

PARA : Ing. Othón Zevallos Moreno
GERENTE GENERAL

ASUNTO : Informe jurídico de pertinencia de la **ORDENANZA REFORMATORIA AL LIBRO III.5 DEL TITULO 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**

A fin de fundamentar el proyecto de *“ORDENANZA REFORMATORIA AL LIBRO III.5 DEL TITULO 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”* 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 REFORMATORIA AL LIBRO III.5 DEL TITULO 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”*.
- 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 proyecto de ordenanza y que han motivado la emisión de nuevos informes técnico, financiero y jurídico.
- 2.4. El proyecto de ordenanza, así como los informes ajustados, fueron conocidos por la



Comisión de Presupuesto, Finanzas y Tributación del Concejo Metropolitano de Quito, en la sesión llevada a cabo el día jueves 24 de noviembre de 2022, habiéndose dispuesto en la misma la incorporación de observaciones y ajustes solicitados por sus miembros.

2.5. En virtud de lo dicho, el 29 de noviembre de 2022, el Gerente Técnico de Infraestructura emite el informe de MOTIVACIÓN TÉCNICA PARA LA ELABORACION DE LA "ORDENANZA REFORMATORIA AL LIBRO III.5 DEL TITULO 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", en el cual detalla la problemática de las inundaciones y la erosión hídrica en ríos y quebradas del Distrito Metropolitano de Quito así como las acciones antrópicas que influyen en estos fenómenos.

Con base a lo señalado anteriormente, conforme consta del citado informe técnico, la EPMAPS define el Plan de Inversiones con proyectos para contribuir a las soluciones a mediano y largo plazo, que permitan la prestación del servicio de alcantarillado pluvial y drenaje pluvial urbano, mitigar los riesgos de inundaciones y mitigar la erosión de ríos y quebradas:

- Nuevos colectores de alivio de redes existentes, con la finalidad de mitigar inundaciones en todo el DMQ.
- Reservorios abiertos en cauces para almacenamiento temporal de escorrentía con la finalidad de laminar de 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 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, de manera que los nuevos sistemas sean separados.

El plan propuesto concibe la ejecución de obras en todo el DMQ por un período de 30 años, con el total de inversión que se indica en el cuadro siguiente:

#	SECTOR	MONTO (USD)
1	Cuenca Río Monjas	\$ 176,424,839.00
2	Cuencas El Batán Anglo French	\$ 160,420,000.00
3	Cuenca del Río Machángara	\$ 229,925,000.00
4	Parroquias Anexas	\$ 48,290,000.00
5	Valle de Los Chillios	\$ 38,355,000.00
6	Valle de Tumbaco	\$ 41,350,000.00
7	Parroquias Occidentales	\$ 4,410,000.00
8	Parroquias Norcentrales	\$ 2,385,000.00
	TOTAL INVERSIONES	\$ 701,559,839.00



RESUMEN DEL PLAN DE INVERSIONES PARA LA CONSTRUCCIÓN DE INFRAESTRUCTURA DE ALCANTARILLADO PLUVIAL Y DRENAJE PLUVIAL URBANO			PLAZO EN QUINQUENIOS					
#	SECTOR	MONTO (USD)	1er	2do	3er	4to	5to	6to
1	Cuenca Río Monjas	\$ 176.424.839,00	\$ 36.832.500,00	\$ 8.572.500,00	\$ -	\$ -	\$ 24.497.944,00	\$ 106.521.895,00
2	Cuencas El Batán Anglo French	\$ 160.420.000,00	\$ 17.420.000,00	\$ -	\$ -	\$ 36.116.274,00	\$ 90.879.347,00	\$ 16.004.379,00
3	Cuenca del Río Machángara	\$ 229.925.000,00	\$ 25.048.250,00	\$ 75.092.500,00	\$ 41.242.783,00	\$ 81.396.863,00	\$ 7.144.604,00	\$ -
4	Parroquias Anexas	\$ 48.290.000,00	\$ 6.922.500,00	\$ 9.822.500,00	\$ 26.545.000,00	\$ 5.000.000,00	\$ -	\$ -
5	Valle de Los Chillos	\$ 38.355.000,00	\$ 1.581.493,00	\$ 12.825.629,00	\$ 23.947.878,00	\$ -	\$ -	\$ -
6	Valle de Tumbaco	\$ 41.350.000,00	\$ 800.000,00	\$ 12.054.379,00	\$ 28.495.621,00	\$ -	\$ -	\$ -
7	Parroquias Occidentales	\$ 4.410.000,00	\$ 350.000,00	\$ 2.504.387,00	\$ 1.555.613,00	\$ -	\$ -	\$ -
8	Parroquias Norcentrales	\$ 2.385.000,00	\$ -	\$ 1.650.000,00	\$ 735.000,00	\$ -	\$ -	\$ -
TOTAL INVERSIONES		\$ 701.559.839,00	\$ 88.954.743,00	\$ 122.521.895,00	\$ 122.521.895,00	\$ 122.513.137,00	\$ 122.521.895,00	\$ 122.526.274,00

Precisa que el detalle de los proyectos se encuentra en la matriz Cronograma de Inversiones.

En el referido informe se determina que se ha proyectado la ejecución de las obras para el drenaje pluvial a 30 años considerando:

- La construcción de las obras requiere una programación y sinergia para resultar efectiva. Por ejemplo, para dar solución a la cuenca del río Monjas requerimos varios proyectos entre: colectores de alivio, tanques tormenta, sistemas urbanos de drenaje sostenible y protección de erosión en cauces como medidas estructurales, que deben ir de la mano con medidas no estructurales, que llevarán años en planificarse y diseñarse. Además, las obras responderán a una planificación plurianual resultado de estudios de consultoría previos.
- Las inundaciones y erosión en cauces son variables en el tiempo, y están relacionados con el crecimiento poblacional y el cambio del uso del suelo, por lo que se requieren ajustes en las decisiones programadas. Debe comprenderse que dentro de los primeros 30 años (tiempo previsto para ejecutar el programa), aparecerán nuevos problemas en la ciudad, que no se pueden predecir al momento.
- El cambio climático ha generado que las lluvias sean más intensas en ciertas épocas de año, sin que este fenómeno sea aún comprendido; por lo que las dimensiones de las obras proyectadas podrían variar en el futuro. Por consiguiente, tratar de construir las obras en un corto plazo, no permitiría corregir las estimaciones matemáticas que la ingeniería hace sobre los fenómenos naturales.

Sobre la base de lo señalado en el informe referido, el Gerente Técnico de Infraestructura de la EPMAPS concluye:

- La EPMAPS requiere contar con los recursos para ejecutar las obras determinadas en el Plan, por lo que es necesario realizar las gestiones pertinentes para establecer la recuperación de dichas inversiones por la construcción de infraestructura de alcantarilla pluvial y drenaje pluvial urbano.
- En el primer quinquenio se plantea las acciones para cumplir con la Resolución No. AQ 009- 2021, de 05 de octubre de 2021, suscrito por la Alcaldía Metropolitana de Quito que declara en emergencia a la cuenca del río Monjas, en el 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 a lo largo de la ciudad. Estas inversiones tienen un monto aproximadamente de



USD 89, millones USD.

- En los siguientes períodos quinquenales se estima 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 (quinquenos 2do y 3ro); y, posteriormente, (para los quinquenos 4to, 5to y 6to), se programa continuar las intervenciones principalmente en la cuenca del Machángara, Batán y Monjas.
- La implementación del Plan de Inversiones de las obras requeridas para la construcción de infraestructura de alcantarillado pluvial y drenaje pluvial urbano, 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 mejorar la vida útil de calles, avenidas, plazas y otros elementos urbanísticos que se ven afectados por la escorrentía superficial.
- El plan de inversiones es una propuesta que puede ser modificada en el tiempo, de acuerdo a la disponibilidad de fondos; además la priorización de proyectos puede variar, dado que con los años aparecerán condiciones particulares que obliguen a ejecutar ciertos proyectos en lugar de otros.

2.6 La Gerenta de Planificación y Desarrollo y el Gerente Financiero de la EPMAPS, el 28 de noviembre del año en curso, emiten el INFORME DE CONTRIBUCIÓN ESPECIAL DE MEJORAS POR LA CONSTRUCCIÓN DE OBRAS DE ALCANTARILLADO PLUVIAL Y DRENAJE, en el cual precisan que la propuesta de fórmula de cálculo del referido tributo, se establece con base al avalúo predial. En cuanto a los costos de infraestructura (estudios, expropiación, construcción y fiscalización de la infraestructura) para alcantarillado pluvial y drenaje pluvial, señalan que se debe considerar que acorde al plan 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, en flujo de caja y financiera de la Empresa. Para el efecto, se anexa el modelo financiero con el análisis del alcantarillado pluvial y drenaje pluvial de la ciudad de Quito realizado en marzo del 2022.

Precisa que uno de los posibles mecanismos de implementación del Programa sería el financiamiento a través de un préstamo con las siguientes condiciones: plazo de 10 años con 3 años de gracia, tasa de intereses de entre el 3% al 5% y comisiones del 0,5%, las mismas que están acorde a otros préstamos con organismos multilaterales que la EPMAPS ha logrado acceder con garantía soberana. Los intereses y comisiones de este préstamo también deberían ser recuperados por medio de la contribución especial de mejoras por la construcción de obras de alcantarillado pluvial y drenaje pluvial, ya que son valores directamente asignables al proyecto.

En cuanto a la propuesta de cálculo de la contribución especial de mejoras por la construcción de obras, señalan que esta corresponde a la recuperación de los costos de estudios, expropiación, construcción y fiscalización de la infraestructura a ejecutarse en las microcuencas urbanas y rurales del DMQ por la EPMAPS, para lo cual se propone la siguiente fórmula que está vinculada al avalúo catastral:

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

Así mismo, y luego de efectuar varias consideraciones para el cálculo del tributo propuesto, y aplicar la fórmula antes señalada, la contribución especial de mejoras por la construcción



de obras de alcantarillado pluvial y drenaje pluvial (CEMPVL) de cada predio es del 0.011% del avalúo del mismo correspondiente al año 2022 con el nivel de egresos proyectado para el primer año (A).

Además, presenta un ejemplo el cálculo de la CEMPVL de diferentes avalúos prediales de manera ascendente, así:

AVALÚO INDIVIDUAL (usd.)	CEMPVL (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

Finalmente, en el citado informe los Gerentes de Planificación y Desarrollo y Financiero, concluyen:

- Debido a los requerimientos iniciales de costos de infraestructura (estudios, expropiación, construcción y fiscalización de la infraestructura), la periodicidad de recuperación de los valores ejecutados y los altos montos que la ciudad necesita para cubrir sus necesidades para infraestructura en el alcantarillado pluvial y drenaje pluvial, se requiere de un fondeo impositivo y/o mecanismos de financiamiento.
- Los ingresos que se generen por el cobro de la contribución especial de mejoras por la construcción de obras de alcantarillado pluvial y drenaje pluvial permitirá a la EPMAPS incrementar la infraestructura del alcantarillado pluvial y drenaje pluvial, en beneficio de toda la población del Distrito Metropolitano de Quito, contribuyendo 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.
- Se podría considerar que todos los cálculos para la determinación de la contribución especial de mejoras por la construcción de obras de alcantarillado pluvial y drenaje pluvial se encuentran en un escenario real, además, en la base de datos se han encontrado 1.735 predios repetidos (igual número de predios e igual valor de avalúo), lo cuales fueron eliminados. Anualmente se realizará el cálculo de conformidad a la base proporcionada por la Dirección de Catastros del MDMQ de acuerdo a los predios que registran valores a pagar.
- La metodología de cobro está diseñada para que por medio de esta contribución especial de mejoras se recupere únicamente los valores invertidos en temas relacionados directamente con el alcantarillado pluvial y drenaje pluvial; y, la CEMPVL es considerada variable de acuerdo a los costos totales de infraestructura ejecutados por la EPMAPS.
- El análisis de impacto técnico y jurídico de la Contribución Especial de Mejoras, podría ser observado como un proyecto de ordenanza o como una reforma al Título V del Libro III.5 del Código Municipal que se acoja al régimen general "Obras en el Distrito"; que permitirán reglar la aplicación de la CEM en lo referente al sujeto activo, sujeto pasivo,



- hecho generador, base imponible y recaudación.
- Con la finalidad de no disminuir la capacidad de inversión en obras del alcantarillado pluvial y drenaje pluvial se recomienda que los valores efectivamente invertidos por la EPMAPS sean recuperados a través de la CEM.
 - Para disponer de liquidez suficiente que permita iniciar con las obras del alcantarillado pluvial y drenaje pluvial, se podrían utilizar fondos propios de la Empresa acorde a la disponibilidad financiera o utilizar mecanismos de financiamiento como un préstamo igual al monto requerido para la inversión planificada de los dos primeros años, los pagos para solventar esta deuda (intereses, comisiones y capital) deberán ser recuperados por medio de esta contribución especial de mejoras.
 - La propuesta de fijación de la contribución especial de mejoras por la construcción de obras de alcantarillado pluvial y drenaje pluvial contempla los principios tributarios en función del valor del avalúo predial.

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”.*



Municipio de Quito

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; (...)

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 las 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 del Ecuador, 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.”

Tal como lo establece el artículo 569 del COOTAD, 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, en tanto que en el artículo 574 se determina



Municipio de Quito

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.**

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.

En el caso que nos ocupa, la propuesta de Ordenanza planteada por la EPMAPS tiene por objeto establecer las normas que regulan la determinación y cobro de la contribución especial de mejoras por la construcción de obras de alcantarillado pluvial y drenaje pluvial en el Distrito Metropolitano de Quito; contribución especial que será fijada en función del avalúo predial de cada inmueble ubicado en el DMQ.

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, toda vez que se contemplan obras en todas las microcuencas del Distrito Metropolitano de Quito, por lo que, todos los predios se servirán de forma directa o indirecta, real o presuntivamente del sistema de alcantarillado pluvial y drenaje pluvial. Por lo tanto, la ordenanza propuesta tiene un alcance distrital, ya que las obras consideradas en el cronograma de inversión, contribuirán a mitigar los riesgos asociados a la escorrentía no controlada y a proteger la infraestructura pública y privada de la ciudad y mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos, mediante la construcción de nuevas redes de drenaje y almacenamiento subterráneo o tanques tormenta; reservorios abiertos para almacenamiento temporal de escorrentía, captaciones en quebradas que ingresen a redes de alcantarillado, optimización de estructuras de descarga de alcantarillados existentes, obras de estabilización en cauces naturales (ríos y quebradas), nuevas redes de alcantarillado pluvial y otras soluciones técnicas; infraestructura de interés y beneficio para el Distrito Metropolitano de Quito.

Conforme a lo previsto en la normativa jurídica citada en el presente informe, en el proyecto de ordenanza, se determina que el sujeto activo de esta contribución será el Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito, a través de la Empresa Pública Metropolitana de Agua Potable y Saneamiento –EPMAPS en calidad de administrador de la contribución especial de mejoras, a quien le corresponderá la facultad determinadora, resolutoria y ejecutora a través de la potestad coactiva, del tributo.

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



Constituyen sujetos pasivos de esta contribución especial de mejoras y están obligados a pagarla, los propietarios de los inmuebles ubicados dentro de los límites del Distrito Metropolitano de Quito.

El hecho generador de este tributo es el beneficio real o presuntivo proporcionado a los inmuebles ubicados en el Distrito Metropolitano de Quito, por la construcción de las obras de alcantarillado pluvial y drenaje pluvial ejecutadas por la EPMAPS; y, la base imponible del mismo será el costo total de las obras públicas de alcantarillado pluvial y drenaje pluvial del año inmediato anterior al de la tributación, prorrateado entre los predios del Distrito Metropolitano de Quito beneficiados real o presuntivamente, en la forma y cuantía establecidas en el proyecto de ordenanza, a cuyo efecto y en cada caso se incluirán los costos aplicables determinados en el artículo 588 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización

5. CONCLUSIONES

5.1 De conformidad con lo previsto en el artículo 22 numeral 4 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, la sentencia No. 2167-21-EP/22 de 19 de enero de 2022 es de obligatorio cumplimiento; determinándose en la citada disposición el inicio de un procedimiento para la eventual destitución del servidor responsable de su inobservancia. En virtud de lo dicho, y con el propósito de dar cumplimiento a la referida sentencia, la EPMAPS ha trabajado en la construcción del proyecto de *“ORDENANZA REFORMATORIA AL LIBRO III.5 DEL TITULO 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”*, que dotará al Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito y a la Empresa, del marco normativo necesario, para establecer las normas que regulan la determinación y cobro de la contribución especial de mejoras por la construcción de obras de alcantarillado pluvial y drenaje pluvial en el Distrito Metropolitano de Quito. La expedición de este proyecto de ordenanza permitirá a la EPMAPS recuperar los recursos económicos empleados en la ejecución de las obras determinadas en el Cronograma de Inversiones propuesto para la construcción de infraestructura de alcantarillado pluvial y drenaje pluvial. La ejecución de las obras previstas en el referido Cronograma, contribuirán 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.

La metodología de cobro de este tributo 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.

De conformidad con el informe técnico emitido, las obras de drenaje pluvial y alcantarillado pluvial, objeto de la contribución especial de mejoras propuesta, no se limitarán a un solo sector de la ciudad; por el contrario, se contemplan obras en todas las microcuencas del Distrito Metropolitano de Quito, por lo que su alcance es distrital.

5.2 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; cuya presentación compete con facultad privativa al señor Alcalde Metropolitano.



Con base en los informes de Motivación Técnica, Financiera y el Legal, se pone a su consideración señor Gerente General, la propuesta de Ordenanza Metropolitana actualizada conforme a lo dispuesto por la Comisión de Presupuesto, Finanzas y Tributación del Concejo Metropolitano de Quito, 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	2022-11-29
Revisado:	Ab. Piedad Rojas		GJ	