SUBCOMISIÓN DE CODIFICACIÓN LEGISLATIVA

Informe Técnico Jurídico No. ISCL-2017-001

Doctor

Pedro Freire López

Presidente de la Comisión de Codificación Legislativa

Presente

De nuestra consideración:

Señor Presidente, para su conocimiento y el de la Comisión que preside, remitimos a usted el siguiente informe técnico jurídico emitido por la Subcomisión de Codificación Legislativa, al amparo de lo dispuesto en el artículo 6 de la Ordenanza Metropolitana No. 003, reformada mediante Ordenanza Metropolitana No. 124; y, el literal b) del artículo 2 de la Resolución del Concejo Metropolitano No. C 251, de 4 de octubre de 2016, que establece las normas generales y el procedimiento a seguir para el funcionamiento de la Subcomisión, con las siguientes consideraciones:

1.- ANTECEDENTES:

1.1.- La Subcomisión de Codificación Legislativa, en sesión de 27 de enero de 2017, acordó continuar con la codificación del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, avanzando en el análisis de cada uno de los Libros que lo conforman, en el orden que se encuentran incorporados al mismo, así como en base al proyecto entregado por parte de la Corporación de Estudios y Publicaciones a la Procuraduría Metropolitana.

1.2.- En tal virtud, en sesiones efectuadas los días 17 y 24 de febrero, 3, 10, 17 y 24 de marzo, 7, 21 y 28 de abril, 19 de mayo y 2 y 9 de junio de 2017, así como en mesa de trabajo de 28 de marzo de 2017, la Subcomisión de Codificación Legislativa analizó los siguientes Títulos y Libros del Código Municipal: Título Preliminar; Libro I, del Concejo y de la Organización Administrativa; Libro… (I.1), del Régimen Administrativo del Suelo en el Distrito Metropolitano de Quito; y, Libro… (I.2), del Espacio Público.

1.3.- Para contar con un criterio especializado en las materias que abarcan los Libros antes referidos del Código Municipal, la Subcomisión de Codificación Legislativa convocó a sus sesiones a las dependencias municipales relacionadas con la temática a abordarse. Así, se contó con la presencia de la Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda, Dirección Metropolitana de Recursos Humanos, la Dirección Metropolitana de Gestión de Bienes Inmuebles, Dirección Metropolitana de Parroquias Rurales, Dirección Metropolitana de

Catastro, Agencia Metropolitana de Control, y el asesor de la Comisión de Igualdad, Género e Inclusión Social del Concejo Metropolitano de Quito. De igual manera, se requirieron diversos informes sobre la aplicación de la normativa en referencia, a la Secretaría General de Planificación, Dirección Metropolitana Administrativa, Agencia Metropolitana de Control, Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda, Secretaría General de Coordinación Territorial y Participación Ciudadana, y Empresa Pública Metropolitana de Logística para la Seguridad – EMSEGURIDAD.

1.4.- Para efectos de la presente propuesta de codificación, y en base a los criterios mantenidos previamente, la Subcomisión estableció un mecanismo de codificación por el cual todo cambio normativo vigente en el ordenamiento jurídico nacional y metropolitano, relacionado con el objeto del proyecto, se introduce al mismo de forma automática, por no tratarse de una reforma, pues constituye justamente un esfuerzo de codificación de la normativa metropolitana.

2.- ANÁLISIS DEL PROYECTO DE CODIFICACIÓN:

Con el fin de que las Ordenanzas emitidas por el Concejo Metropolitano de Quito sean conocidas por la ciudadanía, en el año 1997, el Cuerpo Edilicio emite el Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, el cual contiene un orden sistemático de todas las Ordenanzas vigentes en el Distrito Metropolitano de Quito. En función de las diversas Ordenanzas aprobadas por el Concejo Metropolitano de Quito a partir de la expedición del Código Municipal, la Subcomisión de Codificación Legislativa, en sesiones y mesas de trabajo detalladas en el numeral 1.2 de los antecedentes del presente informe técnico – jurídico, realizó un análisis del Código Municipal en su Título Preliminar; Libro I, del Concejo y de la Organización Administrativa; Libro… (I.1), del Régimen Administrativo del Suelo en el Distrito Metropolitano de Quito; y, Libro… (I.2), del Espacio Público, dando como resultado el proyecto de codificación que se encuentra como **anexo 1** del presente, como parte integrante del mismo, el cual contiene un detalle específico de todas las normas que se introducen y se eliminan del Código producto de reformas o derogatorias, expresas o tácitas, constantes en el ordenamiento jurídico nacional y metropolitano vigente.

En términos generales, la Subcomisión realiza el siguiente análisis:

1. **En el Título Preliminar:**

   - En el artículo …(6), se elimina la posibilidad de expedir acuerdos o resoluciones que reformen o deroguen normas que, pese a no tener carácter general, fueron expedidas mediante Ordenanzas, toda vez que aquello constituye una

vulneración del orden jerárquico de las normas previsto en el artículo 425 de la Constitución de la República del Ecuador.

- La Ordenanza Metropolitana No. 194 de 24 de noviembre de 2006, establecía la obligación de la Procuraduría Metropolitana de publicar periódicamente la codificación del Código Municipal, al menos una vez cada dos años. Esta Ordenanza fue derogada mediante Ordenanza Metropolitana No. 003, de 31 de mayo de 2014, en tal sentido, no existe dicha obligación.

2. En el Libro I:

- La Ordenanza Metropolitana No. 003, de 31 de mayo de 2014, reformada mediante Ordenanza Metropolitana No. 124, sustituye la normativa que regula el funcionamiento de las Comisiones del Concejo Metropolitano de Quito.
- La Ordenanza Metropolitana No. 102, del Sistema Metropolitano de Participación Ciudadana y Control Social, derogó la Ordenanza Metropolitana No. 187, de 6 de julio de 2006; sin embargo, no se incorporó al Código Municipal, como sí lo establecía la Ordenanza Metropolitana No. 187. En tal sentido, se propone su incorporación en el mismo Título que ocupaba la normativa derogada. A su vez, dentro del análisis efectuado por la Subcomisión se determinó que la Ordenanza Metropolitana No. 177, de 24 de abril de 2006, que regula los procedimientos de mejoramiento vial a través del sistema de gestión participativo, se encuentra vigente, sin perjuicio de lo cual, la Secretaría de Coordinación Territorial y Participación Ciudadana, mediante oficio No. SGCTYPC-DMPC-449-2016, de 17 de noviembre de 2016, considera que la misma debe ser objeto de una reforma (**anexo 2**).
- El Capítulo…(II.1), referente a la Transferencia de Competencias a las Juntas Parroquiales del Distrito Metropolitano de Quito, se incorporó al Código Municipal a través de las Ordenanzas Metropolitanas Nos. 185, de 3 de agosto de 2006, y 256, de 31 de julio de 2008, las cuales fueron emitidas en función de la normativa constante en la Ley Orgánica de Juntas Parroquiales Rurales y la Ley Especial de Descentralización del Estado y Participación Ciudadana, mismas que fueron derogadas expresamente por el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización –COOTAD, el cual estableció un nuevo marco normativo en materia de ejercicio de competencias por parte de los gobiernos autónomos descentralizados, incorporando un Sistema Nacional de Competencias. En tal sentido, las normas introducidas al Código Municipal a través de las Ordenanzas Metropolitanas Nos. 185, de 3 de agosto de 2006, y 256, de 31 de julio de 2008, no son aplicables en función del ordenamiento jurídico

vigente, por lo que se propone la derogatoria expresa de dicho capítulo del Código Municipal.

Dentro de este Capítulo se solicitó un informe a la Agencia Metropolitana de Control, con relación a convenios Comisarias Parroquiales previstas en el mismo, en el cual se señala que no existe constancia de convenios suscritos con Juntas Parroquiales Rurales respecto de la materia, conforme consta en el oficio No. AMC-SM-JA-2017, de 19 de abril de 2017 (**anexo 3**). De igual manera, se solicitó un informe sobre convenios de transferencia de competencias suscritos por las Administraciones Zonales, respecto de lo cual la Secretaría General de Coordinación Territorial y Participación Ciudadana remite el oficio No. SGTYPC-DMPR-0645, de 26 de abril de 2017 (**anexo 4**), en el cual se remite únicamente un convenio suscrito con el Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial Rural de Calderón, el cual no se refiere a transferencia de competencias en los términos previstos en el Capítulo antes referido.

En tal virtud, se considera procedente la derogatoria del Capítulo en referencia, por contraponerse a la normativa nacional vigente en materia del sistema de competencias de los distintos niveles de gobierno.

- El Capítulo relacionado con las "Dietas de los Concejales" se deroga en función de la vigencia del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización – COOTAD, mismo que establece que los ediles se consideran funcionarios públicos en concordancia con la Ley Orgánica de Servicio Público, por lo que perciben una remuneración, con todos los derechos y obligaciones de un servidor público, dejando de lado el régimen de dietas.
- En el Capítulo de los Ramos de la Administración Municipal, se propone adecuarlo a la estructura orgánica vigente, aprobada por la Alcaldía Metropolitana mediante Resolución No. A 0010, de 1 de abril de 2011, en ejercicio de las atribuciones que le confiere el ordenamiento jurídico.
- El Capítulo del Régimen del Personal sufre una serie de derogatorias tácitas, considerando que el mismo fue expedido en base a una normativa nacional actualmente derogada, especialmente la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa. Conforme el análisis efectuado por la Subcomisión, conjuntamente con la Dirección Metropolitana de Recursos Humanos, el Capítulo es derogado tácitamente casi en su integridad, por las normas constantes en la Ley Orgánica de Servicio Público, su Reglamento, así como los diversos acuerdos emitidos por la Cartera de Estado competente en la materia. La derogatoria no afecta de manera alguna los derechos de los servidores previstos en el ordenamiento jurídico, pues aquellas normas que se excluyen ya

se encuentran reguladas en otros cuerpos normativos jerárquicamente superiores.

- El Capítulo IV, relacionado con los Comisarios Metropolitanos, es derogado tácitamente con la expedición de la Ordenanza Metropolitana No. 321, de 18 de octubre de 2010, que regula la potestad sancionadora de la Municipalidad.

- En cuanto al Capítulo V, de los Bienes Municipales, la normativa emitida en base a la Ley Orgánica de Régimen Municipal se adecúa al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización – COOTAD; a excepción de la Sección III, relacionada con la donación de bienes inmuebles de propiedad municipal, la misma es derogada en función de la normativa nacional vigente en la materia. Dentro de este Capítulo la Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda emite su informe mediante oficio No. STHV-DMGT-1830, de 12 de abril del año en curso, en el cual informa sobre la normativa aplicable respecto de comodatos de bienes municipales (**anexo 5**)

  Dentro del Capítulo de los Bienes Municipales, se solicitó el criterio de la Dirección Metropolitana Administrativa con relación a la vigencia de la Sección VI del mismo, sobre el uso de vehículos municipales. Dicha Dirección, mediante oficio No. 504, de 24 de marzo de 2017 (**anexo 6**), informa que sí aplica la normativa constante en el Código Municipal sobre la materia, toda vez que la misma se encuentra vigente.

- A continuación del Capítulo de los Bienes Municipales, se propone la incorporación de la Ordenanza Metropolitana No. 169, que establece el procedimiento de declaratoria y regularización de bienes inmuebles urbanos mostrencos, por tener relación con la materia, la misma que fue sancionada por el señor Alcalde el 18 de mayo de 2017, y se encuentra vigente.

- El Capítulo VII, de las Concesiones, de la Asociación con el Sector Privado y de los Permisos, se encuentra derogado en función de la vigencia de la Ordenanza Metropolitana No. 406, sancionada el 14 de junio de 2013, que establece el régimen de colaboración público privada entre las empresas públicas metropolitanas y personas jurídicas privadas o de la economía popular y solidaria. En este sentido justamente se manifiesta la Secretaría de Desarrollo Productivo y Competitividad, mediante oficio No. SDPC-0151-2017-DS, de 27 de marzo de 2017 (**anexo 7**).

- En el Capítulo IX, de las Empresas Públicas Metropolitanas, se incorpora el Régimen Común de las mismas, establecido mediante Ordenanza Metropolitana No. 301, misma que se reforma a través de la Ordenanza Metropolitana No. 406. De igual manera, este Capítulo contiene las normas que dan lugar a la creación

de todas las empresas públicas metropolitanas, así como sus subsecuentes reformas y derogatorias.

- En cuanto a los diversos órganos municipales previstos en el Libro I, relacionados con materia de igualdad, género e inclusión social (Consejo Metropolitano de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia – COMPINA; Consejo Metropolitano de Mujeres; y, Concejo Metropolitano de Jóvenes), los mismos se encuentran vigentes, sin perjuicio de lo cual, debe señalarse que conforme se analizó en el seno de la Subcomisión conjuntamente con el asesor de la Comisión de Igualdad, Género e Inclusión Social, se encuentra en proceso de aprobación la Ordenanza que regula el Sistema de Protección Integral del Distrito Metropolitano de Quito, la cual eventualmente derogaría las Ordenanzas que dan lugar a la existencia de estas instancias municipales. En tal sentido, en caso de aprobarse el proyecto normativo en referencia de modo tal que se deroguen las Ordenanzas que crearon las diversas dependencias municipales en referencia, se procederá a actualizar la codificación del presente Libro, con las modificaciones que correspondan.

  Lo señalado es concordante con lo establecido en el oficio No. SGP-2017-0580, de 6 de junio de 2017, de la Secretaría General de Planificación (**anexo 8**).

- En cuanto a los diversos órganos municipales previstos en el Libro I, relacionados con materia de igualdad, género e inclusión social (Consejo Metropolitano de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia – COMPINA; Consejo Metropolitano de Mujeres; y, Concejo Metropolitano de Jóvenes), los mismos se encuentran vigentes, sin perjuicio de lo cual, debe señalarse que conforme se analizó en el seno de la Subcomisión conjuntamente con el asesor de la Comisión de Igualdad, Género e Inclusión Social, se encuentra en proceso de aprobación la Ordenanza que regula el Sistema de Protección Integral del Distrito Metropolitano de Quito, la cual eventualmente derogaría las Ordenanzas que dan lugar a la existencia de estas instancias municipales. En tal sentido, en caso de aprobarse el proyecto normativo en referencia de modo tal que se deroguen las Ordenanzas que crearon las diversas dependencias municipales en referencia, se procederá a actualizar la codificación del presente Libro, con las modificaciones que correspondan.

- Por otra parte, con relación al Capítulo… (XV), de la Comisión Metropolitana de Regulación de los Servicios Públicos del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, la Secretaría General de Planificación remite su informe contenido en el oficio No. SGP-2017-0592, de 8 de junio de 2017 (**anexo 9**), en el cual se señala que la normativa se encuentra vigente, sin embargo, la misma debe

reconsiderarse en función de la normativa legal vigente, así como de las *"atribuciones, competencias y facultades establecidas previamente en la gestión y estructura orgánica del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito"*. Debe señalarse que conforme señala el mismo informe, la Comisión en referencia fue creada mediante Ordenanza Metropolitana No. 269, de 24 de octubre de 2008, sin embargo, no se encuentra implementada por parte de la Municipalidad y no se registra un procedimiento para su aplicación.

- Dentro de este Capítulo I... (...IX.1), del Sistema Metropolitano de Gestión de Riesgos del Distrito Metropolitano de Quito y sus componentes, se encuentra prevista la existencia del Fondo Metropolitano para la Gestión de Riesgos y Atención de Riesgos – FMGR, el cual se encuentra vigente en virtud de la Ordenanza Metropolitana No. 265, de 14 de septiembre de 2008, y el mismo se encuentra administrado por la Empresa Pública Metropolita de Logística para la Seguridad y la Convivencia Ciudadana, conforme lo señala en su oficio No. EMS-GG-2017-0327, de 2 de mayo de 2017 (**anexo 10**), en función de lo previsto en la Ordenanza Metropolitana No. 309, de creación de las empresas públicas metropolitanas.

- Finalmente, debe señalarse que dentro del Título ...(II.2), del Régimen Administrativo para el ejercicio de la potestad sancionadora en el Distrito Metropolitano de Quito, en su artículo ...(6) establece la designación del Supervisor/a de la Agencia Metropolitana de Control por parte del Concejo Metropolitano, en función de una terna que el señor Alcalde remita para el efecto. Sin embargo, debe señalarse que la Ordenanza Metropolitana No. 321, que incorpora este Título al Código Municipal, fue expedida con anterioridad a la vigencia del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización – COOTAD, el mismo que en su artículo 60, literal i), en concordancia con los artículos 90, literal i) y 359 del mismo cuerpo legal, señala que le corresponde la designación de los funcionarios de libre nombramiento y remoción de la Municipalidad a la máxima autoridad ejecutiva, por lo que se entiende derogada tácitamente esta disposición de la Ordenanza Metropolitana No. 321, conforme el análisis efectuado por el Concejo Metropolitano de Quito, en sesión extraordinaria de 30 de mayo de 2014.

3. En los Libros... (I.1) y ... (I.2):

- A partir de la promulgación del último Régimen de Suelo del Distrito Metropolitano de Quito, por medio de la Ordenanza Metropolitana No. 172, en 2011, se expidieron reformas al Código Orgánico de Organización Territorial,

Autonomía y Descentralización, lo cual deriva en reformas a la normativa metropolitana en la materia antes descrita, por ejemplo, en lo relacionado con el porcentaje del área verde a ser entregada dentro de procesos de habilitación del suelo. De igual manera, para el presente análisis se ha considerado la expedición de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, la cual entre otras cosas modificó el artículo 424 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, por lo que ahora el mismo no hace referencia al cálculo de área verde y equipamiento comunal por partición judicial.

- En tal virtud, el texto que se adjunta al presente informe, contiene la codificación de la normativa metropolitana correspondiente al Libro… (I.1.) del Código Municipal, sobre el Régimen Administrativo del Suelo en el Distrito Metropolitano de Quito, que incluye la normativa para la regularización de excedentes o diferencias de superficies de terreno urbano y rural en el Distrito Metropolitano de Quito, provenientes de errores de cálculo o de medidas; y, a su vez, se adjunta el Libro …(I.2), del Espacio Público, incorporado mediante Ordenanza Metropolitana No. 432, de 20 de septiembre de 2013, reformatoria de la Ordenanza Metropolitana No. 172.

- Al realizar un análisis de la normativa metropolitana sobre mecanismos de captura de plusvalía, especialmente la Ordenanza Metropolitana No. 106, de 18 de julio de 2011, se determinó que la misma se encuentra derogada parcialmente, en lo relacionado con la sección sobre el incremento de número de pisos en el Distrito Metropolitano de Quito, pues dicha sección fue introducida al Código Municipal a través de una reforma de la Ordenanza Metropolitana No. 255, la cual a su vez fue expresamente derogada por la Ordenanza Metropolitana No. 172, que en su artículo innumerado 94 y siguientes regula el incremento de número de pisos.

  En cuanto a las contribuciones especiales para la captación del incremento del valor del inmueble por suelo creado, incorporado en el Código Municipal por el artículo 2 de la Ordenanza Metropolitana No. 106, las mismas se encuentran vigentes, por no haber sido objeto de derogatoria posterior.

- El contenido del régimen de suelo para el Distrito Metropolitano de Quito guarda similitud con las disposiciones de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, sin perjuicio de lo cual, corresponde al Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, a través de su órgano legislativo, adecuar su plan de desarrollo y ordenamiento territorial durante el primer año del siguiente periodo de mandato de la Administración Municipal.

- En función de un análisis de la normativa constante en el régimen de suelo para el Distrito Metropolitano de Quito con relación a lo establecido en la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales, se evidencia la necesidad de introducir reformas a la normativa metropolitana; por ejemplo, en cuanto a los deberes de los propietarios de suelo rural, no solo debe constar *"requerir la licencia metropolitana urbanística correspondiente para efectuar habilitaciones y/o edificaciones"*, sino que a su vez, y conforme lo previsto en el artículo 113 de la Ley Orgánica en mención, la aprobación de proyectos de urbanización o ciudadelas, *"en tierras rurales en la zona periurbana con aptitud agraria o que tradicionalmente han estado dedicadas a actividades agrarias"*, requiere de autorización previa de la Autoridad Agraria Nacional. La introducción de las reformas necesarias deberá ser canalizada a través de la Comisión de Uso de Suelo para aprobación del Cuerpo Edilicio, conforme lo establece la Ordenanza Metropolitana No. 003, reformada mediante Ordenanza Metropolitana No. 124.

- Finalmente, dentro del presente proceso de codificación se han incorporado las normas constantes en la Ordenanza Metropolitana No. 160, de 6 de abril de 2017, por la cual el Concejo Metropolitano de Quito sustituyó los artículos innumerados 77 y 79 de la Ordenanza Metropolitana No. 172, reformada mediante Ordenanza Metropolitana No. 432, adecuando dicha normativa a las diversas reformas legales existentes en la materia.

4. Consideraciones generales:

- En general, se propone que las disposiciones generales de las Ordenanzas objeto del presente análisis se incorporen dentro del articulado correspondiente a los títulos antes descritos, con la finalidad de mantener su vigencia una vez aprobada la respectiva codificación.

- A lo largo de la propuesta de codificación que se adjunta al presente informe como **anexo 1**, se encontrarán modificaciones a los nombres de las Comisiones del órgano legislativo, en función de la normativa vigente, esto es la Ordenanza Metropolitana No. 003, reformada mediante Ordenanza Metropolitana No. 124; así como cambios a los nombres de las dependencias municipales a las que se asignan diversas responsabilidades en la normativa municipal, en función de las reformas que ha sufrido la estructura orgánica funcional de la Municipalidad en virtud de las Resoluciones expedidas por la Alcaldía Metropolitana, en particular a partir de 2009, en ejercicio de sus atribuciones legales.

- Como parte del proceso de codificación, se propone una nueva numeración de los diversos Títulos, Capítulos y Secciones que conforman los Libros objeto del

presente análisis, a fin de que el Código Municipal mantenga un orden adecuado.

3.- CONCLUSIÓN DE LA SUBCOMISIÓN:

La Subcomisión de Codificación Legislativa, en sesión extraordinaria de 9 de junio de 2017, de conformidad con lo establecido en el artículo 6 de la Ordenanza Metropolitana No. 003, reformado mediante Ordenanza Metropolitana No. 124; y, artículos 2, literal b), y 6 de la Resolución del Concejo Metropolitano No. C 251, de 4 de octubre de 2016, remite el presente informe técnico jurídico a la Comisión de Codificación Legislativa y recomienda que emita su dictamen favorable para que el Concejo Metropolitano, en ejercicio de sus atribuciones previstas en los artículos 87, literal a), 322 y Disposición General Décimo Sexta del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización – COOTAD, codifique los siguientes Títulos y Libros del Código Municipal: Título Preliminar; Libro I, del Concejo y de la Organización Administrativa; Libro… (I.1), del Régimen Administrativo del Suelo en el Distrito Metropolitano de Quito; y, Libro… (I.2), del Espacio Público, de conformidad con la propuesta que se adjunta al presente informe técnico – jurídico para análisis de la Comisión de su Presidencia.

Atentamente,

Abg. Diego Cevallos Salgado
Presidente de la Subcomisión de Codificación Legislativa
Delegado del Alcalde Metropolitano

Abg. Jaime Morán Paredes
Miembro de la Subcomisión
Delegado dela Secretaría General del Concejo Metropolitano de Quito

Dr. Juan Carlos Mancheno
Miembro de la Subcomisión
Delegado del Procurador Metropolitano

Acción:	Responsable:	Unidad:	Fecha:	Sumilla:
Elaborado por:	Diego Cevallos	Secretaría	2017-06-13	