en un monto equivalente al 5% del valor total. Para los siguientes años, esta inversión se recuperará a través de un sistema de peajes, para lo cual la Empresa Pública Metropolitana de Movilidad y Obras Públicas — EPMMOP, deberá observar el siguiente cronograma:

- Entrega al Concejo Metropolitano de Quito del modelo financiero y modelo de negocio: dentro de un plazo máximo de sesenta (60) días a partir de la sanción de la presente Ordenanza.

- Notificación al Concejo Metropolitano de Quito sobre el inicio del proceso de contratación pública de los equipos / sistemas o servicios (según corresponda): dentro de un plazo máximo de ciento veinte (120) días a partir de la sanción de la presente Ordenanza.”

SIMULACION DEL CATASTRO 2017

La EMMOP, a efectos de emitir el informe contenido en el oficio EPMMOP-GG-3027-2020-OF, con oficio N.- EPMMOP-GG-2998-2020-OF de 9 de diciembre de 2020, solicitó a la Dirección Metropolitana de Catastros, el catastro correspondiente al año 2017, que incluye el número de predios con el que se realizó el cálculo para la emisión de los títulos por CEM.

La Dirección de Catastros mediante oficio No. GADDMQ-DMC-2020-04516-O del 11 de diciembre de 2020 manifiesta, *“La información predial solicitada es histórica y su custodia le corresponde a la Dirección Metropolitana de Informática, por lo que se ha realizado el pedido correspondiente a esa Dirección, mediante Oficio No. GADDMQ-DMC-2020-04514-O del 11 de diciembre de 2020, debido a la premura con que se recibió el requerimiento de la EPMMOP, aún no se tiene respuesta.”*

Sin perjuicio de lo indicado, y a fin de atender lo requerido por la comisión, con sustento en los respaldos históricos que reposan en la Dirección de Tecnologías de la Información de esta Empresa, ha procedido a realizar la simulación de la distribución de la liquidación del costo de la construcción del proyecto Ruta Viva, de lo cual se ha obtenido los siguientes resultados:

EPMMOP - GERENCIA ADMINISTRATIVA FINANCIERA - DIRECCIÓN FINANCIERA - UNIDAD DE RECUPERACIÓN DE INVERSIONES		
SIMULACIÓN CEM - OBRA DISTRITAL RUTA VIVA		
MONTO PROVISIONAL REPORTADO RUTA VIVA OFICIO 2290-GG-GAF-DF-GRI-2017	A	252.981.681,19
5 % DEL MONTO REPORTADO	B (0,05*A)	12.649.084,06
MONTO INVERSIÓN A DICIEMBRE DE 2020 - JUSTIFICADO CON ACTAS:	C	274.639.602,42
SALDO POR EMITIR	S= C-B	261.990.518,36
	2.017	2.020
MONTO A RECUPERAR USD :	261.990.518,36	261.350.916
AVALUO TOTAL DMQ USD (FUENTE DATO - CATASTRO QUITO 2017):	337.628.623.070,84	99.224.374.629
TIEMPO DE RECUPERACIÓN AÑOS:	10	10
NÚMERO DE PREDIOS CATASTRO 2020		968.984
NÚMERO DE PREDIOS CATASTRO 2017	922.317	922.317
DIFERENCIA DE PREDIOS ENTRE 2017 Y 2020	922.317	46.667
RESUMEN EJECUTIVO:		

De los datos que anteceden se verifica que:

El número de predios del DMQ en el año 2017 fue de 922.317 aproximadamente. El avalúo total de los predios indicados es de USD 337.628.623.070,84; mientras que el número de predios a octubre del año 2020 es de 968.984, aproximadamente, con un valor total de USD 99.224.374.629,10, esto es con 46.667 más de predios y un avalúo inferior de USD 238.404.248.441,74.

De los datos analizados se evidencia una distorsión, que a decir de los medios de comunicación de esa época provoco la revisión del avalúo catastral de los predios, al parecer por los diferentes reclamos de los contribuyentes a inicios del año 2018.

Del comparativo de las simulaciones con catastros 2017-2020 se obtiene los siguientes resultados:

AVALUO	CEM ANUAL RUTA VIVA 2017	CEM ANUAL RUTA VIVA 2020
	337.628.623.070,84	99.224.374.629
1.000	0,08	0,26
70.000	5,43	18,44
100.000	7,76	26,34
150.000	11,64	39,51
200.000	15,52	52,68
250.000	19,40	65,85
300.000	23,28	79,02
500.000	38,80	131,70
1.000.000	77,60	263,39

ANALISIS

Del ordenamiento jurídico citado se verifica que el hecho generador es el beneficio real o presuntivo proporcionado a las propiedades inmuebles, por la obra vial en este caso de alcance distrital, conforme lo dispuesto en los artículos 87 del COT, 569 y 572 del COOTAD.

De acuerdo con la disposición transitoria de la ordenanza 198 emitida a finales del 2017 se establece que el hecho generador es el costo de la construcción del proyecto denominado Ruta Viva, que tuvo como antecedente el catastro vigente al año 2017 que contenía 922.317 predios aproximadamente, según la información que consta en las bases de datos de la EPMMOP, por un avalúo total de USD 337.628.623.070,84.

La EPMMOP en cumplimiento de la disposición transitoria de la Ordenanza 198, emite la distribución del 5% del costo de la obra, que tuvo como sustento el monto provisional de los empréstitos y la contraparte al 2017 por un valor de USD 252.981.681,19; más no el valor de la obra en base a las actas entrega recepción provisional y/o definitivas.

La EPMMOP en los años 2019 y 2020 no aplica la distribución del 95% del costo del proyecto de Ruta Viva a la Contribución Especial de Mejoras, en virtud de que se pretendía recuperar dicho valor a través del establecimiento de una tasa por concepto de peaje, lo cual ha conllevado un debate en la Comisión tendiente a establecer la debida aplicación de estos tributos.

En el catastro con corte a octubre del 2020, consta que los predios se han incrementado en 46.667 aproximadamente, desde la emisión de la ordenanza 198, debido a subdivisiones, urbanizaciones, propiedades horizontales, entre otros; y tiene un avalúo total de USD 99.224.374.629,10; es decir el avalúo total del 2020 representa aproximadamente 1/3 del avalúo total del año 2017.

La propuesta de Ordenanza Reformatoria, a la cual se adhirió la EPMMOP busca derogar la disposición transitoria Única de la Ordenanza 198, e incorporar una disposición transitoria en el Código Municipal, estableciendo que el cálculo de la CEM tendrá como base la información utilizada para el cobro del mismo tributo en el año 2018, lo que podría interpretarse que se le está dando un carácter retroactivo, en esta virtud bien podría eliminarse el artículo 2 y agregar un texto adicional a la disposición derogatoria en el sentido de que se dé cumplimiento al ordenamiento jurídico aplicable y la administración pueda actuar en base a lo prescrito en el artículo 91.1 del Código Orgánico Tributario.

CONCLUSIÓN

En base al requerimiento se adjunta la simulación de la distribución de la liquidación del costo de la construcción del proyecto Ruta Viva, que presenta una distorsión que tiene que ver fundamentalmente con el valor total del avalúo 2017 y 2020, sin perjuicio de lo cual con sustento en el ordenamiento jurídico y de manera coincidente con el criterio del Director Metropolitano Tributario, el proyecto de Ordenanza, salvo el mejor criterio de la Comisión, se debería considerar que contenga únicamente la derogatoria con la aclaración de que la administración actúe en el contexto de la ley vigente; o, manteniendo la disposición transitoria, en el primer inciso a continuación del año "2018", se agregue el texto " , conforme lo dispuesto en el artículo 87 del Código Orgánico Tributario".

Finalmente, se debe precisar que para la emisión de la distribución de la liquidación del costo de la CEM deberá tener como sustento el catastro del año 2017 actualizado en su valoración, que permita corregir la distorsión y minimizar los reclamos de los contribuyentes. Adicionalmente se considera el límite del tributo previsto en el artículo 593 del COOTAD y artículo III.5.349 del Código Municipal.

Alexandra Mazón
Dirección Financiera