



MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO  
PROCURADURÍA METROPOLITANA

Quito, 11 JUL 2019

Expediente No. 2019-01443  
Gdoc No. 2019-075948

Señor abogado  
Carlos Alomoto Rosales  
**SECRETARIO GENERAL**  
**CONCEJO METROPOLITANO DE QUITO**  
En su despacho.-



Señor Secretario:

En relación a su oficio SG-0102, de 6 de junio de 2019, ponemos en su conocimiento y, por su intermedio, en conocimiento de la Comisión de Uso de Suelo, el siguiente criterio jurídico de carácter informativo:

**1 Competencia**

1. Emitimos el Informe, en calidad de Subprocuradores Metropolitanos, fundamentados en el art. 11 de la Ley Orgánica de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito, y los oficios 0000095 y 0000096, de 27 de mayo de 2019, del Procurador Metropolitano.

**2 Ámbito y objeto**

2. El objeto de este Informe es manifestar al requirente el criterio de esta Procuraduría Metropolitana, respecto al siguiente asunto planteado:

Criterio jurídico respecto a la actuación de la Comisión de Uso de Suelo, en temas e informes insertados en el orden del día de las sesiones, cuyo contenido correspondería a asuntos de la Comisión de Ordenamiento Territorial; bajo este contexto, se requiere la definición, alcance, delimitación e intervención de la Comisión de Uso de Suelo, en los temas a ser tratados.

3. Este criterio tiene una naturaleza meramente informativa, al ser requerido por una autoridad distinta de las establecidas en el art. 1 letra c) de la resolución A-005.

**3 Marco para el análisis jurídico**

4. De acuerdo con la información remitida, el lunes 3 de junio de 2019, se realizó la segunda sesión ordinaria de la Comisión de Uso de Suelo, en la que se resolvió solicitar a esta Procuraduría Metropolitana un criterio respecto a lo señalado en el párrafo 2.

5. La Constitución de la República reconoce el principio de legalidad para la actuación, entre otros, de las entidades, entes y órganos que ejercen potestades públicas. El Código Orgánico Administrativo, define legalmente lo que es la competencia y sus criterios de atribución.



6. El Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, publicado en el Registro Oficial Edición Especial No. 902 de 07 de mayo de 2019, en su título I del Libro I.1., regula en específico las competencias de las comisiones del Concejo Metropolitano del Gobierno Autónomo del Distrito Metropolitano de Quito, y en el título II del Libro IV. 7 lo relativo a los asentamientos humanos de hechos y consolidados.

#### **4 Análisis y criterio jurídico**

7. El art. 226 de la Constitución, reconoce el principio de legalidad para las actuaciones de la administración pública, indicando lo siguiente:


Art. 226.- 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.

8. De acuerdo con la norma transcrita, las instituciones del Estado y toda persona que actúe en virtud de una potestad estatal ejercerán las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Esta disposición, consagra el principio de legalidad que, con rango constitucional, constituye una garantía para los individuos y la fuente y medida de las potestades públicas. El principio de legalidad es una garantía del goce y ejercicio de los derechos constitucionales, pues toda intervención que no se encuentre autorizada en la ley constituye, en sí mismo, una vulneración ilegítima del espacio reservado a la comunidad y a los individuos.

9. El principio de legalidad, asimismo, es fuente y medida para el ejercicio del poder público, en el sentido de que ninguna persona está habilitada a ejercer autoridad sobre los demás miembros de una comunidad o los individuos si es que no existe una norma que le otorgue esa capacidad y, en cualquier caso, siempre dentro del límite de la competencia asignada.

10. De acuerdo con el art. 65 del Código Orgánico Administrativo, la competencia es la medida en que se encuentra habilitado un órgano para obrar y cumplir sus fines.<sup>1</sup> Se entiende que la competencia, es la medida de la potestad pública que le corresponde a cada órgano, que se asigna de acuerdo al art. precitado, en base a los siguientes parámetros: (i) materia; (ii) territorio; (iii) tiempo; y, (iv) grado. La competencia atribuida en razón de la materia, se refiere al objeto sobre el cual un órgano, ente u organismo, puede actuar.

11. El art. I.1.48 del Código Municipal señala las competencias de cada una de las Comisiones del Concejo Metropolitano. Concretamente, respecto a la Comisión de Uso de Suelo y la Comisión de Ordenamiento Territorial, indica lo siguiente (énfasis añadido):

Art. I.1.48.- Ámbito de las comisiones.- Los deberes y atribuciones de las comisiones del Concejo Metropolitano son las determinadas en la 

<sup>1</sup> Código Orgánico Administrativo. “Art. 65.- Competencia. La competencia es la medida en la que la Constitución y la ley habilitan a un órgano para obrar y cumplir sus fines, en razón de la materia, el territorio, el tiempo y el grado.”



normativa nacional y metropolitana vigente dentro de su ámbito de acción correspondiente, detallado a continuación:

Comisión de Uso de Suelo: Estudiar, elaborar y proponer al Concejo proyectos normativos para definir las estrategias de desarrollo urbanístico del Distrito primordialmente, regulaciones de uso y ocupación de suelo; proponer reformas a los instrumentos de planificación y gestión constantes en la normativa de suelo, para lograr un crecimiento ordenado y armónico de la ciudad, así como sobre la nomenclatura del espacio público, e informar al Concejo sobre los temas relacionados con estos aspectos.

Comisión de Ordenamiento Territorial: Estudiar, elaborar y proponer al Concejo proyectos normativos que contengan el diseño y adopción de los instrumentos y procedimientos de gestión que permitan ejecutar actuaciones integrales de regularización de asentamientos humanos de hecho y consolidados para lo cual propondrá la inclusión de las modificaciones aprobadas en el Plan de Ordenamiento Territorial.

12. De acuerdo con esa norma, la Comisión de Uso de Suelo es la competente para tratar asuntos relacionados al uso y ocupación del suelo en el Distrito Metropolitano de Quito, y la Comisión de Ordenamiento Territorial es competente para la ejecución de actuaciones *integrales* de regularización de asentamientos humanos de hecho y consolidados<sup>2</sup>.

13. Respecto a los asentamientos humanos de hechos y consolidados, el título II del Libro IV. 7 del Ordenamiento Territorial del Código Municipal, regula (i) la declaración de interés social, y (ii) establece el proceso integral para su regularización. Dentro de ese proceso integral, como una de las etapas, consta el cambio de zonificación de los predios (art. IV.7.44<sup>3</sup>), según corresponda en cada caso.

14. El cambio de zonificación de un predio constituye una actividad que corresponde a la competencia relacionada con el uso y ocupación del suelo y, como tal, sería competencia de la comisión de la materia. No obstante, cuando se trata de asentamientos humanos de hecho y consolidados, al ser tal cambio parte integrante del proceso de regularización de conformidad con el art. I.1.48 del Código Municipal, su conocimiento y tratamiento correspondería a la Comisión de Ordenamiento Territorial, como consecuencia de la aplicación del régimen específico aplicable a la

---

<sup>2</sup> Se entiende por asentamiento humano de hechos y consolidado, de conformidad con el art. IV.7.29 del Código Municipal, lo siguiente: "Asentamiento humano de hecho y consolidado.- Son asentamiento cuyo fraccionamiento, trama vial y distribución de las áreas verdes y de equipamiento, no ha sido aprobado por la municipalidad, de tal forma que no ha considerado el planeamiento urbanístico metropolitano establecido, o que se encuentra en zona de riesgo mitigable, y que presenta inseguridad jurídica respecto de la tenencia del suelo, precariedad en la vivienda y déficit de infraestructura y servicios básicos."

<sup>3</sup> Código Municipal. "Artículo IV.7.44.- Cambio de zonificación.- Si el asentamiento humano de hecho y consolidado se ubica en un sector cuya zonificación no permite la división de los predios que de hecho ya se encuentre realizada, el Concejo Metropolitano, a través de las comisiones correspondientes y previa la obtención de los informes técnicos necesarios, podrá autorizar el cambio de zonificación, exclusivamente para el predio sujeto de regularización, considerando las condiciones territoriales del asentamiento. La propuesta de cambio de zonificación deberá ser presentada por la Unidad Técnica Especializada en procesos de regularización, previo el cumplimiento de todos los requisitos determinados en el ordenamiento jurídico."

*[Handwritten mark]*



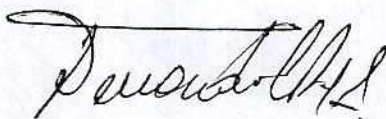
regularización de tales asentamientos. En efecto, al establecerse normativamente que la Comisión de Ordenamiento Territorial debe ejecutar las actuaciones *integrales* tendientes a la regulación de ese tipo de asentamientos, del tenor literal de la norma,<sup>4</sup> se puede inferir que, como parte de esas actuaciones integrales, el cambio de zonificación (cuando corresponda) debería ser conocido y tratado por la Comisión de Ordenamiento Territorial.

15. Este criterio no puede afectar las actuaciones previas realizadas por la Comisión de Uso de Suelo, dentro de los procesos para regularización de asentamientos humanos de hecho y consolidados. La validez de las formulaciones normativas adoptadas por el Concejo Metropolitano sobre la base de informes preceptivos (actos de simple administración) no podrían afectarse como consecuencia de una definición *ex post* sobre el ámbito de las competencias de sus comisiones.

## 5 Conclusión

16. Con base en los fundamentos expuestos, esta Procuraduría Metropolitana, respecto a lo solicitado indica que le corresponde a la Comisión de Ordenamiento Territorial realizar las actuaciones integrales tendientes a la regularización de asentamientos humanos de hechos y consolidados inclusive en aquellos aspectos relacionados con el cambio de zonificación, en los casos en los que se lo requiera, para cumplir exclusivamente con el objeto previsto en el Título II del Libro IV. 7 del Código Municipal.

Muy atentamente.



Ab. Fernando A. Rojas Y.

**SUBPROCURADOR METROPOLITANO**



Dr. Édison Yépez Vinuesa

**SUBPROCURADOR METROPOLITANO (E)**

Ejemplar 1: Destinatario

Ejemplar 2: Archivo Procuraduría Metropolitana

---

<sup>4</sup> Código Civil. "Art. 18.- Los jueces no pueden suspender ni denegar la administración de justicia por oscuridad o falta de ley. En tales casos juzgarán atendiendo a las reglas siguientes: 1. Cuando el sentido de la ley es claro, no se desatenderá su tenor literal, a pretexto de consultar su espíritu. [...] 2. Las palabras de la ley se entenderán en su sentido natural y obvio, según el uso general de las mismas palabras; pero cuando el legislador las haya definido expresamente para ciertas materias, se les dará en éstas su significado legal; [...]"