

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2021-2076-O

Quito, D.M., 14 de julio de 2021

**Asunto:** Informe jurídico proyecto de ordenanza de arrendamiento Exp. PM Nro. 2021-01170

Señora Abogada  
Damaris Priscila Ortiz Pasuy  
**Secretaría General del Concejo (E)**  
**GAD DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO**  
En su Despacho

De mi consideración:

En relación con el oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2021-1950-O, de 23 de mayo de 2021, de la Secretaría General del Concejo Metropolitano (la «Secretaría del Concejo»), por medio del cual manifiesta que por disposición del concejal Marco Collaguazo, presidente de la Comisión de Propiedad y Espacio Público pone en conocimiento el proyecto al proyecto de “ORDENANZA METROPOLITANA REFORMATORIA A LA ORDENANZA METROPOLITANA No. 001, DEL ARRIENDO DE INMUEBLES MUNICIPALES DEL MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO”, presento el siguiente Informe Jurídico (el «Informe»):

#### **Competencia**

Emito el informe fundamentado en la Resolución A-005, de 20 de mayo de 2019, del Alcalde Metropolitano y la delegación efectuada por la Procuradora Metropolitana, mediante Oficio No. 0000018 de 08 de julio de 2021, en mi calidad de Subprocurador Metropolitano.

#### **Objeto y alcance**

1. El objeto de este Informe es expresar a la Comisión, el criterio de la Procuraduría Metropolitana respecto al siguiente asunto planteado (el «Requerimiento»): «observaciones al proyecto de ORDENANZA METROPOLITANA REFORMATORIA A LA ORDENANZA METROPOLITANA NO. 001, DEL ARRIENDO DE INMUEBLES MUNICIPALES DEL MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO”»
2. Este Informe se refiere, en función del requerimiento a: (i) competencia, procedimiento y régimen jurídico aplicable al proyecto de « ORDENANZA METROPOLITANA REFORMATORIA A LA ORDENANZA METROPOLITANA NO. 001, DEL ARRIENDO DE INMUEBLES MUNICIPALES DEL MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO » (el «Proyecto»); y, (ii) observaciones específicas en relación con el texto del Proyecto.
3. Este Informe tiene una naturaleza informativa, de conformidad con el art. 123 del Código Orgánico Administrativo y el ámbito de aplicación y requisitos previstos en el art. 1 letra c) de la resolución A-005, del Alcalde Metropolitano. La evaluación del mérito, oportunidad y conveniencia de las decisiones corresponde a la Comisión de Propiedad y Espacio Público.

#### **Marco para análisis jurídico**

1. En general, la Constitución de la República (la «Constitución»), el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización («COOTAD») y la Ley Orgánica de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito («LORDMQ»), regulan, en lo relevante, las facultades legislativas del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito («GAD DMQ»).
2. 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

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2021-2076-O

Quito, D.M., 14 de julio de 2021

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». Por su parte, el art. 240 *ibidem* establece que los gobiernos autónomos descentralizados («GAD») de las regiones, distritos metropolitanos, provincias y cantones tienen facultades legislativas (limitadas) en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales.

3. En particular, el GAD DMQ, tiene competencia exclusiva para arrendar sus bienes inmuebles, sean estos de dominio privado y de dominio público, de conformidad con los que establecen los artículos 417, 418 y 419 del COOTAD.
4. El Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito (el «Código Municipal»), publicado en el Registro Oficial [Edición Especial] Nro. 902 de 7 de mayo de 2019, en el art. 2, dispone que el Concejo Metropolitano de Quito podrá expedir como ordenanzas normas de carácter general que serán, necesariamente reformatorias de este Código, ya por modificar sus disposiciones, ya por agregarle otras nuevas, y se denominarán ordenanzas metropolitanas. Además, regula en el Capítulo I, del Título I, del Libro I.1 las funciones y atribuciones de las comisiones del Concejo Metropolitano.
5. El Código Municipal en su Libro IV.6, establece el régimen de arrendamiento de inmuebles del DMQ, y específicamente en los arts. IV.6.50 y IV.6.51, que se refieren a los arrendamientos de los bienes de dominio público y de dominio privado.

#### **Análisis e informe jurídico**

Como ha quedado anotado, este Informe se acota en función del Requerimiento, y, por tanto, se refiere a: (i) competencia, procedimiento y régimen jurídico aplicable al Proyecto; y, (ii) observaciones específicas en relación con el texto del Proyecto

#### **Competencia, procedimiento y régimen jurídico aplicable al Proyecto**

1. 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».
2. 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.
3. 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.
4. Con este contexto, respecto al contenido normativo del Proyecto, a *grosso modo*, ha de considerarse:
  - a) El COOTAD, en la letra a del art. 87, establece la facultad normativa del gobierno autónomo descentralizado metropolitano en materias de su competencia mediante la expedición de: ordenanzas metropolitanas, acuerdos y resoluciones;
  - b) De conformidad con los arts. 322 y 323 del COOTAD, el Proyecto es una propuesta de Ordenanza por establecer disposiciones normativas relativas a un asunto de interés general para el DMQ; y,
  - c) La aprobación de un proyecto de ordenanza seguirá, principalmente, el procedimiento establecido en el art. 322 del COOTAD y para el GAD DMQ, adicionalmente, el previsto, en lo relevante, en la Resolución C-074, de 8 de marzo de 2016.

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2021-2076-O

Quito, D.M., 14 de julio de 2021

**En relación con la competencia de arrendamiento de bienes inmuebles del Distrito Metropolitano de Quito**

1. La competencia para arrendar los bienes inmuebles del GAD DMQ tiene fuente constitucional y legal, a saber:
2. En *primer lugar*, la Constitución establece:
  - a) En el art. 375, (núm. 7) (énfasis añadido), que: «[E]l Estado, en todos sus niveles gobierno, garantizará el derecho de hábitat y a la vivienda: [...] 7. Asegurar que toda persona tenga derecho a suscribir contratos de arrendamiento a un precio justo y sin abusos»; y,
  - b) En el art. 266 (énfasis añadido) que: «[l]os gobiernos de los distritos metropolitanos autónomos ejercerán las competencias que corresponden a los gobiernos cantonales y todas las que sean aplicables de los gobiernos provinciales y regionales, sin perjuicio de las adicionales que determine la ley que regule el sistema nacional de competencias. En el ámbito de sus competencias y territorio, y en uso de sus facultades, expedirán ordenanzas distritales».
3. En *segundo lugar*, el COOTAD determina:
  - a) En el art. 415 (énfasis añadido): «[C]lases de bienes. Son bienes de los gobiernos autónomos descentralizados aquellos sobre los cuales ejercen dominio.

Los bienes se dividen en bienes del dominio privado y bienes del dominio público. Estos últimos se subdividen, a su vez, en bienes de uso público y bienes afectados al servicio público [...];

- b) En el art. 416: «[B]ienes de dominio público. Son bienes de dominio público aquellos cuya función es la prestación servicios públicos de competencia de cada gobierno autónomo descentralizado a los que están directamente destinados.
- c) En el art. 417: «[B] Bienes de uso público.- Son bienes de uso público aquellos cuyo uso por los particulares es directo y general, en forma gratuita. Sin embargo, podrán también ser materia de utilización exclusiva y temporal, mediante el pago de una regalía.

Los bienes de uso público, por hallarse fuera del mercado, no figurarán contablemente en el activo del balance del gobierno autónomo descentralizado, pero llevarán un registro general de dichos bienes para fines de administración.

Constituyen bienes de uso público:

- a) Las calles, avenidas, puentes, pasajes y demás vías de comunicación y circulación;
  - b) Las plazas, parques y demás espacios destinados a la recreación u ornato público y promoción turística;
  - c) Las aceras que formen parte integrante de las calles y plazas y demás elementos y superficies accesorios de las vías de comunicación o espacios públicos a que se refieren los literales a) y b);
  - d) Las quebradas con sus taludes y franjas de protección; los esteros y los ríos con sus lechos y sus zonas de remanso y protección, siempre que no sean de propiedad privada, de conformidad con la ley y las ordenanzas;
  - e) Las superficies obtenidas por rellenos de quebradas con sus taludes;
  - f) Las fuentes ornamentales de agua destinadas a empleo inmediato de los particulares o al ornato público;
  - g) Las casas comunales, canchas, mercados, escenarios deportivos, conchas acústicas y otros de análoga función de servicio comunitario; y,
  - h) Los demás bienes que en razón de su uso o destino cumplen una función semejante a los citados en los literales precedentes, y los demás que ponga el Estado bajo el dominio de los gobiernos autónomos descentralizados.
- d) En el art. 418: «[B]ienes afectados al servicio público.- Son aquellos que se han adscrito administrativamente a un servicio público de competencia del gobierno autónomo descentralizado o que se han adquirido o construido para tal efecto.

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2021-2076-O

Quito, D.M., 14 de julio de 2021

Estos bienes, en cuanto tengan precio o sean susceptibles de avalúo, figurarán en el activo del balance del gobierno autónomo descentralizado o de la respectiva empresa responsable del servicio.

Constituyen bienes afectados al servicio público:

- a) Los edificios destinados a la administración de los gobiernos autónomos descentralizados;
- b) Los edificios y demás elementos del activo destinados a establecimientos educacionales, bibliotecas, museos y demás funciones de carácter cultural;
- c) Los edificios y demás bienes del activo fijo o del circulante de las empresas públicas de los gobiernos autónomos descentralizados de carácter público como las empresas de agua potable, teléfonos, rastro, alcantarillado y otras de análoga naturaleza;
- d) Los edificios y demás elementos de los activos fijo y circulante destinados a hospitales y demás organismos de salud y asistencia social;
- e) Los activos destinados a servicios públicos como el de recolección, procesamiento y disposición final de desechos sólidos;
- f) Las obras de infraestructura realizadas bajo el suelo tales como canaletas, duetos subterráneos, sistemas de alcantarillado entre otros;
- g) Otros bienes de activo fijo o circulante, destinados al cumplimiento de los fines de los gobiernos autónomos descentralizados, según lo establecido por este Código, no mencionados en este artículo; y,
- h) Otros bienes que, aún cuando no tengan valor contable, se hallen al servicio inmediato y general de los particulares tales como cementerios y casas comunales.; y,

- e) En el art. 419: «[B]ienes de dominio privado.- Constituyen bienes de dominio privado los que no están destinados a la prestación directa de un servicio público, sino a la producción de recursos o bienes para la financiación de los servicios de los gobiernos autónomos descentralizados. Estos bienes serán administrados en condiciones económicas de mercado, conforme a los principios de derecho privado.

Constituyen bienes del dominio privado:

- a) Los inmuebles que no forman parte del dominio público;
- b) Los bienes del activo de las empresas de los gobiernos autónomos descentralizados que no prestan los servicios de su competencia;
- c) Los bienes mostrencos situados dentro de las respectivas circunscripciones territoriales; y,
- d) Las inversiones financieras directas del gobierno autónomo descentralizado que no estén formando parte de una empresa de servicio público, como acciones, cédulas, bonos y otros títulos financieros..

- f) En el art. 460: «Forma de los contratos.- Todo contrato que tenga por objeto la venta, donación, permuta, comodato, hipoteca o arrendamiento de bienes raíces de los gobiernos autónomos descentralizados se realizará a través de escritura pública; y, los de venta, trueque o prenda de bienes muebles, podrán hacerse por contrato privado al igual que las prórrogas de los plazos en los arrendamientos. Respecto de los contratos de prenda, se cumplirán las exigencias de la Ley de la materia.  
Los contratos de arrendamiento de locales en los que la cuantía anual de la pensión sea menor de la base para el procedimiento de cotización, no estarán obligados a la celebración de escritura pública.  
Los contratos de arrendamiento en los que el gobierno autónomo descentralizado respectivo sea arrendador, se considerarán contratos administrativos, excepto los destinados para vivienda con carácter social. [...]»

#### **En relación con la Comisión de Propiedad y Espacio Público**

1. El Código Municipal, en el art. I.1.1, establece que las comisiones del Concejo Metropolitano son órganos asesores del Cuerpo Edilicio conformados por concejales y concejales metropolitanos, cuya principal función consiste en emitir: antecedentes, conclusiones, recomendaciones y dictámenes para resolución del Concejo Metropolitano sobre los temas puestos en su conocimiento.
2. En concordancia, el art. I.1.7 del Código Municipal, determina que las comisiones conformadas procurarán

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2021-2076-O

Quito, D.M., 14 de julio de 2021

que su gestión sea tendiente a desarrollar la ciudad desde una perspectiva integral, articulando políticas económicas, sociales, culturales, ambientales y administrativas bajo un precepto de orden territorial, a fin de garantizar un desarrollo armónico del Distrito Metropolitano, en coordinación con otras funciones del Estado o con otros organismos que integran el sector público, utilizando responsablemente los recursos naturales mediante el control riguroso y el manejo especial de las áreas protegidas, de tal manera que se ocupe integralmente el territorio, estructurando el sistema urbano, en razón de las oportunidades propias de cada zona incluyendo los roles productivos de los centros urbanos, la dotación de servicios e infraestructura, el desarrollo de zonas por sus potencialidades y el desarrollo de las centralidades para reducir los desequilibrios urbanos y el crecimiento armónico del Distrito, propendiendo siempre a conseguir una armonía entre territorio, población, actividades, servicios e infraestructuras.

3. En relación con las comisiones del Concejo Metropolitano, el art. I.1.3 del Código Municipal, prevé cuatro ejes estratégicos dentro de los que las clasifica:
  - a) Eje económico: que busca impulsar una economía productiva, competitiva, diversificada y solidaria que proporcione bienestar a toda la población y genere empleo y trabajo;
  - b) Eje social: que trata de promover una sociedad equitativa, solidaria e incluyente que respete la diversidad social y cultural, que construya una cultura de paz entre sus habitantes, con acceso a una mejor calidad de vida en educación, salud, seguridad, cultura, recreación y demás;
  - c) Eje territorial: que busca desarrollar un territorio que consolide entornos favorables, regularizando la propiedad desde el punto de vista de la equidad social, identidad local y sostenibilidad ambiental, dotándolo de la infraestructura vial que mejore la circulación vehicular, y;
  - d) Eje de gobernabilidad e institucionalidad: que trata de construir una cultura política ciudadana y un marco institucional que haga posible la gobernabilidad democrática y el cumplimiento de las normas de convivencia.
4. El art. I.1.48 del Código Municipal, establece las atribuciones y responsabilidades de las comisiones del Concejo Metropolitano, en lo relevante, sobre la Comisión de Propiedad y Espacio Público establece 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 normativa nacional y metropolitana vigente dentro de su ámbito de acción correspondiente, detallado a continuación: [...] Comisión de Propiedad y Espacio Público: Estudiar, elaborar y proponer al Concejo proyectos normativos que aseguren que los bienes municipales cumplan con sus fines de acuerdo a la normativa nacional vigente, así como aquellos que promuevan el mejoramiento y el uso del espacio público por parte de la ciudadanía en general. Esta comisión también revisará e informará al Concejo sobre las solicitudes de adquisición y remate de bienes, comodatos, cambios de categoría de bienes y sobre la revisión de avalúos de los bienes ».
5. El ejercicio de esos deberes y atribuciones concretos se efectuará en concordancia con las disposiciones de los arts. I.1.1 y I.1.7 del Código Municipal y el régimen jurídico aplicable, dependiendo del asunto específico que se trate (materia).
6. Con ese contexto, en especial, de acuerdo con el art. I.1.48 del Código Municipal, la Comisión tiene competencia para estudiar, elaborar y proponer proyectos normativos que aseguren que los bienes municipales cumplan con sus fines.
7. El Proyecto se refiere al arrendamiento de los bienes inmuebles pertenecientes al GAD DMQ, por lo que su tratamiento es de competencia de la Comisión de Propiedad y Espacio Público, previo al conocimiento por parte del Concejo Metropolitano.

#### Observaciones específicas al Proyecto

1. En este apartado constan los comentarios específicos respecto al contenido de la exposición de motivos, considerandos y articulado del Proyecto.
2. *Primero.* De conformidad con el art. 322 del COOTAD, los proyectos de ordenanzas, deben referirse a una sola materia y contendrán, *grosso modo*: (i) la exposición de motivos, (ii) los considerandos que lo fundamentan y, (iii) la expresión clara de los artículos que se derogan, reforman o añaden con la nueva ordenanza. El efecto del incumplimiento de estos requisitos es que el proyecto no deba ser tramitado.

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2021-2076-O

Quito, D.M., 14 de julio de 2021

3. El Proyecto contendría los elementos indicados en el párrafo inmediato precedente (i) al referirse a una sola materia; (ii) contener una exposición de motivos que buscaría justificar la necesidad de la propuesta; (iii) señalar en los considerandos las normas que justifican al Proyecto y que se refieren a las competencias del Concejo Metropolitano (órgano legislativo del GAD DMQ) que permitirían su sanción; y, (iv) establecer las normas que reforman.
4. *Segundo*. En relación con los considerandos 11 y 12, que se refieren a la Ley de inquilinato, se debe puntualizar que ésta tiene aplicación supletoria en todo lo no previsto en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y su Reglamento.
5. *Tercero*. Se sugiere que el último considerando que se refiere al Capítulo IV del Código Municipal se lo ubique antes del considerando penúltimo que se refiere al art. IV.6.48, por un tema de orden.
6. *Cuarto*. Respecto a los artículos del Proyecto, se podría considerar:
  - a) Los artículos del proyecto de ordenanza se deberían formular como innumerados (Art. [...]), en razón de que la numeración del articulado del proyecto no coincide con la numeración de los artículos del siguiente capítulo (V) del Código Municipal.
  - b) Respecto a la utilización exclusiva y temporal de los bienes inmuebles municipales de dominio público con pago de regalía, establecida en el art. IV.6.53 y IV.6.54 del proyecto, consideramos que este régimen jurídico se encuentra regulado en el art. IV.6.99 del Código Municipal e instrumentalizado a través de varias resoluciones de Alcaldía, por lo que sería pertinente que se tome en cuenta este régimen para el respectivo análisis y determinación de si se lo mantiene en el presente proyecto o es materia de otra propuesta normativa.
  - c) En el art. IV.6.56, del proyecto se podría aclarar si existe la posibilidad de rendir la garantía en dinero.
  - d) Respecto al Comité de Arriendo y al Manual de arrendamiento que se proponen en el texto del proyecto, se debería incorporar en los considerandos el fundamento jurídico que los sustente y justifique.

El pronunciamiento de la Procuraduría Metropolitana no se refiere a los aspectos de orden técnico, los cuales son, en razón de la competencia, de exclusiva responsabilidad de los organismos técnicos que los generen.

Con sentimientos de distinguida consideración.

Atentamente,

*Documento firmado electrónicamente*

Mgs. Paul Esteban Romero Osorio  
**SUBPROCURADOR METROPOLITANO**

Referencias:

- GADDMQ-SGCM-2021-1950-O

Anexos:

- gaddmq-dc-mvcp-2021-0182-o.pdf
- gaddmq-dc-lece-2021-0164-o.pdf
- 90-o\_convocatoria\_mesa\_de\_trabajo\_comisión\_de\_propiedad\_y\_espacio\_público\_10\_de\_mayo\_del\_2021.pdf
- proyecto\_de\_ordenanza\_verisón\_observaciones\_lec.docx

Copia:

Señor Doctor  
Marco Vinicio Collaguazo Pilataxi  
**Concejal Metropolitano**

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2021-2076-O

Quito, D.M., 14 de julio de 2021

Señor Abogado  
 Isaac Samuel Byun Olivo  
**Prosecretario General del Concejo (S)**

Señora Licenciada  
 Fanny Elizabeth Rodriguez Jaramillo  
**Servidora Municipal**

Señor Doctor  
 Edison Xavier Yepez Vinueza  
**Servidor Municipal 13**

Señor Abogado  
 David Alejandro Castellanos Moretta  
**Servidor Municipal 8**

Acción	Siglas Responsable	Siglas Unidad	Fecha	Sumilla
Elaborado por: David Alejandro Castellanos Moretta	dacm	PM-EJE	2021-06-10	
Revisado por: Edison Xavier Yepez Vinueza	exyv	PM-EJE	2021-07-14	
Revisado por: David Alejandro Castellanos Moretta	dacm	PM-EJE	2021-07-14	
Aprobado por: Paul Esteban Romero Osorio	pero	PM	2021-07-14	
Aprobado por: David Alejandro Castellanos Moretta	dacm	PM-EJE	2021-06-10	

