

Memorando Nro. GADDMQ-DMT-2020-0599-M

Quito, D.M., 22 de noviembre de 2020

PARA: Sra. Abg. Damaris Priscila Ortiz Pasuy
Secretaria General del Concejo (E)

ASUNTO: Resolución No. 012-CPF-2020 de la Comisión de Presupuesto Finanzas y
Tributación

De mi consideración:

Con un cordial y respetuoso saludo de quienes somos parte de la Dirección Metropolitana Tributaria, me permito hacer relación al documento de la referencia y, en cumplimiento de lo ordenado en la Resolución No. 012-CPF-2020 de la Comisión de Presupuesto Finanzas y Tributación, que reza: “(...) *solicitar que, en el plazo de cinco días, Procuraduría Metropolitana, Dirección Metropolitana Tributaria y Dirección Metropolitana de Catastros, en el ámbito de sus competencias, emitan sus informes técnicos y legales respecto del proyecto de “Ordenanza Metropolitana Reformatoria del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito”, el cual, busca derogar la Disposición Transitoria Única de la Ordenanza Metropolitana Nro. 198 de 22 de diciembre de 2017 e incluir una Disposición Transitoria en el Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito*”; a continuación sírvase encontrar el informe técnico tributario requerido, en los siguientes términos:

I. ANTECEDENTES Y BASE LEGAL

1. La Constitución de la República del Ecuador, en su artículo 300 dispone: *“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.”*(énfasis añadido)
2. El artículo 569 del Código Organico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), al referirse a las contribuciones especiales de mejora, dispone: *“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.*

Memorando Nro. GADDMQ-DMT-2020-0599-M

Quito, D.M., 22 de noviembre de 2020

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.” (énfasis añadido)

1. Por su parte, el artículo 572 del COOTAD, establece que: “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.**” (énfasis añadido).
2. El mismo cuerpo legal, ahora en su artículo 573, indica: “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.” (énfasis añadido).
3. Al momento de determinarse los sujetos pasivos de este tributo el artículo 575 del mismo COOTAD, reza: “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.” (énfasis añadido).
4. El COOTAD, en su artículo 576, dispone: “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.” (énfasis añadido)
5. Por su parte, el artículo 591 de la misma norma establece: “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.” (énfasis añadido)
6. Asimismo, el artículo 592, siempre del COOTAD ordena: “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.” (énfasis añadido)

Memorando Nro. GADDMQ-DMT-2020-0599-M

Quito, D.M., 22 de noviembre de 2020

7. Finalmente dentro de COOTAD, el artículo 593, dispone: *“Límite del tributo.- El monto total de este tributo no podrá exceder del cincuenta por ciento (50%) del mayor valor experimentado por el inmueble entre la época inmediatamente anterior a la obra y la época de la determinación del débito tributario.*

Los reclamos de los contribuyentes, si no se resolvieren en la instancia administrativa, se tramitarán por la vía contencioso tributaria.”

1. Por su parte, el Código Orgánico Tributario (en adelante COT), dispone en su artículo 1: *“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.*

Para estos efectos, entiéndese por tributos los impuestos, las tasas y las contribuciones especiales o de mejora.”

1. El mismo COT, en su artículo 16 detalla: *“Hecho generador.- Se entiende por hecho generador al presupuesto establecido por la ley para configurar cada tributo.”*
2. En ese sentido, la norma rectora tributaria nacional, establece en su artículo 24: *“Sujeto pasivo.- Es sujeto pasivo la persona natural o jurídica que, según la ley, está obligada al cumplimiento de la prestación tributaria, sea como contribuyente o como responsable.”*
3. Al referirse a la determinación el COT, en su artículo 87 prescribe: *“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. (énfasis añadido)

Memorando Nro. GADDMQ-DMT-2020-0599-M

Quito, D.M., 22 de noviembre de 2020

1. De manera específica la misma norma, en su artículo 91.1, especifica:
"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

Memorando Nro. GADDMQ-DMT-2020-0599-M

Quito, D.M., 22 de noviembre de 2020

ejercer la acción de cobro.” (énfasis añadido)

1. Ahora bien, el Código Municipal del Distrito Metropolitano de Quito (en adelante Código Municipal), como norma seccional, especifica en su artículo III.5.330: *“Recaudación.- Para efectos del pago de la contribución especial de mejoras podrá fraccionarse la obra, a medida que vaya terminándose por tramos o partes, en los términos del artículo 592 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.*

Los sujetos pasivos de la contribución especial de mejoras, cancelarán sus obligaciones tributarias anualmente a partir del primer día hábil del año siguiente a la terminación de la obra o de su fracción.

Cada dividendo será exigible individualmente, por tanto, vencido el plazo previsto en el inciso anterior, se generarán los intereses previstos en el artículo 21 del Código Tributario, dándose lugar al inicio de la acción coactiva pertinente, en los términos del Código Tributario y demás normas legales aplicables al caso.

El cobro de los créditos, no pagados hasta el 31 de diciembre del respectivo año por este concepto, será recaudado vía acción coactiva.” (énfasis añadido)

1. El artículo III.5.333, del Código Municipal, además, señala: *“Transferencia de dominio.- Si el propietario de un predio obligado a cumplir con el pago de la contribución especial de mejoras, vendiere dicho predio o el dominio de éste pasare por cualquier motivo a otra persona, **deberá pagar la totalidad del saldo adeudado por la contribución especial de mejoras.***

El titular de la Dirección Metropolitana Tributaria cuidará que se cumpla con esta obligación, antes de despachar los avisos para el cobro de los impuestos de alcabalas, registro y utilidad.” (énfasis añadido)

1. En ese mismo sentido, la mentada norma seccional en su artículo III.5.334, indica: *“División de la deuda por contribución especial de mejoras.- En el caso de fraccionamiento de propiedades con débitos pendientes por contribución de mejoras, urbanizaciones, declaración de propiedad horizontal y de cualquier otra forma que subdivida el tributo por contribución especial de mejoras, los propietarios tendrán derecho a solicitar la división proporcional de la deuda ante la autoridad encargada de la Dirección Metropolitana Tributaria, previo informe de la Empresa Pública Metropolitana de Movilidad y Obras Públicas (EPMOP).*

Memorando Nro. GADDMQ-DMT-2020-0599-M

Quito, D.M., 22 de noviembre de 2020

De no existir plano catastral, el propietario deberá presentar un plano aprobado del fraccionamiento, para solicitar la subdivisión del débito.” (énfasis añadido)

1. Finalmente, el Código Municipal dispone en su artículo III.5.350: “Entidad responsable de la **determinación** de la contribución especial de mejoras.- La Empresa Pública Metropolitana de Movilidad y Obras Públicas, realizará la distribución del costo de la obra pública, con la determinación de los montos por predio, para la emisión de las obligaciones tributarias correspondientes, siendo responsable para todos los efectos de la determinación de este tributo y del envío de la información a la Dirección Metropolitana Tributaria.” (énfasis añadido)

I. ANÁLISIS

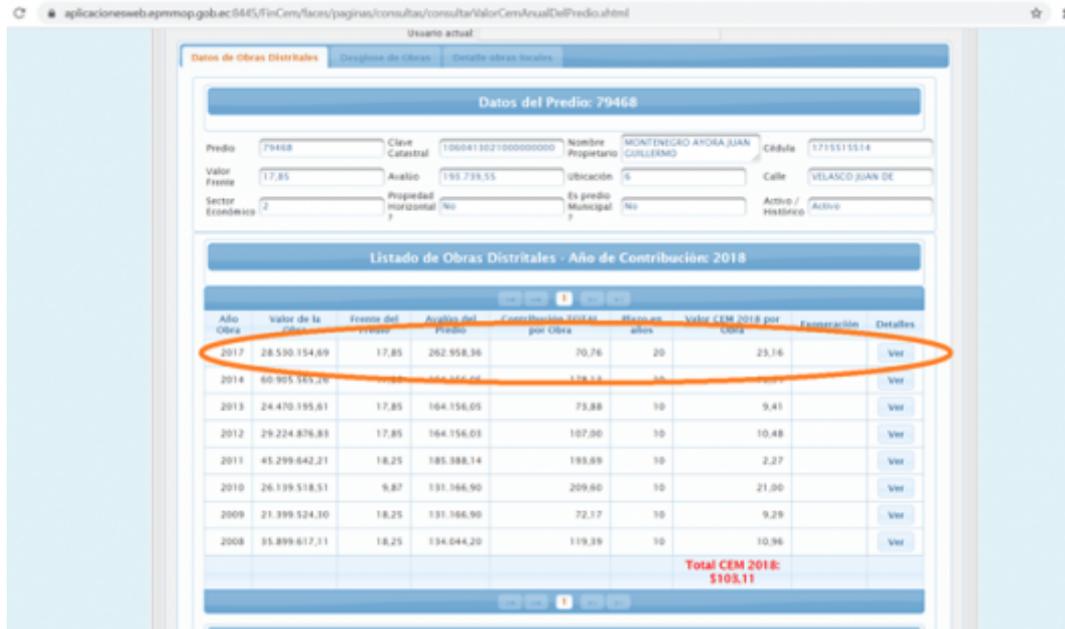
a) Propuesta Técnica Tributaria que presenta el Proyecto de Ordenanza

1. Derogatoria expresa de la Disposición Transitoria Única de la Ordenanza Metropolitana Nro. 198, de 22 de diciembre de 2017, misma que tiene, como elementos constitutivos:
 - a) Establecer que la contribución especial por mejoras a generarse por la construcción de la obra vial de alcance distrital denominada “Ruta Viva”, solo sea cobrada en un 5% de su valor de inversión en el ejercicio fiscal 2018.
 - b) Establecer que el valor restante de la inversión sea recuperado a través del montaje de un sistema de recaudo de peajes (tasas de uso) sobre la misma vía.
 - c) Disponer un cronograma, bajo el cual, la EPMOP debía llevar a cabo tales lineamientos.

En la práctica, se conoce que EPMOP, 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:

Memorando Nro. GADDMQ-DMT-2020-0599-M

Quito, D.M., 22 de noviembre de 2020



aplicacionesweb.pmmop.gob.ec/8465/FinCem/facros/paginas/consultas/consultaValorCemAnualDePredio.html

Usuario actual

Datos de Obras Distritales | [Detalle de Obras](#) | [Detalle obras locales](#)

Datos del Predio: 79468

Predio: 79468 | Clave Catastral: 1000413021000000000 | Nombre Propietario: MONTENEGRO ANDREA JUAN CUIJERMO | Cédula: 1715511514

Valor Frente: 17,85 | Avalúo: 193.735,55 | Ubicación: 4 | Calle: VELASCO JUAN DE

Sector Económico: 2 | Propiedad horizontal: No | Es predio Municipal: No | Activo / Histórico: Activo

Listado de Obras Distritales - Año de Contribución: 2018

Año Obra	Valor de la Obra	Frente del Predio	Avalúo del Predio	Contribución total por Obra	Razon	Valor CEM 2018 por Obra	Exposición	Detalles
2017	28.530.154,69	17,85	262.958,36	70,76	20	23,16	Ver	
2014	60.905.583,20	17,85	193.735,55	138,13	10	11,41	Ver	
2013	24.470.195,61	17,85	164.156,05	73,88	10	9,41	Ver	
2012	29.224.876,83	17,85	164.156,05	107,00	10	10,48	Ver	
2011	45.299.642,21	18,25	185.388,14	193,89	10	2,27	Ver	
2010	26.139.518,51	9,87	131.366,90	209,60	10	21,00	Ver	
2009	21.399.524,30	18,25	131.366,90	72,17	10	9,29	Ver	
2008	35.899.617,11	18,25	134.644,20	119,39	10	10,96	Ver	
						Total CEM 2018:	5103,11	

Tomado de Sistema de Consulta de Obligaciones.

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; y, al desplegar el detalle de la misma, tenemos:

Memorando Nro. GADDMQ-DMT-2020-0599-M

Quito, D.M., 22 de noviembre de 2020



Obra	Emblematika?	Zona Obra	Valor de la Obra
CONSTRUCCION DE PUENTES SOBRE RIO SAN PEDRO Y RIO CHICHE, INCLUYENDO TRAMOS DE APROXIMACION E INTERCAMBIADOR FASE II	S		80.444.819,94
CONSTRUCCION RUTA VIVA FASE II ENTRE AV. SIMON BOLIVAR SECTOR SAN JUAN Y LA PRIMAVERA, INCLUYE REAJUSTE	S		67.144.914,28
CONSTRUCCION RUTA VIVA FASE II TRAMO ENTRE PUENTES DE RIO SAN PEDRO Y RIO CHICHE Y ESCALON LA CIBRAMCA	S		63.063.508,87
EMPROMOCIONES RUTA VIVA, INCLUYE CONTRAPARTE LOCAL PARCIAL	S		44.365.397,10
FISCALIZACION RUTA VIVA FASE II, PARTE VISUAL	S		2.857.024,51
FISCALIZACION DE LOS PUENTES SOBRE LOS RIOS SAN PEDRO Y CHICHE, INCLUIDO TRAMO DE APROXIMACION E INTERCAMBIADOR EN INTERSECCION VIA INTERCIBAMCA	S		2.517.889,25
FISCALIZACION RUTA VIVA FASE I, ENTRE AV. SIMON BOLIVAR, SECTOR SAN JUAN LA PRIMAVERA Y ESCALON LUMBI	S		2.077.441,47
CONSTRUCCION DEL PUENTE VEHICULAR EN LA CALLE JOSE VINUEZA SOBRE RUTA VIVA, SECTOR TUMBACO	S		1.068.305,27
AUDITORIA AMBIENTAL Y SOCIAL EXTERNA DE LA CONSTRUCCION DE LA VIA DE INTEGRACION DE LOS VALLES RUTA VIVA FASE I Y II	S		259.106,00
EDICION DEL PLAN DE CONTINGENCIA PARA LA REINTRODUCCION DE LA ESPECIE CASTROTHECA BIOMBAMB EN UNA DE LAS QUEBRADAS INTERVENIDAS POR EL PROYECTO RUTA VIVA	S		41.000,00



Obra	Emblematika?	Zona Obra	Valor de la Obra
AUDITORIA AMBIENTAL Y SOCIAL EXTERNA DE LA CONSTRUCCION DE LA VIA DE INTEGRACION DE LOS VALLES RUTA VIVA FASE I Y II	S		40.169,00
COOPERACION INTERINSTITUCIONAL ENTRE LA FUNDACION HERPETOLOGICA GUSTAVO ORCES Y LA EPMMOP	S		7.637,00
MANEJO ALTERNATIVO DE RESIDUOS DE CONSTRUCCION Y ESCOMBROS RUTA VIVA, CAPACITACION AL AREA DE GESTION DE LA EPMMOP	S		4.479,00

Memorando Nro. GADDMQ-DMT-2020-0599-M

Quito, D.M., 22 de noviembre de 2020

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.

Sobre los restantes elementos, se conoce, aquello no fue ejecutado por EPMMOP.

a) **Sobre los efectos jurídico-tributarios de la determinación**

De acuerdo a la motivación del proyecto de ordenanza, el mismo se basaría en que “*Por medio de la Ordenanza Metropolitana Nro. 198, de 22 de diciembre de 2017, se estableció, en una de sus disposiciones, el pago de una contribución especial de mejoras por una parte del costo de la Ruta Viva, siendo necesario efectuar una modificación en el ámbito de la norma que se refiera a la totalidad del costo de conformidad con el régimen jurídico aplicable, en especial, los artículos 569 y 572 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.*” (énfasis añadido).

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.

Memorando Nro. GADDMQ-DMT-2020-0599-M

Quito, D.M., 22 de noviembre de 2020

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.

a) **Naturaleza y diferencia fundamental entre CEM e impuesto predial.**

Con el objeto de que el presente informe, sirva de **guía técnica tributaria suficiente**, esta Dirección Metropolitana Tributaria, considera pertinente especificar la naturaleza de la CEM y su fundamental diferencia con el Impuesto Predial, así:

- a) La CEM es un tributo que, como lo determina el COOTAD (Art. 576), es de carácter real, es decir, es un tributo que se genera por el aporte en valor que efectivamente reciben las propiedades que afecta, gracias a la construcción de obra pública. Esto implica que lo que busca es recuperar la inversión realizada por el ente estatal, a través de que quien recibió el incremento real de su patrimonio contribuya para su pago y, para ello, es posible diferir o dividir su importe conforme a las normas inferiores.
- b) El impuesto predial, por su parte, es la obligación tributaria que, siendo objeto de determinación periódica (anual) no responde a ninguna acción de parte del ente estatal, sino que, es exigible por parte del mismo por su mero poder de imperio tributario.
- c) Por tanto, la CEM es un tributo que, por cada obra, se determina una sola vez y puede ser recaudado por dividendos o cuotas anuales, por el período de tiempo establecido para ello, por autoridad competente.
- d) Por su lado, el impuesto predial, debe contar con una determinación anual y su importe es independiente de cualquier otra acción del sujeto activo o pasivo.

Memorando Nro. GADDMQ-DMT-2020-0599-M

Quito, D.M., 22 de noviembre de 2020

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 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 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.

a) **Sobre el régimen propuesto para determinación**

El proyecto de ordenanza, tras plantear la derogatoria de la Disposición Transitoria Única de la Ordenanza 198, busca que se añada una nueva disposición transitoria al Código Municipal que establezca:

“Disposición Transitoria. - La Empresa Pública Metropolitana de Movilidad y Obras Públicas, calculará el valor de la contribución especial de mejoras correspondiente a los costos de construcción de la Ruta Viva sobre la base de la información utilizada para el cobro del mismo tributo en el año 2018.

Memorando Nro. GADDMQ-DMT-2020-0599-M

Quito, D.M., 22 de noviembre de 2020

La Empresa Pública Metropolitana de Movilidad y Obras Públicas, restando el valor determinado en el año 2018, calculará la contribución especial de mejoras sobrante, ya sea prorrateando el valor a diez años o al tiempo equivalente al plazo establecido en el crédito público, optando por el que fuere mayor (en cualquier caso restará un año correspondiente al tributo cobrado en el ejercicio fiscal 2018).

De conformidad al tercer inciso del artículo Art. III.5.358 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, la Empresa Pública Metropolitana de Movilidad y Obras Públicas remitirá a la Dirección Metropolitana Tributaria los valores de la contribución especial de mejoras por la construcción de la Ruta Viva hasta el 20 de diciembre de 2020, para que se pueda realizar el cobro respectivo”.

Propuesta que, esta Dirección Metropolitana Tributaria, encuentra que no atiende a los preceptos establecidos en el citado artículo 91.1 del Código Orgánico Tributario, el cual, en su tercer inciso dispone que en los casos en los que la administración tributaria (en este caso EPMMOP), dentro de los plazos de caducidad establecidos en el numeral 2 del artículo 94 del mismo Código Tributario y luego de la determinación efectuada sobre la base de catastros (como ocurre para la CEM), 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.

El referido numeral 2 del artículo 94 del mismo Código Tributario establece un periodo de 6 años para el acaecimiento de la caducidad de la facultad determinadora, por tanto, EPMMOP, estaría aún a tiempo de llevar a cabo el antedicho proceso de determinación posterior y, con ello, corrección de la determinación efectivamente realizada a 2017, para el año 2018.

Entonces, al tratarse de una facultad debidamente establecida y reglada por el Código Tributario, así como la normativa del COOTAD y las reglamentaciones del Código Municipal, EPMMOP no requiere de autorización o lineamiento de ejercicio de sus facultades administrativas ya definidas en la ley; y, lo que le corresponde es su ejercicio directo dentro de los límites determinados por las mismas normas.

Memorando Nro. GADDMQ-DMT-2020-0599-M

Quito, D.M., 22 de noviembre de 2020

I. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Sobre la base del análisis antes desarrollado, ponemos a su consideración, salvo mejor criterio, las siguientes conclusiones y recomendaciones.

1. Se concluye que la propuesta de derogatoria expresa de la Disposición Transitoria Única de la Ordenanza Metropolitana 198, es pertinente, tanto más que la misma no observó la naturaleza jurídica tributaria de las contribuciones especiales de mejoras y, confundió la figura de tasas retributivas de servicios públicos, para construir un esquema de recuperación incorrecto de la inversión realizada por el GAD del Distrito Metropolitano de Quito, para la construcción de la vía denominada Ruta Viva.
2. Se concluye que, la EPMMOP, en el año 2017, aplicó y ejecutó la primera parte de tal Disposición Transitoria y, con ello, ejerció su facultad determinadora de la CEM relativa a la obra vial de alcance distrital, denominada Ruta Viva; la cual solo fue aplicada para el año 2018.
3. Se concluye que la CEM y el impuesto predial mantienen naturalezas jurídico-tributarias absolutamente diferentes.
4. Se concluye que la CEM es de determinación única, por cada obra que se realice por parte del ente estatal correspondiente; por tanto, su valor total es único, pero su pago, por cada uno de los sujetos pasivos, puede diferirse en dividendos anuales de hasta 10 años o el plazo de los créditos respectivos, el que sea mayor, en el caso del DM de Quito.
5. Se concluye que, para el caso específico de la obra vial Ruta Viva, el único catastro aplicable para la determinación de su CEM, es el vigente al cierre del año 2017, pues tal catastro responde a los bienes que recibieron el beneficio de su construcción y es lo que ordena el artículo 87 del Código Orgánico Tributario.
6. Se concluye que, tras la derogatoria de la Disposición Transitoria Única de la Ordenanza Metropolitana 198, la EPMMOP, como ente competente, expresamente señalado así por el Código Municipal, para el ejercicio de la facultad determinadora del GAD del DM de Quito, mantiene toda las prerrogativas jurídicas dispuestas en la norma tributaria para llevar a cabo un proceso de determinación posterior, descrito en el tercer inciso del artículo 91.1 del Código Tributario, sin que para ello requiera de autorización o descripción de procedimientos a seguir, por parte de Concejo Metropolitano de Quito.
7. Acorde a la última conclusión descrita, se recomienda la eliminación de artículo 2 del proyecto de ordenanza.
8. Sin perjuicio de lo anterior, se recomienda que, acorde a las competencias de determinación y cálculo de dicho tributo, por parte de la EPMMOP se presente, al

Memorando Nro. GADDMQ-DMT-2020-0599-M

Quito, D.M., 22 de noviembre de 2020

menos una simulación de determinación de la CEM por la obra Ruta Viva a la Comisión de Presupuesto, Finanzas y Tributación del Concejo y, al propio Concejo Metropolitano, lo cual permitirá a los legisladores seccionales dimensionar el impacto que, sobre la carga tributaria de los ciudadanos, supondrá la aplicación efectiva de todo lo descrito, así como la verificación de la aplicación del Art. 593 del COOTAD.

9. Se recomienda, de manera independiente a lo acaecido en el caso de esta obra en particular, que se reforme el tercer inciso del artículo III.5.350 del Código Municipal, a fin de que se establezca de manera clara y expresa el tiempo límite en que la EPMMOP deberá remitir a esta Dirección Metropolitana Tributaria, los valores determinados por CEM para cada ejercicio fiscal; pues, a la actualidad, tal límite al no estar definido, ha generado ingentes inconvenientes en esta Dependencia y Dirección Metropolitana de Informática, para procesar y emitir de manera adecuada estas obligaciones tributarias. Para ello, se recomienda el siguiente texto, en reemplazo del actual tercer inciso del mencionado artículo III.5.350:

“La Empresa Pública Metropolitana de Movilidad y Obras Públicas, procederá a determinar la Contribución Especial de Mejoras de alcance distrital para todos los predios del Distrito Metropolitano de Quito, conforme el cálculo establecido en la presente normativa, cuyos valores se remitirán hasta el día 20 de diciembre de cada año, a fin de que, la Dirección Metropolitana Tributaria en coordinación con la Dirección Metropolitana de Informática, proceda a la emisión de las órdenes de cobro, conforme lo dispuesto en el presente Capítulo.”

**Nota: El presente análisis se refiere únicamente a cuestiones tributarias. Los comentarios expuestos en este análisis podrán ampliarse o modificarse en función de otros análisis complementarios y/o nueva información que sea provista o adquirida*

Con sentimientos de distinguida consideración.

Atentamente,

Documento firmado electrónicamente

Dr. Juan Guillermo Montenegro Ayora
DIRECTOR METROPOLITANO TRIBUTARIO

Memorando Nro. GADDMQ-DMT-2020-0599-M

Quito, D.M., 22 de noviembre de 2020

Referencias:

- GADDMQ-SGCM-2020-4034-O

Copia:

Sr. Abg. Eduardo Hussein Del Pozo Fierro
Concejal Metropolitano

Srta. Abg. Hillary Patricia Herrera Aviles
Gestión de Comisiones

Sra. Lcda. Fanny Elizabeth Rodriguez Jaramillo
Servidora Municipal

Dunker Morales Vela
Procurador Metropolitano

Sr. Arq. José Eduardo Villacrés Grijalva
Director Metropolitano de Catastro

Sr. Mgs. Freddy Wladimir Erazo Costa
Administrador General

Sra. Abg. Andrea del Rocio Ruiz Villacis
Jefe del Contencioso Tributario

Sr. Ing. Fabian Mauricio Rodriguez Herrera
Jefe de Rentas Municipales

Sra. Ing. Diana Fernanda Cartagena Cartuche
Responsable de la Secretaría General

Sr. Ing. Carlos Enrique Poma Cargua
Director Metropolitano de Informática