



Bernardo Abad Merchán
CONCEJAL METROPOLITANO DE QUITO

Oficio Nro. GADDMQ-DC-AMGB-2023-0256-O

Quito, D.M., 28 de junio de 2023

Asunto: Proceso de fiscalización â Determinación valores a cobrar por concepto de regalías por ocupación espacio público en subsuelo

Pabel Muñoz López

Alcalde Metropolitano

ALCALDÍA DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

En su Despacho

De mi consideración:

Reciba un cordial saludo. En el plan de trabajo presentado a la autoridad electoral para el periodo 2023-2027, dentro del acápite 2.2, dentro de las propuetas y estrategias de fiscalización, planteé la “fiscalizar el control de la municipalidad respecto del patrimonio municipal.” En esa línea, a partir de abril de 2023, con base a las quejas planteadas por el sector empresarial, desarrollé un proceso de fiscalización relacionado con la determinación de los valores a cobrar por concepto de regalías por ocupación de espacio público en subsuelo, cuyo detalle y conclusiones me permito hacer llegar a usted, en su calidad de máxima autoridad ejecutiva del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito.

I. DESARROLLO DEL PROCESO DE FISCALIZACIÓN.

El Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito en su artículo 3929 contiene la definición del espacio público, señalando que se trata del “espacio físico aéreo, en superficie o subsuelo” en el que la ciudadanía ejerce su derecho a la ciudad. El artículo 3931 del mismo cuerpo normativo regula la competencia y gestión sobre el espacio público, detallando que la “facultad de regulación administrativa sobre la gestión del espacio público, la tendrá la máxima autoridad ejecutiva o su delegado.”

En ese contexto, el exalcalde Jorge Yunda Machado, mediante Resolución No. A 022 (**anexo 1**), de 30 de septiembre de 2019, modifica la Resolución No. A 001 A, de 21 de febrero de 2014, a través de la cual se regula la suscripción de convenios por ocupación de espacio público, fijando la fórmula para el cálculo de la regalía por la ocupación exclusiva y uso temporal del espacio de dominio de la Municipalidad. Conforme consta del texto de la referida resolución, la misma se adoptó, entre otras, en consideración a los elementos técnicos remitidos por la Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda mediante oficio No. STHV-2019-0094-O, de 24 de septiembre de 2019.

La norma define cada tipo de subsuelo de la siguiente manera:



Bernardo Abad Merchán
CONCEJAL METROPOLITANO DE QUITO

Oficio Nro. GADDMQ-DC-AMGB-2023-0256-O

Quito, D.M., 28 de junio de 2023

“El factor en subsuelo I se aplicará a las intervenciones orientadas a la instalación soterrada de infraestructura, elementos y/o mobiliario de servicios, como contenedores de residuos soterrados, entre otros, que se realizan en subsuelo superficial (hasta 4 metros de profundidad medidos desde el nivel de la acera). En esta categoría no se incluye la utilización del subsuelo para elementos estructurales (cimentación) o de soporte necesario para instalaciones en espacio físico aéreo o en superficie, las cuales no están sujetas al pago de regalía.

El factor en subsuelo II se aplicará a las intervenciones y/o infraestructuras que estén destinadas a la ocupación de las personas, independientemente de la profundidad y niveles del subsuelo. Para ello, deberán cumplir con las Reglas Técnicas de Arquitectura y Urbanismo, a fin de garantizar la adecuada y segura movilidad y permanencia de los usuarios en subsuelo, ya sea por medios peatonal, no motorizado o motorizado. En esta categoría se incluirá la superficie de espacio público necesaria para la conexión entre la superficie y el subsuelo.

Para la ocupación en espacio público en subsuelo II, que no requiera infraestructura o intervención distinta al mantenimiento preventivo y correctivo por parte del solicitante, el Factor E corresponderá al subsuelo I (Factor E: 0,30). Por su parte, en los casos en que la ocupación en espacio público en subsuelo II requiera que el solicitante intervenga o dote integralmente de infraestructura, el Factor E corresponderá al subsuelo II (Factor E: 0,10).”

En este contexto, mediante oficio No. GADDMQ-DC-AMGB-2023-0127-O, de 20 de abril de 2023, solicité a la Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda la siguiente información:

“1. Copia del oficio No. STHV-2019-0094-O, de 24 de septiembre de 2019, así como sus anexos, en particular el informe técnico que se habría emitido para sustentar la emisión de la Resolución de Alcaldía Metropolitana No. A 022, de 30 de septiembre de 2019; y,

2. Se sirva informar, de ser el caso, si el informe en referencia contiene la propuesta para la fórmula de cálculo de la regalía por ocupación de espacio público, con el detalle de cada uno de los factores que la componen, en particular, el detalle relacionado con el factor E, por nivel de espacio público.”

Mediante oficio No. STHV-2023-0525-O (**anexo 2**), de 30 de abril de 2023, el Arq. Mauricio Marín, Secretario de Territorio, Hábitat y Vivienda, quien remite copias certificadas del oficio No. STHV-2019-0094-O (**anexo 2.1**), de 24 de septiembre de 2019, y sus documentos anexos, entre ellos, el informe técnico (**anexo 2.2**) que sustenta el



Bernardo Abad Merchán
CONCEJAL METROPOLITANO DE QUITO

Oficio Nro. GADDMQ-DC-AMGB-2023-0256-O

Quito, D.M., 28 de junio de 2023

proyecto de resolución derogatoria a las resoluciones A001A de 21 de febrero de 2014 y A006 de 21 de marzo de 2014, sobre la utilización exclusiva y temporal del espacio público, documentos que, conforme consta de la Resolución de Alcaldía No. A 022, de 30 de septiembre de 2019, sirvieron de base para la emisión de la referida resolución.

Respecto de la redacción de la fórmula de cálculo de la regalía por ocupación de espacio público, específicamente en el factor E, el oficio No. STHV-2023-0525-O, de 30 de abril de 2023 señala que:

“(...) Respecto del segundo pedido, se informa que la propuesta para la fórmula de cálculo de la regalía por ocupación de espacio público desarrollada por esta Secretaría, en especial el factor E, no fue acogida en su integralidad dentro de la resolución de Alcaldía, conforme el siguiente detalle:

Propuesta de Resolución remitida por la STHV	Resolución A022 de 30 de septiembre de 2019
El factor en subsuelo II se aplicará a las intervenciones y/o infraestructuras que estén destinadas a la ocupación de las personas, independientemente de la profundidad y niveles del subsuelo. Para ello, deberán cumplir con las Reglas Técnicas de Arquitectura y Urbanismo, a fin de garantizar la adecuada y segura movilidad y permanencia de los usuarios en subsuelo, ya sea por medios peatonal, no motorizada o motorizada. En esta categoría se incluirá la superficie de espacio público necesaria para la conexión entre la superficie y el subsuelo.	El factor en subsuelo II se aplicará a las intervenciones y/o infraestructuras que estén destinadas a la ocupación de las personas, independientemente de la profundidad y niveles del subsuelo. Para ello, deberán cumplir con las Reglas Técnicas de Arquitectura y Urbanismo, a fin de garantizar la adecuada y segura movilidad y permanencia de los usuarios en subsuelo, ya sea por medios peatonal, no motorizada o motorizada. En esta categoría se incluirá la superficie de espacio público necesaria para la conexión entre la superficie y el subsuelo.
Para la ocupación en espacio público en subsuelo II, que no requiera intervención, infraestructura y/o mantenimiento o se haya intervenido por parte del solicitante, el Factor E corresponderá al subsuelo I (Factor E: 0,30).	Para la ocupación en espacio público en subsuelo II, que no requiera infraestructura o intervención distinta al mantenimiento preventivo y correctivo por parte del solicitante, el Factor E corresponderá al subsuelo I (Factor E:0,30). Por su parte, en los casos en que la ocupación en espacio público en subsuelo II requiera que el solicitante intervenga o dote integralmente de infraestructura, el Factor E corresponderá al subsuelo II (Factor E:0,10).

Como se puede evidenciar, existe una modificación sobre la aplicación del Factor E, respecto de la propuesta remitida por la Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda, que se encuentra sustentada en el respectivo informe técnico. (...)”

Es decir, la Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda inicialmente propuso que para la ocupación de espacio público en subsuelo II, “que no requiera intervención, infraestructura y/o mantenimiento o se haya intervenido por parte del solicitante, el factor



Bernardo Abad Merchán
CONCEJAL METROPOLITANO DE QUITO

Oficio Nro. GADDMQ-DC-AMGB-2023-0256-O

Quito, D.M., 28 de junio de 2023

E corresponderá al subsuelo I (Factor E: 0,30)”; sin embargo, y con base al propio informe técnico de la Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda, Alcaldía modifica la redacción que ahora está contenida en la Resolución No. A022 de 30 de septiembre de 2019, quedando de la siguiente manera:

“(...) El factor en subsuelo II se aplicará a las intervenciones y/o infraestructuras que estén destinadas a la ocupación de las personas, independientemente de la profundidad y niveles del subsuelo. Para ello, deberán cumplir con las Reglas Técnicas de Arquitectura y Urbanismo, a fin de garantizar la adecuada y segura movilidad y permanencia de los usuarios en subsuelo, ya sea por medios peatonal, no motorizada o motorizada. En esta categoría se incluirá la superficie de espacio público necesaria para la conexión entre la superficie y el subsuelo.

Para la ocupación en espacio público en subsuelo II, que no requiera infraestructura o intervención distinta al mantenimiento preventivo y correctivo por parte del solicitante, el Factor E corresponderá al subsuelo I (Factor E:0,30). Por su parte, en los casos en que la ocupación en espacio público en subsuelo II requiera que el solicitante intervenga o dote integralmente de infraestructura, el Factor E corresponderá al subsuelo II (Factor E:0,10). (...)”

La modificación, como señala la Resolución No. A022 de 30 de septiembre de 2019, y el oficio No. STHV-2023-0525-O, de 30 de abril de 2023, se basa en los informes que fueron remitidos mediante oficio No. STHV-2019-0094-O, de 24 de septiembre de 2019, en particular el “informe técnico que sustenta el proyecto de resolución derogatoria a las resoluciones A001A de 21 de febrero de 2014 y A006 de 21 de marzo de 2014, sobre la utilización exclusiva y temporal del espacio público”, suscrito por la Arq. Adriana Ávila, Directora Metropolitana de Desarrollo Urbanístico de la Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda.

El informe en particular expone de manera clara cuál es la lógica de la creación de dos categorías de subsuelo de la siguiente manera:

“(...) Factor más bajo al espacio público en subsuelo (Factor E: 0.30 al Subsuelo I; Factor E: 0.10 al Subsuelo II), ya que posee condiciones menores en la función social y de imagen urbana del espacio público; contribuye en la funcionalidad y organización urbana, permitiendo liberar el espacio en superficie para el uso y disfrute de la ciudadanía; y adicionalmente, se debe considerar que el espacio en subsuelo requiere de un mayor grado de intervención, con relación al espacio público aéreo y superficial.

Adicionalmente, se diferencia por el grado de intervención requerida para alcanzar condiciones de habitabilidad en subsuelo, a partir de lo cual se ha diferenciado dos



Bernardo Abad Merchán
CONCEJAL METROPOLITANO DE QUITO

Oficio Nro. GADDMQ-DC-AMGB-2023-0256-O

Quito, D.M., 28 de junio de 2023

subcategorías: a) Intervención superficial en subsuelo, e; b) Intervención profunda. En el caso de las intervenciones profundas, se asume que deben prever condiciones de habitabilidad en subsuelo para lo cual requieren de instalaciones adicionales tales como: ventilación mecánica, iluminación, medidas de seguridad, instalaciones de prevención contra incendios, entre otros, a fin de garantizar condiciones que permitan el tránsito y estancia de las personas.

Por tanto, se propone generar dos subcategorías de ocupación en subsuelo, con Factores E acordes a su nivel de intervención (ver esquema No.1):

SUBSUELO I.- Intervención superficial, correspondiente a una de intervención que no requiere generar condiciones para el tránsito y permanencia de las personas y no supera los 4m de profundidad. SUBSUELO I = FACTOR E: 0,30.

SUBSUELO II.- Intervención profunda, correspondiente a una infraestructura que requiere generar condiciones para el tránsito y permanencia de las personas y por tanto deberá cumplir con condiciones de seguridad, ergonómicas y ambientales conforme a la normativa vigente. SUBSUELO II = FACTOR E: 0,10. (...)"

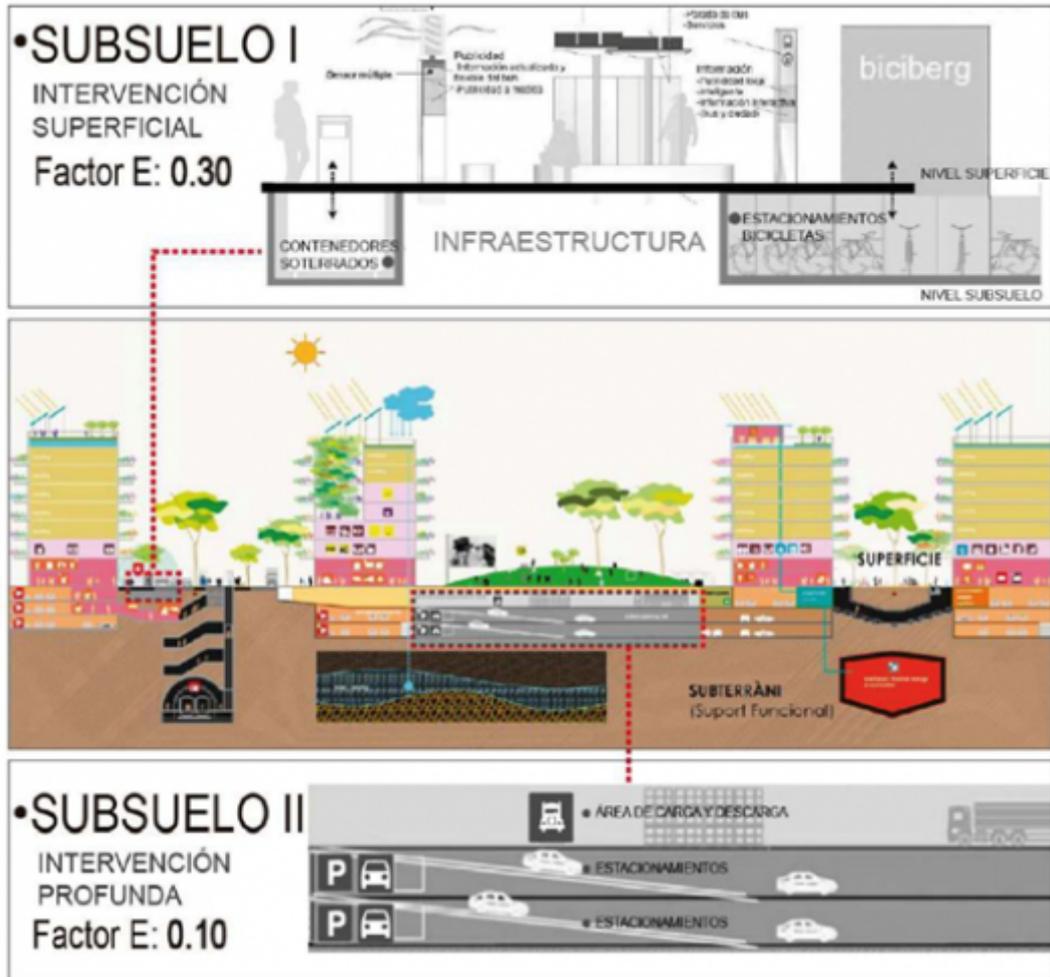
Para facilitar la comprensión de la propuesta, el propio informe expone gráficamente cómo se aplica la misma:



Bernardo Abad Merchán
CONCEJAL METROPOLITANO DE QUITO

Oficio Nro. GADDMQ-DC-AMGB-2023-0256-O

Quito, D.M., 28 de junio de 2023





Bernardo Abad Merchán
CONCEJAL METROPOLITANO DE QUITO

Oficio Nro. GADDMQ-DC-AMGB-2023-0256-O

Quito, D.M., 28 de junio de 2023

NIVELES FÍSICOS DEL ESPACIO PÚBLICO		FACTOR E	Diagrama de niveles físicos	
ESPACIO FÍSICO AÉREO		0,60	AÉREO	
ESPACIO FÍSICO EN SUPERFICIE		1	SUPERFICIE	
ESPACIO FÍSICO EN SUBSUELO	SUBSUELO I (SUPERFICIAL)	0,30	SUB. I - SUPERFICIAL	SUBSUELO
	SUBSUELO II (PROFUNDO)	0,10	SUB. II - PROFUNDO	

De la información recabada en el proceso de fiscalización hasta aquí descrito, queda claro el mecanismo de aplicación de la fórmula para el cálculo de la regalía por ocupación de espacio público, sea aéreo, en superficie o en subsuelo. Sin embargo, este despacho recibió quejas específicas respecto de cómo se estaría procediendo a aplicar el factor E de la fórmula, en particular en el caso de espacio público en subsuelo, por parte de la Administración Zonal Norte “Eugenio Espejo”, lo que habría dado lugar a que hasta la presente fecha no se suscriban convenios por ocupación de espacio público y que la Municipalidad deje de percibir los valores que por este concepto le corresponderían, para efecto de lo cual es necesario que las y los servidores municipales a cargo de la determinación de los valores que se deben cancelar por regalía por ocupación de espacio público apliquen, sin interpretaciones ambiguas, las normas claras y preexistentes en la materia, garantizando el derecho a la seguridad jurídica de los administrados y el principio de legalidad que rige la actuación de los servidores públicos, conforme lo prevén los artículos 82 y 226 de la Constitución.

Por ello, mediante oficio No. GADDMQ-DC-AMGB-2023-0163-O (**anexo 3**), de 2 de mayo de 2023, dirigido al entonces Alcalde Metropolitano, Dr. Santiago Guarderas Izquierdo, y a la entonces Secretaria General de Coordinación Territorial y Participación Ciudadana, Abg. Carolina Velásquez Rivera, solicité que “se sirvan trasladar a las administraciones zonales la documentación adjunta que deja sentada de manera clara los criterios de aplicación de la normativa metropolitana en la materia; y, a su vez, que se sirvan informar a este despacho los mecanismos de control que se implementan con el fin de verificar que las administraciones zonales implementen adecuadamente la normativa metropolitana y que no se dejen de suscribir convenios que generan ingresos a la ciudad por ocupación de espacios públicos.”

En atención a mi requerimiento, mediante memorando No. GADDMQ-SGCTYPC-2023-0262-M (**anexo 4**), de 3 de mayo de 2023, la entonces



Bernardo Abad Merchán
CONCEJAL METROPOLITANO DE QUITO

Oficio Nro. GADDMQ-DC-AMGB-2023-0256-O

Quito, D.M., 28 de junio de 2023

Secretaría General de Coordinación Territorial y Participación Ciudadana, Abg. Carolina Velásquez Rivera, dispone a las Administradoras y Administradores Zonales que se dé “estricto cumplimiento a la Resolución A 022 de 30 de septiembre de 2019, que regula el uso y ocupación exclusiva y temporal del espacio público en el Distrito Metropolitano de Quito, siendo de responsabilidad administrativa de los funcionarios municipales a cargo de los trámites”, y señala que como “mecanismo de control a implementarse por esta Secretaría General, por solicitud del señor Concejal, se realizará una solicitud de casos aleatorios en cada Administración Zonal, a partir del 04 de mayo de 2023 a fin de verificar el cumplimiento de la normativa.”

Por otra parte, mediante oficio No. GADDMQ-DC-AMGB-2023-0169-O (**anexo 5**), de 4 de mayo de 2023, solicité a la Administración Zonal Norte “Eugenio Espejo” información relacionada con el cálculo de las regalías por ocupación de espacio público en su jurisdicción, pues, como señalé en el oficio, resulta al menos llamativo que la Administración Zonal Norte “Eugenio Espejo” no aplique estas normas en el caso de un convenio de uso requerido por Urbanizadora Naciones Unidas S.A. (Quicentro Shopping), que a pesar de tener estacionamientos en subsuelo II, que se acogerían al factor 0,10 conforme las normas expuestas, les aplican un factor 0,30. Sin embargo, a la compañía Centros Comerciales del Ecuador C.A. (Centro Comercial Iñaquito -CCI), ubicada en el mismo sector, con estacionamientos en subsuelo II y bajo las mismas condiciones, le fijaron una regalía en la que la fórmula de cálculo considera un factor E de 0,10, conforme se desprende del Convenio que adjunto (**anexo 6**).

Es decir, en el caso de esta Administración Zonal en particular, a personas jurídicas que se encontraban en la misma situación, les aplican distintos criterios para la fijación de la regalía. Como consecuencia de ello, no se suscriben los convenios que dan lugar al pago de las regalías, dejando la ciudad de percibir importante valores que podrían destinarse para la ejecución de proyectos de interés público a cargo de la Municipalidad. Resulta aún más llamativo el proceder de la Administración Zonal Norte “Eugenio Espejo” si se considera que la Ley Orgánica para la Optimización y Eficiencia de Trámites Administrativos, en su artículo 3, número 6, reconoce el principio “pro-administrado e informalismo” en función del cual, “en caso de duda, las normas serán interpretadas a favor de la o el administrado”.

Con fecha 16 de mayo de 2023 recibo el oficio No. GADDMQ-AZEE-2023-1538-O (**anexo 7**), en el cual la Administración Zonal Norte “Eugenio Espejo” da respuesta a mi requerimiento adjuntando un informe técnico (**anexo 7.1**), el cual mantiene las inquietudes existentes respecto de los aspectos descritos

Por ello, con fecha 25 de mayo de 2023, se realizó en mi despacho una mesa de trabajo con la participación de la señora Secretaria General de Coordinación Territorial y



Bernardo Abad Merchán
CONCEJAL METROPOLITANO DE QUITO

Oficio Nro. GADDMQ-DC-AMGB-2023-0256-O

Quito, D.M., 28 de junio de 2023

Participación Ciudadana, MSc. Carina Vance; la asesora jurídica de la Secretaría General de Coordinación Territorial y Participación Ciudadana, Elizabeth Jaramillo; la entonces Administradora Zonal Norte Eugenio Espejo, señora Gabriela Yanguéz; y, representantes de Urbanizadora Naciones Unidas S.A., empresa a cargo del Centro Comercial Quicentro Shopping, quienes manifestaron sus preocupaciones por lo que consideran una aplicación de la fórmula para determinación de la regalía por ocupación de espacio público en subsuelo que no es objetiva por parte de la Administración Zonal Norte “Eugenio Espejo”. En la reunión, el equipo de la Secretaría General de Coordinación Territorial y Participación Ciudadana y la entonces Administradora Zonal Norte Eugenio Espejo, justificaron el por qué se estaría aplicando el factor E 0,30, a su modo de ver; en tanto que los representantes de Urbanizadora Naciones Unidas S.A., expusieron que ese criterio vulnera el principio de confianza legítima y seguridad jurídica, más aún si se considera que con posterioridad a la vigencia de la Resolución A 022 de 30 de septiembre de 2019, el Municipio ya les habría cobrado la regalía correspondiente con un factor e 0,10, lo cual, así mismo, sucedía en el caso de Centros Comerciales del Ecuador C.A., empresa a cargo del Centro Comercial Iñaquito - C.C.I.

Para contar con mayores elementos, con fecha 5 de junio de 2023 se solicitó a la Administración Zonal Norte “Eugenio Espejo” copia del informe de la Unidad de Espacio Público de la Administración en el que se determina el valor a pagar por regalía por ocupación de espacio público en subsuelo para el periodo 2021-2022, con el fin de determinar si en dicho cálculo se consideró la Resolución No. A 022 de 2019. Mediante oficio No. GADDMQ-AZEE-2023-1811-O (**anexo 8**) de 14 de junio de 2023, la Mgs. María Fernanda Guillén, Administradora Zonal Norte “Eugenio Espejo”, adjunta copia certificada del memorando No. GADDMQ-AZEE-UEP-2021-0112-M (**anexo 8.1**), de 29 de julio de 2021, suscrito por el responsable de espacio público de la Administración, que en su parte pertinente que con base a la Resolución de Alcaldía No. A 022, el factor por nivel del espacio público en subsuelo, para el caso del Quicentro Shopping, es de 0,10: como se evidencia de la siguiente imagen:



Bernardo Abad Merchán
CONCEJAL METROPOLITANO DE QUITO

Oficio Nro. GADDMQ-DC-AMGB-2023-0256-O

Quito, D.M., 28 de junio de 2023

III.5. NORMATIVA VIGENTE: Conforme lo establece la Resolución de Alcaldía N° A 022 de 30 de septiembre de 2019, la fórmula y procedimiento que se debe utilizar para el cálculo de regalías por el uso del espacio público, corresponde a:

REGALÍA = A x B x C x D x E; dónde:

A: COSTO DIARIO POR METRO CUADRADO DE OCUPACIÓN DE ESPACIO PÚBLICO: Valor del promedio ponderado del metro cuadrado de suelo establecido para los rangos de las Áreas de Intervención Valorativa - AIVA del Distrito Metropolitano de Quito, vigente, dividido para 365 días. Conforme el memorando No. GADDMQ-STHV-DMC-UGT-AZEE-2021-0302-M de 12 de julio de 2021, de la Unidad de Catastro de la AZEE, el valor de AIVA Eje Avenida Naciones Unidas código 04030014, corresponde al valor \$ 1.430,00; que determina que se debe considerar el coeficiente **0,46**.

B: SUPERFICIE DEL ESPACIO PÚBLICO A SER OCUPADO TEMPORALMENTE: Medida en metros cuadrados, calculada como superficie de ocupación del espacio público solicitada: en el presente caso **13.038,24 m²**.

C: TIEMPO DE OCUPACIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO: Acordada entre las partes y expresado en días; en el presente caso **365 días**.

D: FACTOR POR FINALIDAD DE USO: Factor en función a la actividad que se solicite: en el presente caso es **1**.

E: FACTOR POR NIVEL DEL ESPACIO PÚBLICO: Factor en función al nivel físico donde se realiza la ocupación del espacio público; en el presente caso es **0,10**.

A: 0,46

B: 13.038,24 m²

C: 365 días

D: 1

E: 0,10

REGALÍA = \$ 218.912,05 (Doscientos dieciocho mil novecientos doce con 05/100) 06 JUN 2023



Dado que en el memorando en referencia, en su numeral 1.2. se cita un informe de la Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda en el que se habría sustentado la fijación del factor E 0,10 para un caso análogo correspondiente al Centro Comercial Ñaquito – C.C.I., se solicitó a la Secretaría en referencia copia certificada de dicho oficio. Mediante oficio No. STHV-UAF-2023-0381-O (**anexo 9**), de 23 de junio de 2023, la Responsable de la Unidad de Gestión y Archivo de la Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda remite a este despacho copia certificada del oficio No. STHV-2020-0188-O (**anexo 9.1**), de 28 de febrero de 2020, que señala:



Bernardo Abad Merchán
CONCEJAL METROPOLITANO DE QUITO

Oficio Nro. GADDMQ-DC-AMGB-2023-0256-O

Quito, D.M., 28 de junio de 2023

ANTECEDENTES

- Para atención de las inquietudes derivadas de la aplicación de la Resolución de Alcaldía Nro. A022 del 30 de septiembre de 2019, la Administración General convoca el 31 de enero de 2020 a una mesa técnica a la Administración Zonal Eugenio Espejo (AZEE), la Dirección Metropolitana Financiera, y la Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda (STHV).
- Durante la mesa técnica, la AZEE supo manifestar que, a su entendimiento, la explicación para la aplicación del Cuadro Nro. 10 sobre el factor de nivel de espacio público no es claro, en particular en el tercer y cuarto párrafo posteriores al cuadro, que explican la condición aplicable al caso en discusión:

"El factor en subsuelo II se aplicará a las intervenciones y/o infraestructuras que estén destinadas a la ocupación de las personas, independientemente de la profundidad y niveles del subsuelo. Para ello, deberán cumplir con las Reglas Técnicas de Arquitectura y Urbanismo, a fin de garantizar la adecuada y segura movilidad y permanencia de los usuarios en subsuelo, ya sea por medios peatonal, no motorizado o motorizado.

...

Para la ocupación en espacio público en subsuelo II, que no requiera infraestructura o intervención distinta al mantenimiento preventivo y correctivo por parte del solicitante, el Factor E corresponderá al subsuelo I (Factor E: 0,30). Por su parte, en los casos en que la ocupación en espacio público en subsuelo II requiera que el solicitante intervenga o dote integralmente de infraestructura, el Factor E corresponderá al subsuelo II (Factor E: 0,10)."

- Una vez entendida la duda de la AZEE, la STHV explicó que la diferenciación entre los factores "subsuelo I" y "subsuelo II" radica en que el primero contempla de ocupación de elementos que conforman infraestructura de sistemas de soporte, como instalaciones eléctricas y de telecomunicaciones, así como mobiliario urbano, mientras que el segundo (subsuelo II) se aplica para infraestructura que pueda ser ocupada por personas, como parqueaderos, bodegas, túneles de circulación, entre otros.

La explicación adicional que se desarrolla en el cuarto párrafo después del cuadro Nro. 10 de la Resolución No. A022, se refiere a que, si el espacio objeto de la ocupación corresponde a la categoría de "subsuelo II" y es parte de infraestructura implementada por el solicitante, es decir, que el solicitante haya invertido en su construcción, el cálculo de la regalía se realizará con el Factor E= 0,10. Sin embargo, si el espacio objeto de la ocupación



Bernardo Abad Merchán
CONCEJAL METROPOLITANO DE QUITO

Oficio Nro. GADDMQ-DC-AMGB-2023-0256-O

Quito, D.M., 28 de junio de 2023

corresponde a la categoría de "subsuelo II" y es parte de infraestructura implementada por el Municipio, es decir, que el solicitante no haya invertido en su construcción y su obligación sobre esta infraestructura recae en el mantenimiento del espacio ocupado, el cálculo de la regalía se realizará con el Factor E=0.30 que corresponde a la categoría de "subsuelo I" pese a que el tipo de espacio corresponda a "subsuelo II".

- Como producto de la mesa técnica, el asesor de la Administración General preparó una ayuda memoria y la remitió a la AZEE mediante Memorando Nro.GADDMQ-AG-AI-2020-0002-M con fecha 31 de enero de 2020, en el cual se resume el trabajo de la mesa y se manifiestan los siguientes acuerdos alcanzados:

"1. Realizar la corrección del cálculo por parte del Administrador del Convenio conforme lo determina el segundo y tercero incisos de la resolución A022, estableciendo el Factor E, subsuelo II, 0.10.

2. Solicitar a los Representantes Legales de los Centros Comerciales que presenten la petición de la baja de los títulos de crédito erróneamente emitidos por parte de la Administración Zonal Eugenio Espejo.

3. La Dirección Administrativa y Financiera de la Zona Eugenio Espejo, dará la baja de los títulos de crédito erróneos y procederá a emitir los nuevos títulos de crédito correctamente calculados."

- Posterior a la mesa técnica, el responsable de Espacio Público de la AZEE remite el Memorando Nro. GADDMQ-AZEE-UEP-2020-0007-M con fecha 07 de febrero de 2020 a la Administradora Zonal Eugenio Espejo, en el cual expone la situación, los resultados de la mesa técnica con la Administración General, y cuatro observaciones sobre el tema, de las cuales tres hacen referencia al caso de ocupación temporal del espacio público en subsuelo que se ha tratado, y solicita elevar la consulta sobre estas observaciones a la Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda.

REVISIÓN DE LAS OBSERVACIONES

Una vez revisadas las observaciones presentadas en el memorando Nro. GADDMQ-AZEE-UEP-2020-0007-M con fecha 07 de febrero de 2020, la Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda se permite realizar las siguientes aclaraciones:

- El criterio emitido en las observaciones del memorando antes mencionado hace énfasis en que la infraestructura de parqueaderos y bodegas con los que Centros Comerciales del Ecuador C.A. ocupa el espacio público en subsuelo, es infraestructura existente y que ni el convenio para la Utilización Temporal del Espacio Público y ni el expediente correspondiente a este caso contemplan la construcción de nueva infraestructura.

Respecto a esta consideración, no se encuentra relación alguna entre que la infraestructura sea existente o la no autorización de nueva infraestructura con que se proceda o no a la firma del convenio, o con relación al uso del Factor E de 0,10 o 0,30. La Resolución No. A022, en cuanto a la aplicación del factor E para subsuelo, no hace referencia a que la aplicabilidad del factor de 0,10 sea solo para infraestructura nueva o que el factor de 0,30 sea para infraestructura existente. La aplicabilidad del factor E en subsuelo se determina en función del tipo de infraestructura en subsuelo y de quién ejecutó e invirtió en la obra. Para el caso que aquí se analiza, la inversión realizada por Centros Comerciales del Ecuador C.A. corresponde al Factor E subsuelo II, con el factor de cálculo de 0,10.

- En la primera observación del memorando No. GADDMQ-AZEE-UEP-2020-0007-M, se menciona que la construcción en subsuelo objeto del Convenio de Utilización Temporal del Espacio Público ya fue compensada mediante el Acta de compensación que se menciona, y que se incluyó como anexo.

Al respecto de esta consideración, el Acta de compensación mencionada se suscribe en el marco del propio convenio de Utilización temporal del espacio público, en el que se estipula que el monto de regalías generado durante los primeros años de vigencia de convenio se efectúe en compensación de la inversión realizada para la construcción de la porción del Bulevar de la Naciones Unidas bajo el cual la compañía está haciendo uso del



Bernardo Abad Merchán
CONCEJAL METROPOLITANO DE QUITO

Oficio Nro. GADDMQ-DC-AMGB-2023-0256-O

Quito, D.M., 28 de junio de 2023

espacio público en subsuelo. Es decir que, Centros Comerciales del Ecuador C.A. se hizo cargo de la construcción de dicha porción del bulevar y que el monto de la inversión de dicha construcción cubriría los valores de regalías correspondientes a los primeros años de utilización del espacio público, pero que una vez que los valores de las regalías hayan sido cubiertos por el cruce con la inversión de la construcción del bulevar, la compañía seguiría pagando las regalías correspondientes. Bajo este contexto, la compensación se realizó sobre las obras correspondientes al bulevar, incluido soterramiento, mas no con las obras correspondientes a los parqueaderos subterráneos, es decir que la inversión de la obra subterránea corrió por cuenta de la compañía.

CRITERIO FINAL

Una vez revisado el expediente remitido y conforme a lo resuelto en la mesa técnica en la que delegados de su Administración Zonal estuvieron presentes, no se encuentra impedimentos o contradicciones para no aplicar el Factor E = 0,10 de Subsuelo II para el cálculo de la regalía para utilización temporal del Espacio Público con fin de parqueaderos subterráneos a favor de Centros Comerciales del Ecuador C.A.

II. CONCLUSIONES.

Con los antecedentes expuestos, señor Alcalde, el proceso de fiscalización desarrollado por este despacho a partir de abril del presente año en ejercicio de la atribución que me confiere la letra d) del artículo 88 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización – COOTAD, me han permitido arribar a las conclusiones que detallo a continuación:

1. Tal como ha sido redactada la Resolución de Alcaldía No. A 022, de septiembre de 2019, y con base a los informes que dieron lugar a su expedición, con relación al factor E por ocupación de espacio público en subsuelo, queda claro que:

1.1. El Subsuelo I, corresponde a intervenciones superficiales, tales como las intervenciones orientadas a la instalación soterrada de infraestructura, elementos y/o mobiliario de servicios, como contenedores de residuos, hasta 4 metros de profundidad. En este caso el factor E, será de 0,30.

1.2. El Subsuelo II, corresponde a intervenciones profundas, destinadas a la ocupación de las personas, independientemente de la profundidad y niveles de subsuelo, incluyendo la superficie de espacio público necesaria para la conexión entre superficie y el subsuelo. En este caso el factor E, será de 0,10.

a. En la ocupación de subsuelo II, que no requiera infraestructura o intervención distinta al mantenimiento preventivo y correctivo por parte del solicitante, el factor E, corresponderá al subsuelo I, es decir, factor 0,30.

b. En tanto que, en la ocupación en subsuelo II que requiere que el solicitante intervenga o dote integralmente de infraestructura, el factor E, corresponderá al subsuelo II, es decir,



Bernardo Abad Merchán
CONCEJAL METROPOLITANO DE QUITO

Oficio Nro. GADDMQ-DC-AMGB-2023-0256-O

Quito, D.M., 28 de junio de 2023

factor 0,10.

c. Adicionalmente, sobre la aplicación del factor E 0,10 o 0,30 para el subsuelo II, el oficio No. STHV-2020-0188-O, de 28 de febrero de 2020, de la Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda, señala:

“(…) si el espacio objeto de la ocupación corresponde a la categoría de “subsuelo II” y es parte de infraestructura implementada por el solicitante, es decir, que el solicitante haya invertido en su construcción, el cálculo de la regalía se realizará con el Factor E= 0,10. Sin embargo, si el espacio objeto de la ocupación corresponde a la categoría de “subsuelo II” y es parte de infraestructura implementada por el Municipio, es decir, que el solicitante no haya invertido en su construcción y su obligación sobre esta infraestructura recae en el mantenimiento del espacio ocupado, el cálculo de la regalía se realizará con el Factor E= 0,30 que corresponde a la categoría de “subsuelo I” pese a que el tipo de espacio corresponda a “subsuelo II”.

(…) La Resolución No. A 022, en cuanto a la aplicación del factor E para subsuelo, no hace referencia a que la aplicabilidad del factor de 0,10 sea solo para infraestructura nueva o que el factor de 0,30 sea para infraestructura existente. La aplicabilidad del factor E en subsuelo se determina en función del tipo de infraestructura en subsuelo y de quién ejecutó e invirtió en la obra. (…)

2. A partir de la vigencia de la Resolución de Alcaldía No. A 022, de 30 de septiembre de 2019, para el cálculo de las regalías por ocupación de espacio público en subsuelo, en el sector de la Av. Naciones Unidas, en los casos específicos de los estacionamientos construidos por Urbanizadora Naciones Unidas S.A. (Quicentro Shopping) y Centros Comerciales del Ecuador C.A. (Centro Comercial Iñaquito – C.C.I.), la Administración Zonal Norte “Eugenio Espejo” aplicó en varias ocasiones el factor de subsuelo II E = 0,10, entre otros, con base al criterio contenido en el oficio No. STHV-2020-0188-O, de 28 de febrero de 2020, de la Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda.

Como muestra de ello, se cuenta con el convenio para la utilización temporal de espacio público entre el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito y Centros Comerciales del Ecuador C.A. (**anexo 6**), de 1 de junio de 2022, que en su cláusula quinta, sobre la regalía, con base a la Resolución No. A 022, considera un factor E = 0,10. Así mismo, para la determinación de la regalía correspondiente al periodo 2021 – 2022 correspondiente a la Urbanizadora Naciones Unidas S.A., el memorando No. GADDMQ-AZEE-UEP-2021-0112-M (**anexo 8.1**), de 29 de julio de 2021, consideró, con base a la Resolución No. A 022 un factor E = 0,10.

3. A partir del año 2022, la Administración Zonal Norte “Eugenio Espejo” ha cambiado



Bernardo Abad Merchán
CONCEJAL METROPOLITANO DE QUITO

Oficio Nro. GADDMQ-DC-AMGB-2023-0256-O

Quito, D.M., 28 de junio de 2023

su criterio respecto del cálculo de la regalía por ocupación de espacio público en subsuelo para las empresas que cuentan con estacionamientos bajo el bulevar de la Av. Naciones Unidas, lo cual, conforme se expuso por parte de la Administración Zonal en mesa de trabajo realizada con fecha 25 de mayo de 2023, respondería a la redacción de la Resolución No. A022, que no le brinda suficiente claridad respecto de su aplicación, a criterio de la Administración Zonal.

En esa línea, consideramos pertinente que usted, señor Alcalde, de así considerarlo pertinente, en ejercicio de la atribución que le confiere el artículo 3931 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, con el apoyo de la Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda, Secretaría General de Coordinación Territorial y Participación Ciudadana, y Procuraduría Metropolitana, modifique la Resolución No. A 022 de 30 de septiembre de 2019, en la redacción de la fórmula de cálculo de la regalía por ocupación de espacio público, en particular en lo relacionado con los casos relacionados con el espacio público en subsuelo, evitando que continúe la problemática descrita en el presente oficio.

4. El cambio de criterio de la Administración Zonal Norte “Eugenio Espejo” ha derivado en que las empresas que han solicitado la suscripción de convenios y pago de regalías por ocupación de espacio público en subsuelo en el sector del bulevar de la Av. Naciones Unidas hayan interpuesto recursos administrativos y judiciales que, en definitiva, no ha permitido que los montos que la ciudad debe percibir por concepto de regalías ingresen efectivamente al Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito.

5. Este despacho considera que el criterio de la Administración Zonal Norte “Eugenio Espejo” para la aplicación del factor E en la fórmula del cálculo de la regalía por ocupación de espacio público en subsuelo, no es consistente frente a actuaciones previas de la propia Administración frente a los mismos administrados en ejercicios económicos previos, lo cual, podría configurar una inobservancia del derecho a la seguridad jurídica consagrado en el artículo 82 de la Constitución, y de los principios de seguridad jurídica y confianza legítima previstos en el artículo 22 del Código Orgánico Administrativo, en función de los cuales las *“administraciones públicas actuarán bajo los criterios de certeza y previsibilidad. La actuación administrativa será respetuosa con las expectativas que razonablemente haya generado la propia administración pública en el pasado.”*

Se deja constancia que la información recabada por este despacho conforme el detalle constante líneas arriba, así como las mesas de trabajo convocadas, tienen como fundamento la atribución de fiscalización que me otorga el artículo 88, letra d) del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización – COOTAD, en concordancia con la Resolución del Concejo No. C 074, de 8 de marzo de 2016, por lo



Bernardo Abad Merchán
CONCEJAL METROPOLITANO DE QUITO

Oficio Nro. GADDMQ-DC-AMGB-2023-0256-O

Quito, D.M., 28 de junio de 2023

que correspondiéndole a la Alcaldía Metropolitana y a los órganos ejecutivos del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito el análisis de la información aquí recabada y la implementación de las medidas correspondientes, si así lo consideran pertinente, me permito solicitar a usted que se informe a este despacho las acciones que se llegasen a ejecutar a partir del análisis contenido en el presente oficio.

Con sentimientos de distinguida consideración.

Atentamente,

Documento firmado electrónicamente

Sr. Bernardo Abad Merchán
CONCEJAL METROPOLITANO
DESPACHO CONCEJAL ABAD MERCHAN GORKY BERNARDO

Anexos:

- ZONALES SUSCRIPCION CONVENIOS-ESPACIO PUBLICO-MODIFICATIA RA-001-A-2014-DEROGATORIA RA-006-2014.PDF
- Anexo 2. STHV-2023-0525-O.pdf
- Anexo 2.1. sthv-2019-0094-o-certificado.pdf
- Anexo 2.2. Informe_tecnico - certificado.pdf
- Anexo 3. GADDMQ-DC-AMGB-2023-0163-O.pdf
- Anexo 4. GADDMQ-SGCTYPC-2023-0262-M.pdf
- Anexo 5. GADDMQ-DC-AMGB-2023-0169-O.pdf
- Anexo 6. Convenio CCI AZEE.pdf
- Anexo 7. GAADDMQ-AZEE-2023-1538-O.pdf
- Anexo 8. GADDMQ-AZEE-2023-1811-O (2).pdf
- Anexo 8.1. GADDMQ-AZEE-UEP-2021-0112-M.pdf
- Anexo 9. STHV-UAF-2023-0381-O.pdf
- Anexo 9.1. Oficio_STHV-2020-0188-O.pdf
- Anexo 7.1. informe_tÉcnico_concejala_baad_(1)-signed.pdf

Copia:

Señora Doctora
Libia Fernanda Rivas Ordóñez
Secretaria General
SECRETARÍA GENERAL DEL CONCEJO METROPOLITANO DE QUITO

Señora Magíster
Carina Isabel Vance Mafla



Bernardo Abad Merchán
CONCEJAL METROPOLITANO DE QUITO

Oficio Nro. GADDMQ-DC-AMGB-2023-0256-O

Quito, D.M., 28 de junio de 2023

Secretaría de Coordinación Territorial y Participación Ciudadana
SECRETARÍA GENERAL DE COORDINACIÓN TERRITORIAL Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Señor Arquitecto
José Adolfo Morales Rodríguez
Secretario de Territorio Hábitat y Vivienda - FD 3
SECRETARÍA DE TERRITORIO, HÁBITAT Y VIVIENDA

Señor Doctor
Fausto Andrés Segovia Salcedo
Procurador Metropolitano
PROCURADURÍA METROPOLITANA DEL GAD DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

Señora Magíster
María Fernanda Guillen Palacios
Administradora Zonal Eugenio Espejo
ADMINISTRACION ZONAL EUGENIO ESPEJO

Economista
Ligia María de los Ángeles Gómez Proaño
Gerente General
CENTROS COMERCIALES DEL ECUADOR C.A.

Gerente
Verónica Leticia Vaca Fuentes
Gerente General
URBANIZADORA NACIONES UNIDAS S. A.

Acción	Siglas Responsable	Siglas Unidad	Fecha	Sumilla
Elaborado por: Diego Sebastian Cevallos Salgado	dcs	DC-AMGB	2023-06-28	
Revisado por: Diego Bladimir Vaca Flores	dbv	DC-AMGB	2023-06-28	
Aprobado por: Bernardo Abad Merchán	ba	DC-AMGB	2023-06-28	

