

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2022-5004-O

Quito, D.M., 12 de diciembre de 2022

Asunto: Informe jurídico - Resolución No. 015-CPF-2022 de la Comisión de Presupuesto, Finanzas y Tributación sobre el proyecto de ordenanza relacionado con la Contribución Especial de Mejoras por Drenaje y Alcantarillado Pluvial

Señor Abogado
Pablo Antonio Santillan Paredes
Secretario General
SECRETARÍA GENERAL DEL CONCEJO METROPOLITANO DE QUITO
En su Despacho

De mi consideración:

En referencia al Oficio No. GADDMQ-SGCM-2022-6495-O de 02 de diciembre de 2022, por medio del cual, el señor Secretario General del Concejo Metropolitano remite la Resolución No. 015-CPF-2022 de la Comisión de Presupuesto, Finanzas y Tributación, emitida en la sesión extraordinaria desarrollada el día jueves 01 de diciembre de 2022, en la cual, con relación a la “*Continuación del tratamiento del “ORDENANZA REFORMATIVA AL LIBRO III.5 DEL TÍTULO V DEL CÓDIGO MUNICIPAL DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO QUE INCORPORA EL CAPÍTULO VI DE LA CONTRIBUCIÓN ESPECIAL DE MEJORAS DE ALCANTARILLADO PLUVIAL Y DRENAJE PLUVIAL”*”; resolvió: “*Que la Procuraduría Metropolitana, Dirección Metropolitana Tributaria; y, Dirección Metropolitana Financiera, remitan los informes correspondientes respecto al proyecto de ordenanza en referencia.*”; al respecto, se informa lo siguiente:

1. COMPETENCIA

Es competente para emitir el presente documento, el suscrito, en calidad de Subprocurador de Asesoría General, en función de la delegación otorgada por el señor Procurador Metropolitano a través del Oficio No. 00030/SV de 06 de diciembre de 2022; al amparo de lo establecido en los artículos 49, 69 numeral 1 del Código Orgánico Administrativo, y el artículo 11 de la Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito.

2. ANTECEDENTES

De acuerdo con lo señalado en el Oficio No. GADDMQ-SGCM-2022-6495-O de 02 de diciembre de 2022, la Secretaría General del Concejo Metropolitano ha creado el archivo digital del proyecto de ordenanza objeto del presente informe, en el link: <https://bit.ly/3W3NqAr>, dentro del cual se ubica el directorio nominado “*Proyecto*” en el cual consta la carpeta nombrada como “*EPMAPS-2022-0178-OFICIO*” en la que se ha hecho constar el archivo “*ordenanza.pdf*” subido con fecha 30/11/2022, entendiéndose que éste es el texto al que se refiere la Resolución No. 015-CPF-2022 emitida por la Comisión de Presupuesto, Finanzas y Tributación.

Así mismo, en el citado expediente, en el directorio “*Habilitantes*” consta el Oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2022-3089-O de 03 de junio de 2022, emitido por el Secretario General del Concejo Metropolitano, con el cual se emite informe favorable de la etapa de verificación de los requisitos formales que debe cumplir el del proyecto normativo, al amparo de lo establecido en el artículo 322 del COOTAD.

3. FUNDAMENTOS Y ANÁLISIS JURÍDICO

Atendiendo lo solicitado por la Comisión de Presupuesto, Finanzas y Tributación, conforme lo señalado en el oficio de referencia, y atendiendo los fundamentos que sustentan el proyecto normativo propuesto, se procede a realizar el análisis jurídico correspondiente en los siguientes términos:

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2022-5004-O

Quito, D.M., 12 de diciembre de 2022

3.1. COMPETENCIA DEL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO

La Constitución de la República del Ecuador, en el artículo 264 establece como competencias exclusivas de los gobiernos municipales, entre otras, la de “5. *Crear, modificar o suprimir mediante ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de mejoras.*”, bajo los principios previstos en el artículo 300 de la norma suprema, como los de *eficiencia, simplicidad administrativa, transparencia y suficiencia recaudatoria*; otorgándoles para el efecto, la facultad legislativa, en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales, conforme lo previsto en el artículo 240 de la norma constitucional.

En este contexto, el artículo 301 de la norma *ibídem*, señala que constituyen actos normativos los emitidos por los gobiernos municipales para *establecer, modificar, exonerar y extinguir tasas y contribuciones*, los cuales se crearán y regularán de acuerdo con la ley.

El artículo 425 de la Constitución de la República del Ecuador, establece que “*La jerarquía normativa considerará, en lo que corresponda, el principio de competencia, en especial la titularidad de las competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados.*”

El artículo 277 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización – COOTAD establece la competencia de los gobiernos autónomos descentralizados para crear empresas públicas para la prestación de servicios públicos, las cuales serán administradas con eficiencia, eficacia y economía, evitando altos gastos administrativos.

En cuanto a las atribuciones del Concejo Metropolitano, el artículo 87 del COOTAD establece que le corresponde, entre otras: “*b) Regular, mediante ordenanza metropolitana, la aplicación de tributos previstos en la ley a su favor; c) Crear, modificar o extinguir tasas y contribuciones especiales por los servicios que presta y obras que ejecute; (...)*”

En concordancia, el artículo 492 *ibídem*, dispone: “**Reglamentación.-** *Las municipalidades y distritos metropolitanos reglamentarán por medio de ordenanzas el cobro de sus tributos. La creación de tributos, así como su aplicación se sujetará a las normas que se establecen en los siguientes capítulos y en las leyes que crean o facultan crearlos.*” (lo subrayo)

En consecuencia, es competencia del Concejo Metropolitano crear contribuciones especiales por las obras que ejecute en el Distrito Metropolitano de Quito, así como regular su aplicación, de conformidad con las disposiciones establecidas en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización – COOTAD.

3.2. SOBRE LA CONTRIBUCIÓN ESPECIAL DE MEJORAS

En relación a la facultad tributaria, y por consiguiente, a la creación de la contribución especial de mejoras planteada en el proyecto de ordenanza objeto del presente informe, el Código Orgánico de Organización, Autonomía y Descentralización dispone lo siguiente:

“**Art. 186.- Facultad tributaria.-** *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.* (lo subrayo)

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2022-5004-O

Quito, D.M., 12 de diciembre de 2022

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. (subrayado me corresponde)

El incumplimiento de esta obligación podrá ser causal de destitución de los funcionarios responsables.

En el caso de incumplimiento el órgano legislativo del gobierno autónomo descentralizado respectivo sancionará, sin perjuicio de las sanciones correspondientes, al funcionario responsable del incumplimiento.”

“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.” (se subraya)

“Art. 577.- Obras y servicios atribuibles a las contribuciones especiales de mejoras.- *Se establecen las siguientes contribuciones especiales de mejoras por: (...) e) Construcción y ampliación de obras y sistemas de agua potable; (...) h) Otras obras que las municipalidades o distritos metropolitanos determinen mediante ordenanza, previo el dictamen legal pertinente.”*

Como se puede verificar, la contribución especial de mejoras tiene carácter real, lo que implica que la misma se constituye o tiene como base, el valor de la propiedad por la ejecución de la obra pública, la cual, como en el presente caso, se ha determinado por la construcción del alcantarillado y drenaje pluvial, cuya necesidad y dictamen legal ha sido sustentado por la Empresa Metropolitana de Agua Potable y Alcantarillado, conforme los documentos contenidos en el expediente del proyecto signados con los números Memorando No. GJR-2022-0121-GJ-0150 de 09 de mayo de 2022; y Memorando No. GT-2022-0387 de 13 de abril de 2022, conforme las atribuciones y exposición de motivos señalados en el proyecto de ordenanza.

Por otra parte, respecto a la configuración y elementos del tributo anotado, el Código de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, dispone:

“Art. 578.- Base del tributo.- *La base de este tributo será el costo de la obra respectiva, prorrateado entre las propiedades beneficiadas, en la forma y proporción que se establezca en las respectivas ordenanzas.”*

“Art. 586.- Costo de otras obras municipales o distritales.- *Para otras obras que determinen las municipalidades y distritos metropolitanos, su costo total será prorrateado mediante ordenanza.”*

“Art. 588.- Costos que se pueden reembolsar a través de contribuciones por mejoras.- *Los costos de las obras cuyo reembolso se permite son los siguientes: (...) e) Costos de los estudios y administración del proyecto, programación, fiscalización y dirección técnica. Estos gastos no podrán exceder del veinte por ciento del costo total de la obra; y, f) El interés de los bonos u otras formas de crédito utilizados para adelantar los fondos necesarios para la ejecución de la obra.”*

“Art. 592.- Cobro de las contribuciones especiales.- *Las contribuciones especiales podrán cobrarse,*

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2022-5004-O

Quito, D.M., 12 de diciembre de 2022

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.”

“Art. 593.- 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.”

Por lo tanto, considerando las disposiciones legales precedentes y demás normas conexas relativas a la creación del tributo, los elementos esenciales de la Contribución Especial de Mejoras por la construcción del alcantarillado y drenaje pluvial, deben constar determinados en la ordenanza respectiva, bajo el principio de reserva de ley establecido en el artículo 4 del Código Orgánico Tributario que señala: **“Art. 4.- Reserva de ley.- Las leyes tributarias determinarán el objeto imponible, los sujetos activo y pasivo, la cuantía del tributo o la forma de establecerla, las exenciones y deducciones; los reclamos, recursos y demás materias reservadas a la ley que deban concederse conforme a este Código.”**

En este sentido, de conformidad con lo establecido en la Resolución No. 0076 de 18 de octubre de 2002, reformada por la Resolución de Alcaldía No. 0088 de 19 de diciembre de 2006; y Resolución No. 0076 expedida por el Concejo Metropolitano de Quito el 12 de diciembre de 2007, mismas que se encuentran vigentes, le corresponde a la Dirección Metropolitana Tributaria, *“a priori de la aprobación del Concejo Metropolitano, conocer toda propuesta de creación, modificación o eliminación de tributos municipales (art. 6), realizar el análisis y sustentación de proyectos de ordenanzas (art. 11), así como asesorar y emitir criterios e informes jurídicos para la aplicación correcta de la normativa tributaria vigente”*; siendo por consiguiente, el órgano competente -en materia tributaria- para emitir los informes jurídicos relacionados con el presente proyecto, a fin de verificar que el mismo cumpla con los presupuestos y elementos necesarios para la adecuada configuración del tributo, conforme el ordenamiento jurídico vigente, y el principio de reserva de ley antes citado.

4. CONCLUSIÓN

De acuerdo con los antecedentes y análisis expuestos, se verifica que el proyecto de ordenanza denominado **“ORDENANZA REFORMATIVA AL LIBRO III.5 DEL TÍTULO V DEL CÓDIGO MUNICIPAL DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO QUE INCORPORA EL CAPÍTULO VI DE LA CONTRIBUCIÓN ESPECIAL DE MEJORAS DE ALCANTARILLADO PLUVIAL Y DRENAJE PLUVIAL”**, se enmarca dentro de los competencias asignadas al Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito, el mismo que conforme las facultades legislativas asignadas en el artículo 301 de la Constitución de la República del Ecuador y lo dispuesto en las letras b) y c) del artículo 87 del Código Orgánico de Organización, Territorial, Autonomía y Descentralización - COOTAD, tiene la atribución para crear las contribuciones especiales de mejoras por obras en el Distrito, y regular su cobro de acuerdo con las disposiciones señaladas en los artículos 574 y siguientes de la norma ibídem.

Verificado el cumplimiento de estos presupuestos legales al interior de la Comisión, el proyecto de ordenanza en referencia, podrá continuar con el procedimiento parlamentario previsto en la Resolución No. C 074 de 8 de marzo de 2016, para conocimiento y discusión, ante el Concejo Metropolitano, de considerarlo pertinente.

El presente informe no tiene carácter vinculante para el órgano legislativo, ni contiene o hace referencia sobre aspectos técnicos, financieros o de otra índole que correspondan emitir a los órganos o entidades competentes, relacionados con el proyecto en referencia.

La evaluación del mérito, oportunidad y conveniencia de las decisiones expresadas en el acto normativo

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2022-5004-O

Quito, D.M., 12 de diciembre de 2022

propuesto, corresponde a los órganos metropolitanos correspondientes, en el ámbito de sus respectivas competencias.

Sin otro particular, me suscribo.

Atentamente,

Documento firmado electrónicamente

Dr. Willians Eduardo Saud Reich
**SUBPROCURADOR DE ASESORÍA GENERAL
PROCURADURÍA METROPOLITANA DEL GAD DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO -
SUBPROCURADURÍA DE ASESORÍA JURÍDICA**

Referencias:

- GADDMQ-SGCM-2022-6495-O

Anexos:

- ordenanza.pdf
- informe_jurídico_ordenanza_drenaje EPMAPS.pdf

Copia:

Señor
Michael Romeo Aulestia Salazar
Concejal Metropolitano
DESPACHO CONCEJAL AULESTIA SALAZAR MICHAEL ROMEO

Señor Magíster
Sandro Vinicio Vallejo Aristizabal
Procurador Metropolitano
PROCURADURÍA METROPOLITANA DEL GAD DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

Acción	Siglas Responsable	Siglas Unidad	Fecha	Sumilla
Elaborado por: Virna Jeannet Vásconez Soria	vv	PM-ASE	2022-12-09	
Revisado por: Maria Isabel Cepeda Zambrano	micz	PM-ASE	2022-12-09	
Aprobado por: Willians Eduardo Saud Reich	wsaud	PM-ASE	2022-12-12	

