



*Santiago Guarderas Izquierdo*  
VICEALCALDE  
DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

**Oficio Nro. GADDMQ-DC-SMGI-2021-0034-**

**Quito, D.M., 18 de enero de 2021**

**Asunto:** Observaciones al informe presentado por la EPMMOP relacionado con la determinación de la contribución especial de mejoras

Señora Abogada  
Damaris Priscila Ortiz Pasuy  
**Secretaria General del Concejo (E)**  
**GAD DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO**  
En su Despacho

De mi consideración:

Recibí en mi despacho, a través del sistema documental Sitra, la convocatoria a la sesión No. 121 ordinaria del Concejo Metropolitano a realizarse el 19 de enero de 2021, en cuyo orden del día consta como quinto punto el siguiente: *“Presentación del Informe de la Empresa Pública Metropolitana de Movilidad y Obras Públicas EPMMOP respecto a la determinación de la contribución especial de mejoras cuyo cobro inició en el año 2021 en el Distrito Metropolitano de Quito, especificando las obras que se estarían considerando y la proyección temporal del cobro de este tributo”*.

Al respecto me permito solicitarle se sirva poner en conocimiento de los miembros del Concejo Metropolitano las siguientes observaciones respecto del tema a analizarse:

En ejercicio de la atribución de fiscalización prevista en el literal d) del artículo 88 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización - COOTAD, solicité que la Empresa Pública Metropolitana de Movilidad y Obras Públicas – EPMMOP, informe al Concejo Metropolitano, sobre la determinación que hiciere de la contribución especial de mejoras cuyo cobro inició en el año 2021, considerando la queja ciudadana que reclama el incremento de este tributo.

Atendiendo mi solicitud, la Secretaría General del Concejo Metropolitano, por disposición del señor alcalde, requirió el informe a la EPMMOP, cuyo gerente general lo presentó el 07 de enero de 2021, limitándose a transcribir textualmente aquel presentado el 04 de enero de 2021 al Administrador General, e indicando que se habrían considerado en la determinación de la contribución especial de mejoras la construcción de la Ruta Viva y 55 obras locales, sin constar un detalle de éstas.

En virtud de esta deficiencia en la entrega de la información, solicité en dos ocasiones a la EPMMOP la ampliación de la misma (oficios adjuntos), con el propósito de conocer, analizar y comprender la gestión que habría cumplido como responsable de la



Santiago Guarderas Izquierdo  
VICEALCALDE  
DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

**Oficio Nro. GADDMQ-DC-SMGI-2021-0034-**

**Quito, D.M., 18 de enero de 2021**

determinación de la contribución especial de mejoras, sin embargo, y a pesar de mi insistencia, todavía no se entrega la información que estaría relacionada con las obras que habrían sido ejecutadas y consideradas en la determinación en años anteriores al 2020 cuyos dividendos aún estarían siendo cobrados.

Hago notar que, en la respuesta dada por la EPMMOP, en el oficio No. EPMMOP-GG-0103-2021-OF de 12 de enero de 2021, específicamente en cuanto a mi consulta sobre la distribución del costo de todas las obras, únicamente transcribió las normas previstas en el Capítulo IV del Título V De las contribuciones especiales de mejoras del Código Municipal, sin que se determine de manera concreta sobre la gestión cumplida por esta empresa al amparo de dichas normas. Pregunto: ¿debería suponer de mi parte que la respuesta dada significa que no habría error alguno en la determinación? Entonces, ¿el reclamo de la ciudadanía, que, por cierto, se ha visto incrementado conforme dan cuenta medios de comunicación y las redes sociales, carece de motivo o fundamento? No.

La información dada por la EPMMOP no satisface en lo más mínimo la preocupación ciudadana ni la mía en particular, por lo que me he visto en la necesidad de indagar a profundidad en otros documentos de acceso público, específicamente en aquellos que fueron conocidos el pasado mes de diciembre a propósito del debate que se diere sobre el proyecto de ordenanza que incorporó una disposición transitoria al Código Municipal, relacionada con el valor de la contribución especial de mejoras correspondiente a los costos de construcción de la Ruta Viva, a quince años, hoy, Ordenanza Metropolitana No. 018-2020, sancionada el 22 de diciembre de 2020, cuyo primer debate se dio en sesión ordinaria 109 del Concejo Metropolitano de 01 de diciembre de 2020. En el expediente digital de este proyecto, reposa el informe de la Dirección Metropolitana Tributaria, contenido en el oficio No. GADDMQ-DMT-2020-0599-M de 22 de noviembre de 2020, al cual me referiré y en el que esta instancia técnica metropolitana alertaba lo siguiente:

### **1. Sobre la determinación realizada por la EPMMOP para el año 2018**

*“En la práctica, se conoce que EPMMOP, como ente responsable del proceso de determinación del tributo, denominado contribución especial de mejoras, del GAD del Distrito Metropolitano de Quito, para el año 2018, llevó a cabo el proceso jurídico de ejercicio de la facultad determinadora de dicho GAD, sobre tal tributo para toda la ciudad y así se refleja en los sistemas de consulta de obligaciones de esta Entidad (...)*

*... De donde se puede evidenciar que, para el año 2018, se presenta este detalle de obras que configuran la determinación de la CEM del predio mostrado como ejemplo, donde el primer rubro señala un valor de obra de USD 28.530.154,69 en un plazo de 20 años (...)*



Santiago Guarderas Izquierdo  
VICEALCALDE  
DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

**Oficio Nro. GADDMQ-DC-SMGI-2021-0034-**

**Quito, D.M., 18 de enero de 2021**

*... Detalle de la obra que hace mención a la obra vial, de alcance distrital, denominada Ruta Viva, y cuyo monto total, sumados todos los rubros descritos, alcanza USD 252.888.681,19; lo que significaría que, a 2018, se aplicó CEM sobre el 11.28% del monto descrito en el detalle de tal año.*

*Con ello, más allá de las consideraciones efectivamente consideradas en tal proceso de determinación, se puede evidenciar que, a 2018, tal tributo fue, efectivamente determinado por EPMMOP; y, con ello, la efectiva ejecución del primer elemento constitutivo de la Disposición Transitoria Única de la Ordenanza 198...”.*

En virtud de lo expuesto y de la facultad determinadora ya ejercida en 2017 por la EPMMOP, a criterio de la Dirección Metropolitana Tributaria, nos encontraríamos ante el escenario previsto en el tercer inciso del artículo 91.1 del Código Tributario que dispone:

*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.*

En virtud de lo cual, debería constar en el detalle los valores resultantes de dicha determinación, sin embargo, la ciudadanía no tiene conocimiento de las modificaciones realizadas ni de la afectación que éstas causarían en la determinación del tributo exigido en el año 2021.

## **2. Sobre los predios que fueron beneficiados de la obra Ruta Viva**



Santiago Guarderas Izquierdo  
VICEALCALDE  
DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

**Oficio Nro. GADDMQ-DC-SMGI-2021-0034-**

**Quito, D.M., 18 de enero de 2021**

*“Conforme ha sido citado previamente, el COOTAD establece de manera muy clara, en su artículo 569 que el objeto de tal tributo es el beneficio real o presuntivo proporcionado a las propiedades inmuebles por la construcción de cualquier obra pública, llevada a cabo por una municipalidad.*

*Entonces, si tal es el hecho generador del tributo, por tanto, el presupuesto legal para el nacimiento de la obligación tributaria, cabe, sin duda preguntarse qué propiedades inmuebles fueron las que recibieron el beneficio real por la construcción de la obra denominada Ruta Viva.*

*La respuesta a tal interrogante está dada por la misma norma pues refiere a que el beneficio está dado por las propiedades existentes a la entrega de la obra, pero más allá de esta obviedad, es menester recordar que, conforme fue citado, el artículo 87 del Código Tributario es muy específico en su segundo inciso, al dejar en claro que 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.*

*En el presente caso, el hecho generador se da con la entrega de la obra, su inclusión dentro del proceso de determinación que, según lo evidenciado anteriormente, EPMMOP, ha determinado, ocurrió en el año 2017; por ello, incluye su obligación de pago para el año 2018.*

*Entonces, con este necesario antecedente, se puede colegir con facilidad que, los sujetos pasivos de la CEM relacionada a la obra vial Ruta Viva, conforme el artículo 575 del COOTAD, son los propietarios de los bienes inmuebles que fueron parte del catastro vigente a la fecha del hecho generador (2017) según determinación practicada por EPMMOP”.*

Cabe indicar que la preocupación de la definición del valor catastral de los predios a la fecha del hecho generador nuevamente es manifestada por la Dirección Metropolitana Tributaria en el memorando No. GADDMQ-DMT-2021-0003-M de 04 de enero de 2021 que solicita a la EPMMOP la verificación de esta observación señalando que: “... de manera especial, lo referente al cumplimiento de lo previsto en el segundo inciso del artículo 87 del Código Orgánico Tributario, esto es que se haya atendido obligatoriamente al valor comercial con que figuren los bienes en los catastros oficiales, a la fecha de producido el hecho generador de la contribución especial de mejora relacionada a la obra distrital denominada Ruta Viva”.

En el numeral 3 de este memorando la Dirección Metropolitana Tributaria indica que se



Santiago Guarderas Izquierdo  
VICEALCALDE  
DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

**Oficio Nro. GADDMQ-DC-SMGI-2021-0034-**

**Quito, D.M., 18 de enero de 2021**

ha establecido una obra de aproximadamente más de USD 262 millones y se la registra como si fuera del año 2020 y se asemeja por su valor a la Ruta Viva; además, resalta que "en el mismo sentido se ha utilizado como base imponible, el mismo avalúo que sirvió para la determinación del predial 2021, lo cual correspondería corroborar si se trata únicamente de un error de visualización o en efecto constituye un error".

En virtud de lo cual, se debería verificar si en efecto, los inmuebles considerados por la EPMMOP en la determinación realizada, fueron exclusivamente aquellos existentes al cierre del año 2017, fecha en la que se realizó la determinación y no otros que hubieren sido registrados posteriormente.

### **3. Sobre los predios que fueron objeto de transferencia de dominio posterior a la determinación de la contribución especial de mejoras**

*"... Con esta necesaria explicación, vale señalar y resaltar que, la CEM determina para cada sujeto pasivo una obligación total a ser cancelada en atención a la obra realizada por el ente estatal, pero ese valor puede ser diferida a varios años; así tenemos que, conforme el Art. 592 del COOTAD, será potestad de cada Concejo municipal el establecer el plazo a ser otorgado para los deudores de tal CEM, para que la misma sea satisfecha en su totalidad.*

*En el caso específico del DM de Quito, se puede evidencia (sic) que el Código Municipal en su Art. III.5.351, establece que el cobro del tributo será prorrateado a diez años o al plazo establecido en el caso de crédito público reembolsable, sea interno o externo, el que sea mayor, desde el año siguiente a aquel en que se haya entregado la obra.*

*Por tanto, el monto total a ser pagada (sic) por cada propiedad, se genera como una sola deuda a 10 o más años, según corresponda, tratándose cada uno, como dividendos de una misma obligación; es por eso, que la norma ha previsto que, en caso de venta de un inmueble beneficiado de una obra y, por tanto, objeto de la CEM correspondiente, previo a su transferencia de dominio, deberá, necesariamente, satisfacer la totalidad de la deuda que mantiene por tal concepto; es decir, deberá cancelar la totalidad de dividendos que le reste por pagar para que tal propiedad pase a manos de un nuevo propietario. Esto último, tiene lógica explicación, en el sentido de que hay que recordar que la CEM es única y debe ser satisfecha por su deudor específico o sujeto pasivo, esto es, la persona que fungía como propietario del bien beneficiado a la época de determinación del tributo.*

*Lo cual, confirma y reafirma que, el único catastro que puede ser utilizado a efectos de la determinación de la CEM de la obra vial de alcance distrital, denominada Ruta Viva, es el que cerró el año 2017"*.



*Santiago Guarderas Izquierdo*  
VICEALCALDE  
DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

**Oficio Nro. GADDMQ-DC-SMGI-2021-0034-**

**Quito, D.M., 18 de enero de 2021**

Considerando esta observación, se deberá corroborar si los inmuebles que fueron objeto de transferencia de dominio luego de la determinación realizada en el 2017 fueron excluidos por la EPMMOP en la determinación posterior realizada para el año 2021, pues éstos habrían satisfecho en su totalidad la contribución especial de mejoras correspondiente a la Ruta Viva o si de haberlos considerado, ésta se habría aplicado adecuadamente, considerando la liquidación total ya efectuada del tributo.

#### **4. Otros asuntos adicionales**

4.1. Como ya dejé mencionado, mediante memorando No.

GADDMQ-DMT-2021-0003-M de 04 de enero de 2021, dirigido al Gerente General de la EPMMOP, el Director Metropolitano Tributario informa que, tras las labores de revisión, por selección aleatoria, llevada a cabo respecto del proceso post-producción de emisión de obligaciones tributarias seccionales 2021, se ha evidenciado con respecto a la contribución especial de mejoras, entre otras, las siguientes novedades, además de las ya citadas: i) Que de la revisión de transferencias de dominio realizadas entre los años 2019 y 2020 se estarían cobrando valores por obras del año 2015, los que debieron ser liquidados al momento de la tradición; y, ii) Que a aquellos predios que tuvieron trasposos de dominio en el año 2018 también se les está recaudando la obra que en apariencia corresponde a la Ruta Viva.

4.2. Por otro lado, resulta necesario que se conozca el detalle de las obras con carácter distrital consideradas para la determinación efectuada por la EPMMOP y aquellas que se habrían determinado con anterioridad y cuyos dividendos continuarían siendo cobrados en 2021, a efecto de corroborar con lo informado en el oficio No. EPMMOP-GG-0058-2021-0F de 07 de enero de 2021.

4.3. Me permito indicar que en ejercicio de la atribución de fiscalización me encuentro además realizando la verificación de otros asuntos relacionados con la valoración de los bienes inmuebles aplicada al catastro 2021.

#### **Conclusiones**

De lo expuesto se concluye que, si bien la Empresa Pública Metropolitana de Movilidad y Obras Públicas con la información remitida pretende justificar la determinación que hiciera sobre la contribución especial de mejoras para el año 2021 y sostener que ésta fue realizada al amparo del ordenamiento jurídico vigente, no podemos perder de vista ni desatender el reclamo ciudadano que exige respuestas de nuestra parte.

En virtud de ello, el gobierno autónomo descentralizado metropolitano de Quito está



Santiago Guarderas Izquierdo  
VICEALCALDE  
DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

**Oficio Nro. GADDMQ-DC-SMGI-2021-0034-**

**Quito, D.M., 18 de enero de 2021**

obligado a realizar una exhaustiva revisión de la facultad determinadora ejercida por la EPMMOP en el caso analizado. De ahí que, me permito resumir los asuntos que a mi criterio deberían guiar, entre otros, el imprescindible análisis a realizarse:

- Considerando que la EPMMOP ejerció su facultad determinadora de la contribución especial de mejoras en relación con el costo de la construcción de la Ruta Viva, con alcance distrital, en el año 2017, se deberá verificar si la determinación realizada en el año 2020 se la realizó al amparo de lo previsto en el tercer inciso del artículo 91.1 del Código Tributario que regula la determinación posterior.
- Lo anterior implicaría que, para el caso específico de la Ruta Viva, el único catastro al que se le aplicaría esta determinación posterior es aquel vigente al cierre del año 2017, considerando la naturaleza de la contribución especial de mejoras cuyo hecho generador guarda estricta relación con los inmuebles que se hubieren beneficiado real o presuntivamente por la construcción de la obra.
- En el caso de las transferencias de dominio que se hubieren realizado luego de la determinación realizada en el año 2017, de conformidad con el artículo III.5.333 del Código Municipal, los propietarios de los bienes transferidos debieron cancelar la totalidad del saldo adeudado de la contribución especial de mejoras para que ésta pudiera concretarse, por lo que dichos inmuebles al haber cubierto toda la obligación en los términos exigidos y vigentes a esa fecha, no debieron ser considerados en la determinación realizada para el año 2021 o de serlo deberá analizarse si ésta exclusivamente aplicó una liquidación de la diferencia de la determinación ya pagada.

### **Propuesta**

El artículo 326 del COOTAD dispone que los órganos legislativos de los gobiernos autónomos descentralizados, conformarán comisiones de trabajo las cuales tienen la facultad de emitir conclusiones y recomendaciones que serán consideradas como base para la discusión y aprobación de sus decisiones. En concordancia con esta norma, el artículo I.1.1. del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito dispone: *“Las comisiones del Concejo Metropolitano son órganos asesores del Cuerpo Edilicio, conformados por concejales y concejales metropolitanos, cuya principal función consiste en emitir antecedentes, conclusiones, recomendaciones y dictámenes para resolución del Concejo Metropolitano sobre los temas puestos en su conocimiento”*.

Sobre el ámbito de las Comisiones del Concejo Metropolitano de Quito, específicamente sobre la Comisión de Presupuesto, Finanzas y Tributación, el artículo I.1.48 señala: *“Estudiar e informar al Concejo Metropolitano de Quito sobre el proyecto de presupuesto para cada ejercicio económico anual, así como de sus reformas y*



Santiago Guarderas Izquierdo  
VICEALCALDE  
DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

**Oficio Nro. GADDMQ-DC-SMGI-2021-0034-**

**Quito, D.M., 18 de enero de 2021**

*liquidación, dentro de los plazos previstos en la ley. Esta comisión a su vez conocerá y estudiará los proyectos normativos relacionados con la regulación y recaudación de impuestos, tasas y contribuciones; dará seguimiento e informará al Concejo sobre las finanzas del Municipio y de sus empresas; y sobre la contratación de empréstitos internos y externos”.*

En virtud de las normas citadas, me permito poner a consideración del Concejo Metropolitano, la necesidad de que sea la Comisión de Presupuesto, Finanzas y Tributación la que conozca, analice y emita una conclusión respecto a la determinación que hiciera la EPMMOP de la contribución especial de mejoras para el año 2021, de lo cual informará al Concejo Metropolitano en el término improrrogable de 15 días, considerando que su recomendación permitirá, de ser el caso, disponer el cumplimiento de las acciones correctivas que resulten necesarias para dar una respuesta lo más pronto a la ciudadanía o confirmar lo informado por la autoridad determinadora.

Con sentimientos de distinguida consideración.

Atentamente,

*Documento firmado electrónicamente*

Dr. Santiago Mauricio Guarderas Izquierdo  
**CONCEJAL METROPOLITANO**

Anexos:

- GADDMQ-DC-SMGI-2021-0015- Solicitud ampliación información.pdf
- EPMMOP-GG-0103-2021-OF Oficio ampliación CEM EPMMOP.pdf
- registro\_de\_obras\_remitidas\_2020\_definitivo\_desglose\_55\_obras (1).xlsx
- anexo\_1\_-\_detalle\_cem\_2021\_costo\_obras\_-\_distribuidas\_hasta\_2030 (1).xlsx
- GADDMQ-DC-SMGI-2021-0032- Insistencia ampliación información.pdf

Acción	Siglas Responsable	Siglas Unidad	Fecha	Sumilla
Elaborado por: Glenda Patricia Andrade Baroja	gpab	DC-SMGI	2021-01-18	
Aprobado por: Santiago Mauricio Guarderas Izquierdo	smgi	DC-SMGI	2021-01-18	