

Memorando Nro. EPMMOP-GJ-2024-0332-M

Quito, D.M., 15 de marzo de 2024

**PARA:** Sra. Ing. Claudia Patricia Otero Narvaez  
**Gerente General**  
**EMPRESA PÚBLICA METROPOLITANA DE MOVILIDAD Y OBRAS PÚBLICAS**

**ASUNTO:** Pronunciamiento jurídico respecto de la Disposición Transitoria Décima del Código Municipal

**De mi consideración:**

En cumplimiento a la disposición impartida con nota inserta por su autoridad “*Conocimiento y respuesta conjuntamente con GAF*”, en el oficio Nro. GADDMQ-PM-2024-0750-O de 21 de febrero de 2024, mediante el cual la Subprocuradora de Asesoría General de la Procuraduría Metropolitana del Distrito Metropolitana de Quito solicitó emitir un pronunciamiento jurídico respecto a la permanencia o eliminación de la Disposición Transitoria del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito; al respecto me permito elevar a su conocimiento el siguiente informe jurídico:

**I. Antecedentes:**

1. Mediante Ordenanza Metropolitana No. 198 sancionada por el Alcalde Metropolitano el 22 de diciembre de 2017, se sustituyó la Ordenanza Metropolitana Nro. 154 que regulaba la determinación y cobro de la contribución especial de mejoras por obras públicas en el Distrito Metropolitano de Quito, disponiéndose:

*“Artículo 1.- Objeto. - La presente ordenanza tiene por objeto reglamentar la aplicación, cobro, exoneraciones de la contribución especial de mejoras de alcance distrital, por la construcción y mantenimiento de vías expresas, vías arteriales y vías colectoras principales en el Distrito Metropolitano de Quito. (...)*

*Disposición transitoria única. - En el caso de la construcción de la Ruta Viva, solamente por el año 2018 se contemplará su inclusión en el cálculo del costo anual por obras distritales en un monto equivalente al 5% del valor total. Para*

**Memorando Nro. EPMMOP-GJ-2024-0332-M**

**Quito, D.M., 15 de marzo de 2024**

*los siguientes años, esta intervención se recuperará a través de un sistema de peajes, para lo cual la Empresa Pública Metropolitana de Movilidad y Obras Públicas – EPMMOP, deberá observar el siguiente cronograma:*

- *Entrega al Concejo Metropolitano de Quito del modelo financiero y modelo de negocio, dentro del plazo máximo de sesenta (60) días a partir de la sanción de la presente Ordenanza.*
- *Notificación al Concejo Metropolitano de Quito sobre el inicio del proceso de contratación pública de los equipos / sistemas o servicios (según corresponda) dentro del plazo máximo de ciento veinte (120) días a partir de la sanción de la presente Ordenanza.”*

2. Como insumo dentro del procedimiento de aprobación de la Ordenanza Metropolitana reformativa del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito (que incluyó una disposición transitoria), la EPMMOP a través de la Gerencia Administrativa Financiera de la Empresa Pública Metropolitana de Movilidad y Obras Públicas emitió el Informe de simulación de la distribución de la liquidación del costo de la construcción del proyecto Ruta Viva V.2, de 17 de diciembre de 2020, que en su parte pertinente manifestó:

*“(…) Es importante manifestar que los créditos otorgados para la construcción del proyecto denominado Ruta Viva mantiene varios plazos que se detallan a continuación:*

| <b>N CREDITO</b> | <b>VALOR PRESTAMO</b> | <b>PLAZO</b> |
|------------------|-----------------------|--------------|
| CFA-7706         | \$ 51,449,652.00      | 12 AÑOS      |
| CFA-7736         | \$ 99,997,230.00      | 15 AÑOS      |
| CAF-8744         | \$ 26,715,200.00      | 12 AÑOS      |
| BDE-11426        | \$ 40,000,000.00      | 10 AÑOS      |

*(…) Como es de conocimiento la construcción de la Ruta Viva fue financiada por cuatro créditos otorgados por la CAF y el BDE, cuyo plazo mayor de vencimiento es de 15 años, en virtud de lo cual se propone que el plazo para recuperar la CEM de la Ruta Viva sea a 15 años (...)*

**Memorando Nro. EPMMOP-GJ-2024-0332-M**

**Quito, D.M., 15 de marzo de 2024**

3. Mediante Ordenanza Metropolitana No. 018-2020 reformativa del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito sancionada por el Alcalde Metropolitano el 22 de diciembre de 2020, se dispuso:

*“(...) **Artículo 1.-** Deróguese expresamente la “Disposición Transitoria Única” de la Ordenanza Metropolitana Nro. 198 de 22 de diciembre de 2017 y la administración actúe conforme el ordenamiento jurídico aplicable.*

***Artículo 2.-** Inclúyase como disposición transitoria del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito el siguiente texto:*

*“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, a quince años, sobre la base de la información emitida por la Dirección Metropolitana de Catastros, conforme lo dispuesto en el artículo 87 del Código Orgánico Tributario.*

*La Empresa Pública Metropolitana de Movilidad y Obras Públicas remitirá a la Dirección Metropolitana Tributaria los valores de contribución especial de mejoras por la construcción de la Ruta Viva hasta el ejercicio fiscal del presente año, para que se pueda realizar el cobro respectivo.”*

4. La Disposición Transitoria prevista en el artículo 2 de la Ordenanza Metropolitana Nro. 018-2020 fue codificada en la Disposición Transitoria Décima del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito emitido mediante Ordenanza Metropolitana Nro. 052-2023, publicada en el Registro Oficial Nro. 860 de 8 de mayo de 2023.

5. El 28 de febrero de 2024, con memorando Nro.

EPMMOP-GJ-DEJN-2024-0034-M, la Directora de Estudios Jurídicos y Normativa solicitó al Director Financiero de esta empresa pública metropolitana:

*“(...) sírvase informar si la Unidad de Contribución Especial de Mejoras de la Dirección Financiera dio cumplimiento de la mencionada disposición a la presente fecha, esto es, si se efectuó la determinación y la distribución de la contribución especial de mejoras de la obra denominada “Ruta Viva”, por el plazo de 15 años entre los sujetos pasivos de este tributo.”*

**Memorando Nro. EPMMOP-GJ-2024-0332-M**

**Quito, D.M., 15 de marzo de 2024**

6. El 1 de marzo de 2024 con memorando Nro. EPMMOP-GAF-DF-2024-0687-M, el Director Financiero remitió el oficio Nro. EPMMOP-GG-0034-2021-OF de 4 de enero de 2021 suscrito por el señor Gerente General de la EPMMOP de ese entonces y dirigido al Administrador General del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito, señalando el referido Director Financiero:

*"Al respecto me permito informar que, con fecha 04 de enero del 2021 mediante oficio EPMMOP - GG -0034 -2021 - OF suscrito por el Gerente General dirigido al Administrador General de esa época, en su parte pertinente comunica:*

*"Cumpliendo con lo dispuesto en la ORDENANZA METROPOLITANA No. 018-2020 del 22 de diciembre del 2020, manifiesta:*

*Artículo 2.- Inclúyase como disposición transitoria en el Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, el siguiente texto: "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, a quince años, sobre la base de la información emitida por la Dirección Metropolitana de Catastros, conforme lo dispuesto en el artículo 87 del Código Orgánico Tributario. 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 final del ejercicio fiscal del presente año, para que se pueda realizar el cobro respectivo. (...)*

**"PROCEDIMIENTO DE CÁLCULO**

*1. Para el año 2021 deberá ser considerado el primero de 10 dividendos, por un valor de USD. 1,165,818.05 (un millón ciento sesenta y cinco mil ochocientos dieciocho con 05/100), correspondiente a obras distritales cuyo plazo de recuperación es 10 años, más USD. 17,466,034.56 (diecisiete millones cuatrocientos sesenta y seis mil treinta y cuatro 36/100) correspondiente al primer dividendo de 15, por la liquidación de la Ruta Viva, conforme lo dispuesto en la Ordenanza Municipal 018-2020, lo que suma un valor de USD. 18,631,852.61 (dieciocho millones seiscientos treinta y un mil ochocientos cincuenta y dos 61/100)".*

**Memorando Nro. EPMMOP-GJ-2024-0332-M**

**Quito, D.M., 15 de marzo de 2024**

Finalmente manifestó: “(...) *se evidencia que se aplicó lo dispuesto a la EPMMOP en la Ordenanza No. 018-2020, y, en el año 2024 se está devengando el cuarto dividendo.*”

## **II. Marco jurídico**

1. El artículo 226 de la Constitución de la República establece que “(...) *Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución.*”

2. El artículo 301 de la Constitución de la República establece: “(...) *Sólo por iniciativa de la Función Ejecutiva y mediante ley sancionada por la Asamblea Nacional se podrá establecer, modificar, exonerar o extinguir impuestos. 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.*”

3. El número 5 del artículo 264 de la Constitución de la República establece que los gobiernos municipales tienen entre otras competencias exclusivas: “(...) *5. Crear, modificar o suprimir mediante ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de mejoras.*”

4. La letra e) del artículo 55 del Código de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización dispone que son competencias exclusivas del gobierno autónomo descentralizado municipal: “(...) *e) Crear, modificar, exonerar o suprimir mediante ordenanzas, tasas, tarifas y contribuciones especiales de mejoras. (...)*”

5. El literal c) del artículo 87 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano del Distrito de Quito dispone: “(...) *c) Crear, modificar o extinguir tasas y contribuciones especiales por los servicios que presta y obras que ejecute; (...)*”

**Memorando Nro. EPMMOP-GJ-2024-0332-M**

**Quito, D.M., 15 de marzo de 2024**

6. El artículo 186 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) determina: “(...) *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.*”

7. El artículo 569 del COOTAD 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. 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.*”

8. El artículo 1768 del Código Municipal establece: “*La Empresa Pública Metropolitana de Movilidad y Obras Públicas (EPMMOP), será responsable de la ejecución de obras de infraestructura vial en el Distrito Metropolitano de Quito, ya sea por administración directa o por contratos con personas naturales o jurídicas, u otros mecanismos legales, para cuyo efecto se cobrarán las correspondientes contribuciones especiales de mejoras, en los términos de la presente normativa. (...)*”.

9. El artículo 1776 del Código Municipal respecto a la forma y tiempo de pago señala: “(...) *El costo de las obras ejecutadas por la Empresa Pública Metropolitana de Movilidad y Obras Públicas (EPMMOP), por otras empresas, corporaciones o entes financieros de la Municipalidad, será satisfecho íntegramente por los sujetos pasivos de la contribución especial de mejoras, de conformidad con lo dispuesto en la presente normativa, sean éstos personas naturales o jurídicas, de derecho público o de derecho privado; el plazo podrá ser de hasta diez años.*”

*Para las obras de infraestructura que se financien a través de préstamos internos*

**Memorando Nro. EPMMOP-GJ-2024-0332-M**

**Quito, D.M., 15 de marzo de 2024**

*y externos, el plazo para su reembolso será aquel que contemple para su pago el préstamo.*

*La Empresa Pública Metropolitana de Movilidad y Obras Públicas (EPMMOP) establecerá particularmente los plazos de recuperación de los costos de la obra pública ejecutada, sobre la base de los parámetros e información técnica y económica, para la emisión de los títulos de crédito por parte de la Dirección Metropolitana Tributaria.”*

### **III. Análisis y pronunciamiento**

De conformidad con lo previsto en el artículo 301 de la Constitución de la República del Ecuador solo por iniciativa de la Función Ejecutiva y ley aprobada de la Asamblea Nacional se puede crear, modificar, exonerar o extinguir impuestos; mientras que las tasas y contribuciones especiales y de mejoras pueden ser creadas, modificadas, exoneradas o extinguidas mediante acto normativo emitido por organismo competente. Los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales y Metropolitanos tienen la competencia para crear, modificar, exonerar y extinguir tasas y la contribución especial de mejoras, según lo previsto en el número 5 del artículo 264 de la Constitución, en concordancia con el literal e) del artículo 55 y literal c) del artículo 87 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

Según lo previsto en el artículo 569 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización y el artículo 1769 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano del Distrito Metropolitano de Quito, la contribución especial de mejoras es el tributo que tiene su fundamento en el beneficio real o presuntivo que obtienen las propiedades inmuebles en el Distrito Metropolitano de Quito por la construcción de una obra pública. El artículo 1776 del Código Municipal establece que las obras ejecutadas por la Empresa Pública Metropolitana de Movilidad y Obras Públicas, otras empresas públicas metropolitanas, corporaciones o entidades financieras municipales serán satisfechas por los sujetos pasivos con el pago de la contribución especial de mejoras hasta en diez años. Sin embargo, en el caso de obras financiadas por préstamos internos o externos, el plazo será aquel que se contemple para el reembolso del mencionado crédito.

**Memorando Nro. EPMMOP-GJ-2024-0332-M**

**Quito, D.M., 15 de marzo de 2024**

En este contexto, la Ordenanza Metropolitana Nro. 018-2020 reformativa del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito eliminó la Disposición Transitoria Única de la Ordenanza Metropolitana Nro. 198, de 22 de diciembre de 2017 denominada *“Ordenanza Metropolitana Nro. 154 que regula la determinación y cobro de la contribución especial de mejoras por obras públicas de alcance distrital en el Distrito Metropolitano de Quito”*, e incluyó una disposición transitoria, en la cual se determinó que la Empresa Pública Metropolitana de Movilidad y Obras Públicas calcule el valor de la contribución especial de mejoras relacionado con los costos de la Ruta Viva, por 15 años, sobre la base de la información emitida por la Dirección Metropolitana de Catastros, conforme a la determinación tributaria prevista en el artículo 87 del Código Tributario. Asimismo, dispuso que la EPMMOP remita a la Dirección Metropolitana Tributaria, los valores de la contribución especial de mejoras por la construcción de la Ruta Viva hasta el final del ejercicio fiscal del año 2020, para que se pueda realizar el cobro respectivo.

Conforme se manifestó anteriormente, la Empresa Pública Metropolitana de Movilidad y Obras Públicas se encuentra facultada para establecer plazos superiores a 10 años para distribuir los valores de las obligaciones tributarias por la contribución especial de mejoras, en el evento que las construcciones de las obras se efectúen con préstamos internos o externos. En el caso que nos ocupa, la obra distrital denominada Ruta Viva fue construida en base a cuatro créditos otorgados por la Corporación Andina de Fomento y el Banco de Desarrollo del Ecuador, cuyo plazo mayor es de 15 años, conforme se justificó en el informe de simulación de la distribución de la liquidación del costo de la construcción del proyecto Ruta Viva V.2, de 17 de diciembre de 2020, presentado por la Gerencia Administrativa Financiera de la EPMMOP, previo a la emisión de la Ordenanza Metropolitana Nro. 018-2020.

El segundo inciso de la disposición transitoria de la Ordenanza Metropolitana Nro. 018-2020 actual Disposición Transitoria Décima del Código Municipal estableció que la *“(...) Empresa Pública Metropolitana de Obras Públicas remitirá a la Dirección Metropolitana Tributaria los valores de la contribución especial de mejoras para la construcción de la Ruta Viva hasta el ejercicio fiscal del presente año, para que se pueda realizar el cobro respectivo.”* En este contexto, el Gerente General de la Empresa Pública Metropolitana de Movilidad y Obras Públicas de la época envió a la Dirección Metropolitana Tributaria el



**Memorando Nro. EPMMOP-GJ-2024-0332-M**

**Quito, D.M., 15 de marzo de 2024**

oficio Nro. EPMMOP-GG-0034-2021-OF de 4 de enero de 2021, en el cual se estableció el monto a devengar, el procedimiento de cálculo de la contribución especial de mejoras por la Ruta Viva, en 15 dividendos y se remitió la información de los rubros a ser cobrados por el año 2021.

Adicionalmente, mediante memorando Nro. EPMMOP-GAF-DF-2024-0687-M de 1 de marzo de 2024, suscrito por el Director Financiero de la empresa, se informó a esta Gerencia que la EPMMOP cumplió con lo dispuesto en la Disposición Transitoria de la Ordenanza Metropolitana Nro. 018-2020, y que para el año 2024 se está devengando el cuarto dividendo de la referida contribución especial de mejoras.

Por consiguiente, tras el análisis conducido conjuntamente con la Gerencia Administrativa Financiera se concluye que una vez que esta empresa pública metropolitana ha dado cumplimiento a la Disposición Transitoria Décima del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito es procedente su eliminación.

Con sentimientos de distinguida consideración.

Atentamente,

*Documento firmado electrónicamente*

Abg. Antonio Francisco Echeverría Montenegro

**GERENTE JURIDICO**

**EMPRESA PÚBLICA METROPOLITANA DE MOVILIDAD Y OBRAS  
PÚBLICAS - GERENCIA JURÍDICA**

Referencias:

- GADDMQ-PM-2024-0750-O

Copia:

Sra. Abg. Doris Andrea Maldonado Alarcon

**Directora de Estudios Jurídicos y Normativa**

**EMPRESA PÚBLICA METROPOLITANA DE MOVILIDAD Y OBRAS PÚBLICAS**

Memorando Nro. EPMMOP-GJ-2024-0332-M

Quito, D.M., 15 de marzo de 2024

**- DIRECCIÓN DE ESTUDIOS JURÍDICOS Y NORMATIVA**

Sr. Abg. Dimas German Vargas Llanos  
**Supervisor Ejecutor de Procesos 1**  
**EMPRESA PÚBLICA METROPOLITANA DE MOVILIDAD Y OBRAS PÚBLICAS**  
**- DIRECCIÓN DE ESTUDIOS JURÍDICOS Y NORMATIVA**

Sra. Angie Nicole Lozano Cevallos  
**Asistente de Ejecución de Procesos 1**  
**EMPRESA PÚBLICA METROPOLITANA DE MOVILIDAD Y OBRAS PÚBLICAS**  
**- DIRECCIÓN DE ESTUDIOS JURÍDICOS Y NORMATIVA**

Sra. Mgs. Fanny Eugenia Garate Correa  
**Gerente Administrativa Financiera**  
**EMPRESA PÚBLICA METROPOLITANA DE MOVILIDAD Y OBRAS PÚBLICAS**  
**- GERENCIA ADMINISTRATIVA FINANCIERA**

Sr. Mgs. Alberto Merizalde Vizcaino  
**Director Financiero**  
**EMPRESA PÚBLICA METROPOLITANA DE MOVILIDAD Y OBRAS PÚBLICAS**  
**- DIRECCIÓN FINANCIERA**

| Acción  | Siglas Responsable | Siglas Unidad  | Fecha      | Sumilla |
|---|--------------------|----------------|------------|---------|
| Elaborado por: Dimas German Vargas Llanos             | dv                 | EPMMOP-GJ-DEJN | 2024-03-12 |         |
| Aprobado por: Antonio Francisco Echeverria Montenegro | afem               | EPMMOP-GJ      | 2024-03-15 |         |

