

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-2585-O

Quito, D.M., 09 de octubre de 2020

Asunto: Informe en relación con el oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2020-3442-O y la resolución Nro. 104-CUS-2020

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

De mi consideración:

En relación con el oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2020-3442-O, de 5 de octubre de 2020, y la resolución Nro. 104-CUS-2020, a requerimiento de la Comisión de Uso de Suelo (la «Comisión»), presento el siguiente Informe Jurídico (el «Informe»):

1. Competencia

1. Emito el Informe fundamentado en el art. 11 de la Ley Orgánica de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito; art. 13, letra c de la resolución No. C-074, de 8 de marzo de 2016; la Resolución A-005, del Alcalde Metropolitano, de 20 de mayo de 2019; y, el oficio 0000095, de 27 de mayo de 2019, del Procurador Metropolitano

2. Ámbito y objeto

2. El objeto de este Informe es expresar a la Comisión, el criterio de la Procuraduría Metropolitana respecto a lo siguiente (el «Requerimiento»): «[...] una vez acordado el texto del proyecto de ordenanza; **resolvió:** dar por conocido el proyecto de “*ORDENANZA METROPOLITANA PARA LA REACTIVACIÓN DEL SECTOR DE LA CONSTRUCCIÓN EN EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO*” presentado por la Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda, y solicitar que en el término de tres (3) días, las dependencias correspondientes presenten los informes técnicos y legales, conforme lo previsto en el art. 13 de la Resolución del Concejo Metropolitano Nro. C074 de 8 de marzo de 2016».

3. En atención al Requerimiento, este Informe se refiere a los siguientes asuntos: (i) competencia, procedimiento y régimen jurídico aplicable al proyecto de «Ordenanza Metropolitana para la reactivación del sector de la construcción en el Distrito Metropolitano de Quito» (el «Proyecto»); y, (ii) observaciones específicas en relación con el texto del Proyecto.

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-2585-O

Quito, D.M., 09 de octubre de 2020

4. 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.

3. Marco para el análisis jurídico

5. 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»).

6. En particular, el GAD DMQ, tiene competencia exclusiva para ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo dentro de su territorio de conformidad con los arts. 266 y 264 núm. 2 de la Constitución; 55 letra b, 84 letra c y 85 COOTAD; y, 2 núm. 1, 8 núm. 4, la LORDMQ.

7. La Ley Orgánica Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo («LOOTUGS») establece, entre otros, (i) en el art. 11, num. 3, el alcance del componente del ordenamiento territorial de los GADs municipales y metropolitanos; y, (ii) en su Título III, las normas relativas al planeamiento y la gestión del suelo.

8. 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, regula en el Libro IV.1 el uso de suelo en la ciudad.

9. En particular, sobre la circunstancias de excepción devenidas del coronavirus SARS-CoV-2 causante del COVID-19 («COVID-19»), por ser parte del fundamento del Proyecto, en lo relevante, conviene considerar:

- El 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud (la «OMS») calificó como pandemia a la situación de emergencia en salud pública provocada por el COVID-19;
- Por medio de la resolución Nro. A-020, de 12 de marzo de 2020, el Alcalde Metropolitano declaró en estado de emergencia grave a todo el territorio del Distrito Metropolitano de Quito, en razón de la declaratoria del COVID-19 como pandemia por la OMS y, de la emergencia sanitaria decretada por la Administración Pública Central; y,
- La crisis sanitaria mundial originada por el COVID-19 ha motivado la adopción de

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-2585-O

Quito, D.M., 09 de octubre de 2020

medidas transitorias y urgentes por parte de la comunidad internacional y, por parte de las autoridades nacionales y locales, con el objeto de mitigar los riesgos a la salud pública, enfrentar temas sociales y económicos, y en lo pertinente, preparar a las distintas unidades territoriales para la transición hacia nuevas condiciones en función de la evolución de la pandemia.

10. Mediante oficio Nro. GADDMQ-AM-2020-0378-OF, de 5 de mayo de 2020, el señor Alcalde Metropolitano asumió la iniciativa legislativa del Proyecto (cuyo nombre original fue: «Ordenanza metropolitana de reactivación económica y fomento de empleo para mitigar los efectos económicos del sector de la construcción, derivados de la pandemia mundial del Coronavirus COVID-19, Reformatoria de los Capítulos II y III del Título VI del Libro III.6 “De las Licencias Metropolitanas”, Capítulo II del Título I y Título II del Libro IV “Del Eje Territorial”, y Título VIII del Libro IV.1 “Del Uso de Suelo” del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito»).

11. Por medio del oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2020-1668-O, de 13 de mayo de 2020, la Secretaría del Concejo, manifestó, en lo esencial, que el Proyecto cumple con los requisitos formales previstos en el artículo 322 del COOTAD, y los de la Resolución No. C-074. En concreto, la Secretaría del Concejo estableció que el Proyecto «se refiere a una sola materia» y que «contiene exposición de motivos, considerandos constitucionales y legales, el articulado que se propone y la expresión clara de los artículos que se reformarían con la nueva ordenanza y sus disposiciones respectivas».

12. La Procuraduría Metropolitana, mediante el oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-2483-O, de 26 de septiembre de 2020, emitió, por pedido de la Comisión, un informe en relación con el Proyecto, realizando un análisis del régimen jurídico aplicable a de cada una de sus disposiciones. Por efectos del procedimiento previsto para la formación de una ordenanza metropolitana, en lo pertinente, la Procuraduría Metropolitana se ratifica en el contenido del informe previamente emitido.

13. En la sesión extraordinaria Nro. 060, de 5 de octubre de 2020, la comisión dio por conocidas las modificaciones efectuadas al Proyecto, presentadas por la Secretaría de Territorio, hábitat y Vivienda. Estas modificaciones conllevaron, entre otras cosas, el cambio del título del Proyecto.

4. Análisis y criterio jurídico

14. 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.

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-2585-O

Quito, D.M., 09 de octubre de 2020

4.1. Competencia, procedimiento y régimen jurídico aplicable al Proyecto

15. 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».

16. 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.

17. 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.

18. Con este contexto, respecto al contenido normativo del Proyecto, a *grosso modo*, ha de considerarse:

- 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;
- 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 al DMQ; y,
- 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-2020-2585-O

Quito, D.M., 09 de octubre de 2020

4.1.1. En relación con la competencia del uso y ocupación del suelo

19. La competencia de control sobre el uso y ocupación del suelo del GAD DMQ en el territorio del Distrito Metropolitano de Quito, tiene fuente constitucional y legal, a saber:

20. En *primer lugar*, la Constitución establece:

- En el art. 264, núm. 2 (énfasis añadido), que: «[l]os gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley: [...] 2. Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón [...]»; y,
- 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».

21. En *segundo lugar*, el COOTAD determina:

- En el art. 55, letra b. (énfasis añadido): «[c]ompetencias exclusivas del gobierno autónomo descentralizado municipal.- Los gobiernos autónomos descentralizados municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley: [...] b) Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón [...]»;
- En el art. 85 (énfasis añadido): «[l]os gobiernos autónomos descentralizados de los distritos metropolitanos ejercerán las competencias que corresponden a los gobiernos cantonales y todas las que puedan ser asumidas de los gobiernos provinciales y regionales, sin perjuicio de las adicionales que se les asigne»;
- En el art. 84 letra c. (énfasis añadido): «[s]on funciones del gobierno del distrito autónomo metropolitano: [...] c) Establecer el régimen de uso del suelo y urbanístico para lo cual determinará las condiciones de urbanización, parcelación, lotización, división o cualquier otra forma de fraccionamiento de conformidad con la planificación metropolitana, asegurando porcentajes para zonas verdes y áreas comunales [...]»; y,
- En el art. 87 letra y. (énfasis añadido): «[a]l concejo metropolitano le corresponde: a) Ejercer la facultad normativa en las materias de competencia del gobierno autónomo descentralizado metropolitano, mediante la expedición de ordenanzas metropolitanas, acuerdos y resoluciones; [...] y) Regular y controlar el uso del suelo en el territorio del distrito metropolitano, de conformidad con las leyes sobre la materia, y establecer el régimen urbanístico de la tierra [...]».

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-2585-O

Quito, D.M., 09 de octubre de 2020

22. En *tercer lugar*, la LORDMQ prevé:

- En el art. 2 núm. 1 (énfasis añadido): «[a]demás de las contempladas en la Ley de Régimen Municipal, el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito cumplirá las finalidades siguientes: 1) Regulará el uso y la adecuada ocupación del suelo y ejercerá control sobre el mismo con competencia exclusiva y privativa. De igual manera regulará y controlará, con competencia exclusiva y privativa las construcciones o edificaciones, su estado, utilización y condiciones [...]»; y,
- En el art. 8 núm. 2 (énfasis añadido): «[l]e corresponde especialmente, al Concejo Metropolitano: [...] 2) Aprobar el plan de desarrollo metropolitano y establecer, mediante Ordenanza y con competencia exclusiva y privativa dentro del Distrito, normas generales para la regulación del uso y aprovechamiento del suelo, así como para la prevención y el control de la contaminación ambiental».

23. Finalmente, en *cuarto lugar*, la LOOTUGS establece:

- En el art. 11, num.3, el alcance del componente del ordenamiento territorial de los GADS municipales y metropolitanos; y,
- En su Título III las normas relativas al planeamiento y la gestión del suelo.

24. Sobre la base de ese contexto, el GAD DMQ, regula en el Código Municipal, en específico en el Libro IV.1, el uso de suelo en la ciudad.

25. En complemento a lo indicado, la competencia del control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón se ejerce con el alcance previsto en el art. 67 del Código Orgánico Administrativo (énfasis añadido): «Art. 67.- Alcance de las competencias atribuidas. El ejercicio de las competencias asignadas a los órganos o entidades administrativos incluye, no solo lo expresamente definido en la ley, sino todo aquello que sea necesario para el cumplimiento de sus funciones».

4.1.2. En relación con la Comisión de Uso de Suelo

26. 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.

27. En concordancia, el art. I.1.7 del Código Municipal, determina que las comisiones conformadas procurarán que su gestión sea tendiente a desarrollar la ciudad desde una perspectiva integral, articulando políticas económicas, sociales, culturales, ambientales y

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-2585-O

Quito, D.M., 09 de octubre de 2020

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.

28. 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:

- Eje económico: que busca impulsar una economía productiva, competitiva, diversificada y solidaria que proporcione bienestar a toda la población y genere empleo y trabajo;
- 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;
- 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;
- 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.

29. En particular sobre la Comisión, el art. I.1.4 del Código Municipal, la enlista en el eje territorial junto con: (i) Comisión de Movilidad; (ii) Comisión de Ambiente; (iii) Comisión de Áreas Históricas y Patrimonio; (iv) Comisión de Vivienda y Hábitat; y, (v) Comisión de Propiedad y Espacio Pública; (vi) Comisión de Ordenamiento Territorial.

30. 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 Uso de Suelo 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 Uso de Suelo:

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-2585-O

Quito, D.M., 09 de octubre de 2020

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».

31. 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).

32. Respecto de la materia que pretende regular el Proyecto. En su exposición de motivos, se indica que persigue modificar disposiciones del Código Municipal relacionadas con el uso del suelo, eje territorial y licencias metropolitanas. En este sentido, el articulado propone reformar, en general, el régimen de licenciamiento y autorizaciones para cierto tipo de proyectos; regularización de excedentes y diferencias de superficies de terreno; régimen de proyectos constructivos considerados eco-eficientes; concesión onerosa de derechos; asuntos de edificabilidad; y, régimen excepcional transitorio para proyectos de construcción. Por el objeto de regulación de los artículos que reformaría o, en su caso, incluiría, se podría considerar que el articulado del Proyecto, en conjunto, se refiere a asuntos relacionados con el régimen del uso y ocupación del suelo en el Distrito Metropolitano de Quito («DMQ»), según se manifiesta a continuación.

33. En efecto, el Proyecto pretende reformar, en general, normas de los libros III.6, IV.1 y IV.4 (un artículo) del Código Municipal. En lo principal, el primero se refiere al régimen de licencias metropolitanas y, el segundo, trata del régimen del suelo en el DMQ. Por la regulación que contienen los libros III.6 y IV.1, que serían reformados con el Proyecto, debe considerarse que son complementarios. El régimen de licenciamiento -en particular, urbanístico-, permite hacer efectivo el régimen de uso y aprovechamiento de suelo, a través de las habilitaciones, ocupación y ordenación correspondientes. Por su parte, en relación con el libro IV.4, si bien se refiere a áreas históricas y patrimonio, el artículo que se pretendería reformar tiene una relación directa con el régimen de suelo (intensificación del COS, en áreas patrimoniales).

34. En esta medida, dado que se pretende reformar normas y regímenes complementarios incorporados al Código Municipal, se desprende que el Proyecto, en último sentido, trata asuntos relacionados con una materia, el uso y ocupación del suelo en el DMQ. Naturalmente, esta materia halla su fundamento en la competencia exclusiva del GAD DMQ para «regular y controlar el uso y la ocupación del suelo urbano y rural», dentro de su circunscripción, prevista en los arts. 266 y 264, número 2, de la Constitución.[1]

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-2585-O

Quito, D.M., 09 de octubre de 2020

35. Sin perjuicio de lo indicado, por los asuntos que trata el Proyecto, en relación con las atribuciones y responsabilidades de las comisiones del Concejo Metropolitano determinada en el Código Municipal, en particular, en el art. I.1.48, hay normas que por conveniencia procedimental sean conocidas por las Comisiones de Propiedad y Espacio Público y Presupuesto, Finanzas y Tributación. La determinación específica de aquellas normas se efectuó en el informe contenido en el oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-2483-O, de 26 de septiembre de 2020. Para ello, pueden efectuar sesiones conjuntas de conformidad con el art. I.1.28 del Código Municipal

4.2. Observaciones específicas al Proyecto

36. En este apartado constan los comentarios específicos respecto al contenido de la exposición de motivos, considerandos y articulado del Proyecto.

37. *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.

38. 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 modifican a partes específicas del Código Municipal, en especial, al régimen de licencias metropolitanas y el régimen del suelo en el DMQ.

39. *Segundo.* En relación con la exposición de motivos, por la estructura propuesta, sería recomendable mencionar los decretos ejecutivos dictados respecto del estado de excepción dispuesto por el Presidente de la República y los dictámenes de constitucionalidad correspondientes:

Decretos Ejecutivos Nro.:

- 1052, de 15 de mayo de 2020, por el que se renovó el estado de excepción por calamidad pública en todo el territorio nacional por los casos de coronavirus confirmados y la declaratoria de pandemia de COVID-19 por parte de la Organización Mundial de la Salud;
- 1074, de 15 de junio de 2020, por el que se declaró un nuevo estado de excepción por calamidad pública en todo el territorio nacional por la presencia del COVID-19;

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-2585-O

Quito, D.M., 09 de octubre de 2020

y

- 1126, de 14 de agosto de 2020, por el que se renovó el estado de excepción por calamidad pública en todo el territorio nacional por la presencia del COVID-19 en el Ecuador a fin de continuar con el control de la enfermedad a través de medidas excepcionales necesarias para mitigar su contagio masivo.

Dictámenes de Constitucionalidades Nro.:

- 2-20-EE/20, en relación con la constitucionalidad del Decreto Ejecutivo Nro. 1052, de 15 de mayo de 2020, determinando aspectos a considerarse en temas atinentes a salud, violencia contra la mujer y otros;
- 3-20-EE/20, en relación con la constitucionalidad del Decreto Ejecutivo Nro. 1074, de 15 de junio de 2020, planteando varias exigencias que deben cumplirse por los órganos y entes competentes; y,
- 5-20-EE/20 en relación con la constitucionalidad del Decreto Ejecutivo Nro. 1126, de 14 de agosto de 2020, indicando que no admitirá una nueva declaratoria sobre los mismos hechos que han configurado la calamidad pública en dos ocasiones previas con sus respectivas renovaciones.

40. En adición, convendría revisar la pertinencia de mencionar resoluciones emitidas por el Alcalde Metropolitano, en especial, cuando algunas de ellas, han sido derogadas en vista de las circunstancias de excepción devenidas del COVID-19, que requirieron y requieren, respuestas inmediatas y urgentes de las autoridades competentes.

41. Por otro lado, en relación con los considerandos, convendría eliminar específicamente la referencia a la resolución Nro. A-022, de 16 de marzo de 2020, que fue derogada expresamente por la resolución Nro. A-038, de 3 de mayo de 2020.

42. *Tercero.* En calidad de asesoría y con respeto a la regla de iniciativa legislativa prevista a favor de las autoridades de elección popular en la letra b del art. 88 del COOTAD y en la letra d. del art. 90 del COOTAD, se debería considerar, en relación con el articulado del Proyecto, lo que sigue:

43. *Aclaración preliminar.* En el informe contenido en el oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-2483-O, de 26 de septiembre de 2020, se efectuó un análisis del régimen jurídico aplicable a cada una de las disposiciones del Proyecto y se emitieron indicaciones de fondo para consideración de la Comisión en relación con el requerimiento efectuado en su momento. En ese sentido, por los asuntos tratados, me ratifiqué en el contenido del oficio indicado. A continuación, por lo dicho, se efectúa un análisis de modificaciones que operaron en el procesamiento del Proyecto, a saber: (i) inclusión de los arts. 5, 6, 11, 19 y de un régimen sancionatorio; y, (ii) modificación de los arts. 14, 15,

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-2585-O

Quito, D.M., 09 de octubre de 2020

17, 18, 30 y 31

44. En *primer lugar*, con relación a los arts. 5 y 6 del Proyecto, que buscan sustituir el art. III.6.160 y eliminar el núm. 2 del art. III.6.161, respectivamente, del Código Municipal, conviene considerar lo siguiente:

(a) En la actualidad, de conformidad con el art. III.6.152 del Código Municipal (tipos de procedimientos), las solicitudes de Licencias Metropolitanas Urbanísticas de Edificación se tramitan, según cada caso, por los procedimientos simplificado, ordinario y especial, de conformidad con el régimen general de licenciamiento metropolitano. Si un acto de edificación no se ha sujetado expresamente al procedimiento especial o al simplificado, se ha de someter al procedimiento ordinario. De conformidad con art. III.6.153 *ibídem*, para cada tipo de procedimiento y actuación a ser licenciada se debe acompañar a la solicitud de la LMU (20) la documentación que consta detallada en los Anexos 4 y 5 del correspondiente título;

(b) Según el régimen mencionado en la letra precedente, los proyectos urbanísticos arquitectónicos especiales («PUAES») se encuentran sometidos al régimen especial de licenciamiento -LMU (20), regulado, en lo relevante, en los arts. III.6.160 y III.6.161 del Código Municipal. En general, la aprobación de PUAE la realiza el Concejo Metropolitano, según el art. III.6.145 del Código Metropolitano. Por su parte, la STHV es el órgano competente para emitir la LMU-20, bajo el régimen administrativo de licenciamiento especial indicado. El Proyecto, con la reforma propuesta, sometería a los PUAES al procedimiento ordinario de licenciamiento, de competencia de las administraciones zonales.

En razón de la naturaleza de un PUAE, que usualmente implica variaciones al régimen ordinario de ordenamiento territorial (uso, ocupación, habilitación del suelo y edificación – entre otros aspectos: lotes mínimos, índices de edificabilidad y en general reglas técnicas sobre uso y ocupación del suelo), el caso se trató como un régimen excepcional en el que la administración efectúa el análisis técnico en función de la planificación urbanística de la ciudad y somete el caso para que el Concejo Metropolitano, en ejercicio de su potestad normativa, introduzca el régimen particular aplicable al proyecto. El cambio del trámite, según la propuesta del Proyecto, implicaría variaciones en dos aspectos: (i) la competencia administrativa de quien otorgaría la licencia para un PUAE, de acuerdo con el art. III.6.145 (a)[2] y (ii) los requisitos que se revisan en el procedimiento, que incluye (para el caso del procedimiento especial) la posibilidad de requerir informes facultativos para atender la casuística de cada proyecto;[3]

(c) La reforma propuesta guarda consistencia con las propuestas de los arts. 3 y 4 del Proyecto, que en general, buscan la inclusión de los PUAES en el procedimiento

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-2585-O

Quito, D.M., 09 de octubre de 2020

ordinario de intervenciones constructivas mayores;

(d) Desde la perspectiva jurídica, no existe impedimento legal para la modificación del tipo de procedimiento, entendiéndose que cualquier modificación al ordenamiento territorial es una competencia exclusiva del Concejo Metropolitano que se realiza mediante acto normativo. La conveniencia, oportunidad y mérito, considerando las circunstancias excepcionales del PUAE, debe justificarse con los informes que emitan los órganos técnicos correspondientes; y,

(e) Por referirse al mismo asunto, le son extensibles las consideraciones particulares efectuadas en el párrafo 23 del informe contenido en el oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-2483-O.

45. En *segundo lugar*, con relación al art. 11 del Proyecto, que plantea eliminar el último párrafo del art. IV.1.396 del Código Municipal, conviene considerar lo siguiente:

(a) La Ordenanza Metropolitana Nro. 003, sancionada el 2 de mayo de 2019 (la «Ordenanza 003»), incorporó el Título VIII al Libro IV.1 del Código Municipal. El Título VIII regula el incremento de pisos por suelo creado de acuerdo al Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial («PMDOT»), en proyectos eco-eficientes ubicados en las áreas de influencia del Sistema Metropolitano de Transporte y Proyectos ubicados en las zonas urbanísticas de asignación especial («ZUAE») y, regula, para ciertos casos, la COD;

(b) En la actualidad, el art. IV.1.396 excluye de la aplicación de las formas de suelo creado establecidas en el Título VIII del Libro IV.1 del Código Municipal, a los planes especiales, parciales e instrumentos complementarios de planificación debidamente sancionados por ordenanza, salvo aquellos que expresamente dentro de sus herramientas de planificación las incorporen;

(c) La propuesta busca eliminar la exclusión existente, habilitando el incremento de pisos previsto en el Título VIII del Libro IV.1 del Código Municipal a los planes especiales, parciales e instrumentos complementarios de planificación debidamente sancionados por ordenanza;

(d) Sobre la base de la competencia de uso y ocupación del suelo en la ciudad prevista en los arts. 264, núm. 2 y 266 de la Constitución; arts. 55, letra b. y 85 del COOTAD; y, 2 de la LORDMQ; no existe impedimento para la modificación planteada, en razón de su naturaleza administrativa, en los términos, condiciones, limitaciones y demás disposiciones previstas en el régimen jurídico aplicable;

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-2585-O

Quito, D.M., 09 de octubre de 2020

(e) Por seguridad, debería generarse una disposición en relación con la aplicación temporal de la norma, para determinar que aplicaría exclusivamente a aquellos casos que inicien con posterioridad a la vigencia de la norma (en caso de aprobarse);

(f) La habilitación de una figura a casos excluidos, no alteraría ni afectaría la competencia del Concejo Metropolitano para (i) fiscalizar las actuaciones de los órganos del ejecutivo del GAD; y, (ii) emitir, evaluando el mérito, oportunidad y conveniencia, los actos normativos que regulen el procedimiento y requisitos para la obtención de esas autorizaciones, de conformidad con el régimen jurídico aplicable; y,

(g) La conveniencia, oportunidad y mérito de la modificación en los términos propuestos debe evaluarse sobre la base de los informes que emitan los órganos técnicos correspondientes. Así mismo, corresponde a los órganos técnicos del GAD DMQ, según el ámbito de su competencia material, informar al Concejo Metropolitano, en cada caso, sobre la capacidad y suficiencia de medios y recursos técnicos, económicos y humanos para que la STHV asuma la propuesta formulada.

46. En *tercer lugar*, con relación al art. 14 del Proyecto, que propone reformar el art. IV.1.408 del Código Municipal sustituyendo su último inciso, modificando la entidad responsable del cálculo para determinar el valor de la concesión onerosa de derechos («COD»), pasando de la Secretaría de Territorio Hábitat y Vivienda (la «STHV») a la Secretaría General de Coordinación Territorial y Participación Ciudadana (la «SGCTPC»), y requiriendo la participación de Empresas Públicas Metropolitanas en asuntos específicos administrativos, conviene considerar lo siguiente:

(a) El art. 338 del COOTAD determina que cada gobierno regional, provincial, metropolitano y municipal tiene la estructura administrativa que requiere para el cumplimiento de sus fines y el ejercicio de sus competencias. La misma norma, en el inc. 2, establece que cada GAD elaborará la normativa pertinente según las condiciones específicas de su circunscripción territorial, en el marco de la Constitución y la ley;

(b) En concordancia, el art. 90, letra i), enlista como atribución del Alcalde Metropolitano, la de expedir la estructura orgánico funcional del GAD correspondiente;

(c) De conformidad con los arts. I.2.1, I.2.2, I.2.3, I.2.4, I.25 del Código Municipal, le corresponde al Alcalde Metropolitano, mediante resolución, establecer los órganos y dependencias que sean necesarias para atender las necesidades del GAD DMQ en los niveles directivo, asesor, de gestión y operativo;

(d) En este sentido, el Alcalde Metropolitano ha determinado y reformado la estructura orgánica funcional del GAD DMQ, principalmente, mediante las siguientes resoluciones

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-2585-O

Quito, D.M., 09 de octubre de 2020

administrativas: Nro. 034, de 21 de noviembre de 2000; Nro. 010, de 31 de enero de 2001; Nro. 37, de 30 de mayo de 2002; Nro. 644, de 12 de diciembre de 2002, Nro. 009, de 2 de febrero de 2005; Nro. 108-A, de 12 de diciembre de 2007, A-002, de 6 de agosto de 2009; y, A-010 de 1 de abril de 2011;

(e) La COD tiene por objeto, según el régimen jurídico aplicable, garantizar la participación de la sociedad en los beneficios económicos producidos por la planificación urbanística y el desarrollo urbano en general. Se genera como resultado de la transformación de suelo rural a suelo rural de expansión urbana o suelo urbano; la modificación de usos del suelo; o, la autorización de un mayor aprovechamiento del suelo. En consecuencia, la determinación del valor de la COD se vincularía directamente con el órgano que tiene a su cargo los asuntos relacionados con el territorio, hábitat y vivienda (STHV) y no con la Secretaría de Coordinación Territorial y Participación Ciudadana;

(f) Por otro lado, las Empresas Públicas Metropolitanas (las «Empresas»), ejercen únicamente las funciones y atribuciones que les han sido asignadas en sus actos de creación o sus reformas. La propuesta busca que las Empresas, sin especificar cuál de ellas, emita, en cada caso, según corresponda, informe (de simple administración) para alimentar el denominado Catálogo de Obras de Renovación Urbana;

(g) Las Empresas se sujetan, en lo principal, a las disposiciones normativas de la Ley Orgánica de Empresas Públicas. En lo relevante, el art. 4 de la precitada Ley, determina que tales Empresas son personas jurídicas de derecho público, con patrimonio propio, dotadas de autonomía presupuestaria, financiera, económica, administrativa y de gestión; es decir, personas jurídicas distintas al GAD DMQ. En ese sentido conviene revisar la pertinencia de su incorporación dentro de la propuesta; y,

(h) Corresponde, en cualquier caso, a los órganos especializados en cada materia, informar al Concejo Metropolitano, en cada caso, sobre la capacidad y suficiencia de medios técnicos, económicos y humanos para que la SGCTPC compile el «Catálogo Único de Obras de Renovación Urbana», en coordinación con los restantes órganos de la Municipalidad cuyas competencias tengan relevancia para el asunto.

47. En *cuarto lugar*, en relación con el art. 15 del Proyecto, que buscan incorporar un inciso al art. IV.1.409 del Código Municipal que permita la creación de un «Catálogo Único de Obras de Renovación Urbana» para instrumentalizar el pago de la COD en especie, conviene considerar lo siguiente:

(a) Según quedó indicado en el oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-2483-O, sobre la COD, se ha de considerar, en lo relevante, los arts. 71[4], 72[5] y 73[6] de la LOOTUGS.

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-2585-O

Quito, D.M., 09 de octubre de 2020

En especial:

- Que los GADs deben exigir a los solicitantes de estas concesiones, una participación justa del Estado en el beneficio económico que estos derechos adicionales significan;
 - Se podría autorizar, exclusivamente, (i) la transformación de «suelo rural» a «suelo rural de expansión urbana» o «suelo urbano»; (ii) la modificación de usos del suelo; o, (iii) la autorización de un mayor aprovechamiento del suelo, en aquellos polígonos de intervención urbanística que permita el plan de uso y gestión de suelo o sus planes urbanísticos complementarios. Cualquier autorización no contemplada en estos instrumentos sería «inválida», según lo previsto en el art. 72 de la LOOTUGS;
 - Con el objeto de incentivar la construcción de vivienda de interés social o de renovación urbana, el GAD municipal o metropolitano podría exonerar o rebajar el pago por la concesión onerosa de los derechos descritos en el art. 72 de la LOOTUGS; y,
 - Que los pagos por concepto de concesión onerosa de derechos al GAD municipal o metropolitano se realizarán en dinero o en especie como: suelo urbanizado, vivienda de interés social, equipamientos comunitarios o infraestructura. Los pagos en especie no suplen el cumplimiento de las cesiones ni de las obligaciones urbanísticas, ni pueden confundirse con estas, según el art. 73 de la LOOTUGS.
- (b) Conviene, en este contexto, generar un régimen integral que regule todos los aspectos que permitan aplicar el pago en especie de la COD con intervención de todos los órganos y entidades de la Municipalidad que tienen relación con la planificación y ejecución de obras públicas. Debe preverse, al menos, los mecanismos de (i) inclusión en los respectivos instrumentos de planificación de la priorización de los proyectos que podrían ejecutarse en función del pago de COD en especie; (ii) valoración de los bienes que se recibirían en pago en función del régimen jurídico aplicable a los recursos públicos, (iii) transferencia del dominio a la Municipalidad, (iv) activación en la contabilidad pública e incorporación al patrimonio municipal; y, (v) gestión de los bienes recibidos en función de su categoría como bienes públicos y en función del régimen de administración y control de bienes del sector público; y,
- (c) Corresponde, en cualquier caso, a los órganos especializados en cada materia, informar al Concejo Metropolitano, en cada caso, sobre la capacidad y suficiencia de medios técnicos, económicos y humanos para que la SGCTPC compile el Catálogo Único de Obras de Renovación Urbana», en coordinación con los restantes órganos de la Municipalidad cuyas competencias tengan relevancia para el asunto.

48. En *quinto lugar*, con relación al art. 18 del Proyecto, que plantea incorporar notas al pie del cuadro Nro. 7, incorporada en anexos del Código Municipal para establecer un nuevo cálculo del número de estacionamientos para los proyectos a desarrollarse en lotes

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-2585-O

Quito, D.M., 09 de octubre de 2020

comprendidos en las áreas de influencia del Sistema Metropolitano de Transporte, corresponde a los órganos especializados en cada materia, principalmente a la STHV y a la Secretaría de Movilidad, informar al Concejo Metropolitano sobre la determinación objetiva de los porcentajes que se prevén en la reforma y si no existe algún impedimento de orden técnico que impida su implementación y aplicación.

49. En *sexto lugar*, con relación al art. 19 del Proyecto, que plantea sustituir frases de la Ordenanza 003 para incorporar a la ZUAE y ampliar el lapso previsto, conviene considerar lo siguiente:

(a) Como se anticipó, sobre la COD, se ha de considerar, en lo relevante, los arts. 71, 72 y 73 de la LOOTUGS. En especial:

- Que los GADs deben exigir a los solicitantes de estas concesiones, una participación justa del Estado en el beneficio económico que estos derechos adicionales significan;
- Se podría autorizar, exclusivamente, (i) la transformación de «suelo rural» a «suelo rural de expansión urbana» o «suelo urbano»; (ii) la modificación de usos del suelo; o, (iii) la autorización de un mayor aprovechamiento del suelo, en aquellos polígonos de intervención urbanística que permita el plan de uso y gestión de suelo o sus planes urbanísticos complementarios. Cualquier autorización no contemplada en estos instrumentos sería «inválida», según lo previsto en el art. 72 de la LOOTUGS;
- Con el objeto de incentivar la construcción de vivienda de interés social o de renovación urbana, el GAD municipal o metropolitano podría exonerar o rebajar el pago por la concesión onerosa de los derechos descritos en el art. 72 de la LOOTUGS; y,
- Que los pagos por concepto de concesión onerosa de derechos al GAD municipal o metropolitano se realizarán en dinero o en especie como: suelo urbanizado, vivienda de interés social, equipamientos comunitarios o infraestructura. Los pagos en especie no suplen el cumplimiento de las cesiones ni de las obligaciones urbanísticas, ni pueden confundirse con estas, según el art. 73 de la LOOTUGS.

(b) La Ordenanza Metropolitana Nro. 003, en su disposición transitoria segunda estableció un lapso determinado para que la STHV emita la resolución que contenga los parámetros y método de calificación de los proyecto eco eficientes. La propuesta busca ampliar un plazo que ya feneció (60 días contados a partir del 2 de mayo de 2019), e incluir la referencia a ZUAE;

(c) La inclusión de ZUAE dentro de la resolución prevista encontraría sustento en la Constitución (arts. 264, núm. 2, y 266), la LORDMQ (arts. 2, núm. 1, y 8, núm.1) y, el COOTAD (arts. 55, letra b, 84, letra c, 85 y 87, letras a y v), que establecen como competencia exclusiva de los GADs metropolitanos «el control sobre el uso y ocupación

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-2585-O

Quito, D.M., 09 de octubre de 2020

del suelo» en su territorio;

(d) En ese sentido, desde la perspectiva jurídica, no existe impedimento legal para la inclusión de las ZUAE, entendiendo que cualquier modificación al ordenamiento territorial es una competencia exclusiva del Concejo Metropolitano que se realiza mediante acto normativo;

(e) La conveniencia, oportunidad y mérito, considerando las circunstancias excepcionales las ZUAE, debe justificarse con los informes que emitan los órganos técnicos correspondientes; y,

(f) Por otro lado, en relación con los plazos o términos que se fijan en asuntos de orden administrativo, el art. 158 del COA establece que, los términos pueden fijarse únicamente en días y los plazos en meses o en años y, prohíbe la fijación de término o plazos en horas. La diferenciación entre términos y plazos, para estos efectos, se encuentra, básicamente, en su cómputo: los términos (art. 159 COA) excluyen días sábados, domingos y declarados como feriados, los plazos (art. 160 COA), en cambio, se computan de fecha a fecha.

50. En *séptimo lugar*, con relación al art. 30 del Proyecto, que plantea incluir un Título completo a continuación del Título VIII del Libro IV.I del Código Municipal, para establecer un régimen que regule el incremento de edificabilidad por suelo creado en proyectos comerciales que integren la planta baja al espacio público, específicamente en relación con el identificado como «art. (...) 6» única modificación que se efectúa frente a la propuesta que fue considerada para la emisión del oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-2483-O, debería considerarse la posibilidad de que la STHV sea la entidad competente para establecer el valor que corresponda por pago de la COD. Por su parte, se podría considerar que cada Administración Zonal se encargue de emitir el comprobante y, efectuar el cobro, según la obra que se establezca en el Catálogo Único de Obras de Renovación Urbana».

51. En *octavo lugar*, en relación con el art. 31 del Proyecto, que propone incorporar a continuación del Título VIII del Libro IV.1 del Código Municipal un título que establece un régimen excepcional transitorio, en particular de los identificados como «arts. (...) 1, (...) 4, (...) 5», que se modifican frente a la propuesta considerada para la emisión del oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-2483-O, conviene considerar lo siguiente:

(a) Para el art. «(...) 1», que propone la aplicación de reglas especiales para los proyectos eco-eficientes ubicados en las áreas de influencia del Sistema Metropolitano de Transporte y Proyectos ubicados en las ZUAES. Respecto de este artículo:

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-2585-O

Quito, D.M., 09 de octubre de 2020

- La reforma planteada encontraría sustento en los arts. 264, núm. 2 y 266 de la Constitución, 2 núm.1 y 8, núm.1 de la LORDM, 55 letra b. 84, letra c. 85 y 87 letras a. y v., del COOTAD, que establecen la competencia exclusiva del GAD DMQ en «el control sobre el uso y ocupación del suelo» sobre su territorio;
- En relación a la naturaleza declarativa, el núm. 3 del art. 3 de la LOOETA, dispone que los trámites administrativos seguirán el principio de control posterior. En especial, las entidades reguladas por esta Ley verificarán el cumplimiento del ordenamiento jurídico aplicable a un trámite administrativo con posterioridad al otorgamiento de la correspondiente autorización, permiso, certificado, título habilitante o actuación requerida en virtud de un trámite administrativo. Para ello, emplearán los mecanismos meramente declarativos determinados por las entidades y reservándose el derecho a comprobar la veracidad de la información presentada y el cumplimiento de la normativa respectiva. La adecuación de tramites administrativos al principio de control posterior no implica, necesariamente, dejar de observar requisitos propios del control, como el establecimiento de garantías;
- En particular, respecto de la letra a (etapa declarativa), debería emitirse informes por parte de la STHV y de la Agencia Metropolitana de Control que establezcan la viabilidad de realizar esta actividad por parte de las entidades colaboradoras habilitadas. La determinación de la viabilidad referida, debería considerar, al menos, la capacidad y suficiencia de medios y recursos técnicos, económicos y humanos en relación las reformas planteadas. Asimismo, sería conveniente que se precise y especifique, de ser el caso, el procedimiento para que la Administración Zonal correspondiente, en base al «Informe Preliminar de Calificación de Eco-Eficiencia», emita la «Resolución de Suelo Creado por Eco- Eficiencia»;
- Respecto de la letra b (etapa de revisión y calificación), debería considerarse la conveniencia de eliminar la notificación «de la entidad colaboradora» a la AMC, en caso de que identificar el incumplimiento de los parámetros que sustenten la obtención del puntaje que califique el proyecto como de eco-eficiencia. En principio, esta «notificación» podría considerarse un requisito de procedibilidad, impertinente para que el órgano de control y sanción del GAD DMQ, ejerza sus potestades. En efecto, la actuación de la AMC, en ejercicio de sus potestades de control y sanción, deberían ejecutarse de oficio y sin que exista requisito informativo previo, en particular, por los principios de coordinación, correspondencia y complementariedad, previsto en los arts. 226 de la Constitución y, 9, 26 y 28 del COA. En adición, en cualquier caso, se debería considerar el régimen del procedimiento administrativo previsto en el régimen jurídico aplicable y, en particular, en el COA; y,
- En relación con la COD que se menciona en varios artículos del título propuesto se ha de considerar, asimismo, los arts. 71, 72 y 73 de la LOOTUGS; en especial, los casos previstos en las disposiciones referidas, en los cuales puede aplicarse la COD.

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-2585-O

Quito, D.M., 09 de octubre de 2020

(b) Para los «arts. (...) 4 y (...) 5», que establece la posibilidad de reducción del 50% de varios impuestos cuyo sujeto activo es el GAD DMQ, en particular del impuesto predial urbano y rural, conviene efectuar las siguientes consideraciones.

- El art. 240 de la Constitución establece que los GADs de las regiones, distritos metropolitanos, provincias y cantones tienen facultades legislativas (limitadas) en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales. En este sentido, la Constitución, el COOTAD y el Código Orgánico Tributario («COT»), en el marco de las competencias atribuidas a cada nivel de gobierno autónomo descentralizado, en lo relevante, regulan la facultad normativa en materia tributaria, con excepción de las juntas parroquiales rurales. La facultad (normativa tributaria) de los GADs comporta la creación, modificación, exoneración y supresión, mediante ordenanza, de tasas y de contribuciones especiales de mejoras (potestad tributaria seccional) y, de reglamentación de impuestos, únicamente en los elementos cualitativos o cuantitativos habilitados legalmente;
- El art. 498 del COOTAD determina que, con la finalidad de estimular el desarrollo del turismo, la construcción, la industria, el comercio u otras actividades productivas, culturales, educativas, deportivas, de beneficencia, así como las que protejan y defiendan el medio ambiente, los concejos cantonales o metropolitanos podrán, mediante ordenanza, disminuir hasta en un cincuenta por ciento los valores que corresponda cancelar a los diferentes sujetos pasivos de los tributos establecidos en el propio COOTAD, incluidos, entre estos, los impuestos a los que se refiere la reforma. Los estímulos están sujetos al principio de generalidad y exclusivamente a las nuevas inversiones en las actividades antes descritas, cuyo desarrollo se pretende estimular. El beneficio regulado por el COOTAD puede tener un plazo máximo de duración de diez años.
- De conformidad con lo dispuesto del art. 169 del COOTAD, la concesión o ampliación de incentivos o beneficios de naturaleza tributaria por parte de los GADs requiere, en lo relevante, de (i) ordenanza y, (ii) la previsión del impacto presupuestario y financiero de las medidas de compensación. Respecto del segundo requisito, el órgano correspondiente, según su competencia material, debería emitir un informe en el que establezca, además de la previsión de impacto, la metodología de cálculo y premisas adoptadas y, las medidas de compensación de aumento de ingresos en los ejercicios financieros, conforme lo dispuesto en el artículo *ibídem*;
- De acuerdo con el art. 11 del COT, las modificaciones que se efectúen en tributos rigen desde su publicación en el Registro Oficial; sin embargo, las normas que se refieran a tributos cuya determinación o liquidación deban realizarse por períodos anuales, como acto meramente declarativo, se aplicarán desde el primer día del siguiente año calendario; y, desde el primer día del mes siguiente, cuando se trate de períodos menores;
- En específico, sobre la determinación del impuesto predial, el art. 505 del COOTAD

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-2585-O

Quito, D.M., 09 de octubre de 2020

prevé que se efectúa en base a la suma de los valores imposibles de los distintos predios, incluidos los derechos que posea en condominio. Por otro lado, en lo relevante, el COOTAD prevé varias exoneraciones en relación con el impuesto predial, a saber: (i) el art. 509, letra a, indica que están exentas del pago del impuesto a los predios urbanos los predios unifamiliares urbano-marginales con avalúos hasta de veinticinco remuneraciones básicas; (ii) el art. 510, letra c, señala que gozan de exención por los cinco años posteriores al de su terminación o al de adjudicación, los edificios que se construyan para vivienda populares y para hoteles; y, (iii) el art. 520, determina que están exentos del pago de impuesto predial rural las propiedades cuyo valor no exceda de quince remuneraciones básicas.

- En concreto, sobre los impuestos de 1.5 por mil sobre los activos totales y a la patente, el COOTAD, en los arts. 547 y 553, establece los sujetos pasivos, sin que necesariamente sean coincidentes con los propietarios de la vivienda. En específico, cada impuesto tiene una composición diversa, sus elementos cuantitativos y cualitativos dependen de la configuración legal prevista en el COOTAD y, la reglamentación a nivel infralegal, correspondiente;
- En relación con estos impuestos (1.5 por mil sobre los activos totales y a la patente), como asunto adicional, la disposición transitoria única de la Ley Orgánica para Ordenamiento de las Finanzas Públicas, modificatoria del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, en la disposición transitoria única, habilita a los gobiernos autónomos descentralizados competentes, autorizar de forma general una reducción de hasta el 50% del monto de los impuestos de patente y 1.5 x mil sobre los activos totales, que recauda para los años 2021 y 2022 por las circunstancias de excepción devenida por la pandemia producida por el SARS-CoV-2 causante de la enfermedad COVID-19. Esta norma no se ha utilizado como fundamento del Proyecto;
- Por las atribuciones y responsabilidad de las comisiones del Concejo Metropolitano determinada en el Código Municipal, en concreto, en el art. I.1.48, el objeto de regulación de esta norma debería ser conocido y procesado por la Comisión de Presupuesto, Finanzas y Tributación. Para este efecto, podrían efectuarse sesiones conjuntas conforme el régimen jurídico aplicable; y,
- Corresponde a los órganos especializados en cada materia, informar al Concejo Metropolitano sobre cuestiones técnicas de su competencia. En particular, la Administración General, por medio del Director Metropolitano Tributario debería emitir un informe sobre la composición técnica de la propuesta, en especial, pero sin limitarse, a lo previsto en el art. 169 del COOTAD y demás régimen jurídico aplicable.

52. En *noveno lugar*, con relación al Parágrafo I del Proyecto que incluye un régimen sancionatorio, conviene considerar lo siguiente:

- (a) En lo relacionado a los elementos estructurales de los tipos sancionatorios y la facultad sancionadora en materia administrativa, conviene partir señalando que, el

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-2585-O

Quito, D.M., 09 de octubre de 2020

derecho administrativo sancionatorio es una regulación específica de un género más amplio, el derecho sancionatorio. Esta rama especializada del derecho público, debido a la configuración, tiene una naturaleza dual, punitiva y, a la vez, administrativa. En efecto, el derecho administrativo sancionatorio ha desarrollado su propia dogmática encargada de determinar el régimen de responsabilidad ante la comisión de conductas antijurídicas en diversas actividades públicas y privadas, infracciones administrativas.

Como ocurre en las normas en material penal, las disposiciones normativas administrativas establecen conductas sancionables -infracciones administrativas-, que deben satisfacer en principio de tipicidad e irretroactividad, reconocidos con en los artículos 29 y 30 del COA, respectivamente.

(b) El principio de tipicidad se refiere a la obligación que tienen los órganos legislativos de definir con claridad y especificidad el acto, hecho u omisión constitutiva de la conducta reprochada por el ordenamiento. Así, las personas a quienes van dirigidas las normas deben conocer con anterioridad las infracciones para no acarrear su transgresión. En ese sentido, los tipos sancionatorios deben redactarse con la mayor claridad posible, de tal manera, que su contenido como sus límites se deduzcan del tenor de sus preceptos;

(c) Por el principio de irretroactividad, los hechos que constituyan sanciones serán sancionados de conformidad con lo previsto en las disposiciones vigentes en el momento de producirse;

(d) De manera general, los órganos legislativos, en ejercicio de su libertad de configuración normativa, pueden (i) tipificar infracciones administrativas a través de tipos abiertos *-numerus apertus-*, que se caracterizan por ser descripciones amplias y genéricas, esto es, contienen una textura abierta que no se agotan los términos de su propia prescripción, sino que admiten la acumulación o inclusión de nuevas categorías, que permiten un amplio margen de adecuación por parte del operador sancionatorio; o, (ii) determinar conductas antijurídicas en el sistema *-numerus clausus-*, que se caracteriza porque las normas que las regulan impiden que se pueda alterar la descripción inicialmente determinada.

Por la naturaleza especial de los asuntos regulados en materia administrativa, no es usual encontrar situaciones que impliquen una incursión en el núcleo duro de los derechos fundamentales y ante la imposibilidad de contar con un listado detallado de comportamientos donde se subsuman todas aquellas conductas que están prohibidas, los órganos legislativos están facultados para tipificar las conductas, si así lo estima, en el sistema *-numerus apertus-*, sin que en ningún caso pueda permitir que el grado de oscilación de la norma sancionatoria sea completamente indeterminado.

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-2585-O

Quito, D.M., 09 de octubre de 2020

(e) En relación con la facultad sancionadora, los órganos legislativos, en general, tienen un margen amplio de configuración legislativa para la determinación del valor de las multas que pueden ser impuestas a los particulares o administrados en el ejercicio de la potestad administrativa sancionadora.

Ese valor debería tener una relación directa e intrínseca con las prioridades de política pública que rigen, en este caso a la ciudad. Desde esa perspectiva es constitucionalmente aceptable que se impongan multas por las prohibiciones que establece el Proyecto.

En ese sentido, la configuración de las multas debe ser proporcional al fin que se busca obtener, esto es, deben ser (i) idóneas para los fines propuestos contención ciudadana; (ii) necesarias en el contexto nacional impidiendo conductas que perjudiquen los intereses generales; y, (iii) proporcionales en sentido estricto.

(f) Sobre la base de lo indicado, la configuración de las infracciones debería adecuarse a las ideas esbozadas del derecho administrativo sancionador, identificando claramente la conducta que se sanciona, es conveniente que todos los elementos del tipo consten en su texto; y,

(g) Por otro lado, el párrafo debería adecuarse al Código Municipal, indicando el capítulo, título y libro específico en el que se incluiría.

53. Finalmente, en *décimo lugar*, con relación al art. 20 del Proyecto, debería considerarse el texto que fue trabajado y procesado en la Comisión de Áreas Históricas, que emitió un informe en relación con este artículo específico.

5. Conclusiones

54. Con base en los fundamentos expuestos, la Procuraduría Metropolitana, respecto al Requerimiento, concluye y, según el caso, recomienda lo siguiente:

(a) El órgano legislativo del GAD DMQ es competente para conocer el proyecto de ordenanza objeto de este informe, según las consideraciones efectuadas en este informe;

(b) La aprobación del Proyecto, por ser una propuesta de ordenanza metropolitana, seguirá el procedimiento establecido en el art. 322 del COOTAD y, adicionalmente, en lo relevante, el procedimiento establecido en la Resolución C-074, de 8 de marzo de 2016;

(c) En atención a las competencias de las comisiones del Concejo Metropolitano, el Proyecto, como lo ha sido, debería ser conocido por la Comisión de Uso de Suelo, sin perjuicio de que, convendría que algunas de sus normas, las identificadas en el oficio Nro.

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-2585-O

Quito, D.M., 09 de octubre de 2020

GADDMQ-PM-2020-2483-O, se procesen, según si objeto, por las Comisiones de Propiedad y Espacio Público y, Presupuesto, Finanzas y Tributación;

(d) Se recomienda:

- Considerar las observaciones efectuadas en el apartado 4.2 a los artículos correspondientes. En especial, los relacionados a modificaciones de procedimientos, establecimiento de beneficios e incentivos tributarios y no tributarios, incluido aquellos relacionados con la COD; y,
- Requerir a los órganos y dependencias del GAD DMQ, según su competencia material, los informes técnicos correspondientes que justifiquen y motiven la viabilidad de las propuestas normativas del Proyecto y, por otro lado, la capacidad y suficiencia de los medios y recursos técnicos, económicos y humanos necesarios para la implementación, aplicación y control, según el caso, de las reformas propuestas en el Proyecto, en el evento de que fuesen aprobadas por el Concejo Metropolitano.

(e) En función de lo expuesto en este Informe, consideradas las observaciones y recomendaciones que se efectúan, el Proyecto, de estimarlo procedente, la Comisión de Uso de Suelo, podrá ponerlo en conocimiento del Concejo Metropolitano luego de las discusiones que se originen en el seno de las sesiones que correspondan; y,

(f) Finalmente, dado que, según el Proyecto, se establecerían distintos incentivos y beneficios para la «reactivación económica del sector de la construcción» en el DMQ, sería recomendable que se establezcan los mecanismos de aseguramiento para el GAD DMQ y se los requiera, en general, al «solicitante» que se beneficiaría de los incentivos propuestos en el Proyecto. El objetivo de los mecanismos de aseguramiento sería, en lo principal, generar un equilibrio entre el incentivo concedido y las garantías que requeriría el GAD DMQ, en relación con su cumplimiento.

En especial, debería considerarse que los mecanismos referidos, prevean, según corresponda, (i) el requerimiento al administrado de garantías proporcionales al presupuesto del proyecto constructivo, que se beneficia del incentivo; (ii) la tipificación de sanciones pecuniarias (multas) específicas, cuya imposición la aplique el órgano de control y sanción del GAD DMQ (AMC), cuando verifique incumplimientos o desvíos, al ejecutar el control posterior del cumplimiento del régimen técnico y jurídico aplicable; y, (iii) en general, cualquier mecanismo que asegure y garantice el control posterior, respecto de:

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-2585-O

Quito, D.M., 09 de octubre de 2020

- La declaración que efectúan los administrados y el cumplimiento de los parámetros técnicos previstos en la licencia otorgada;
- Los demás requisitos técnicos y legales establecidos en el régimen jurídico aplicable, según el mérito, oportunidad y conveniencia para precautelar los intereses institucionales de la Municipalidad.

En cualquier caso, el establecimiento de los mecanismos de aseguramiento recomendados en la letra precedente, deberán entenderse y aplicarse de forma complementaria con el régimen jurídico aplicable, en materia de control y sanción.

55. El presente Informe no se refiere al contenido y los aspectos de carácter técnico que, en razón de su competencia material, corresponden, de forma exclusiva, a la responsabilidad de los órganos técnicos correspondientes del GAD DMQ; tampoco se refiere a las determinaciones o decisiones, cuya evaluación de mérito, oportunidad y conveniencia, corresponden a otros órganos y dependencias de la Municipalidad.

[1] El Concejo Metropolitano ha emitido ordenanzas reformativas o modificatorias previas, con circunstancias similares a la del Proyecto. En estos casos, pese a que en el proyecto se trataban varios asuntos que ameritaban reformas diversas, al estar relacionados con una sola materia, en la fase de calificación se ha estimado que cumplían con el art. 322 del COOTAD. En efecto, de forma ilustrativa y sin ser limitativos, se pueden mencionar las siguientes ordenanzas: (i) Por medio de la ordenanza Nro. 172, de 30 de diciembre de 2011 (actualmente derogada), el Concejo Metropolitano emitió las normas sobre el régimen administrativo del suelo en el DMQ. Esta ordenanza, reguló, en lo relevante, asuntos como los derechos y deberes de propietarios de suelo, de planificación territorial con sus instrumentos, el plan de uso y los planes parciales, proyectos urbanísticos especiales, reglas técnicas de arquitectura y urbanismo, reglas de patrimonio cultural, normas sobre zonificaciones, habilitaciones del suelo; y, (ii) En forma similar, el Concejo Metropolitano emitió la Ordenanza Metropolitana Nro. 011, sancionada el 9 de junio de 2020, en la que aprobó reformas relacionadas con varios asuntos, bajo el paraguas de una materia común: la armonización del régimen jurídico metropolitano con el resto del sistema jurídico. En ambos proyectos, que preveían varios asuntos, el Concejo Metropolitano entendió que se referían a una sola materia, en lo principal, por estar encaminados a un objeto común de regulación o, mantener una misma ratio legis.

[2] Art. III.6.145.- Autoridad Administrativa Otorgante de la LMU (20).- a. La Administración Zonal Municipal, en su respectiva circunscripción territorial, es

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-2585-O

Quito, D.M., 09 de octubre de 2020

competente para otorgar la LMU (20), cuando se trate de los procedimientos simplificado y ordinario. b. La Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda es competente para otorgar la LMU (20) dentro de los procedimientos especiales. c. En el caso de Proyectos urbanos-arquitectónicos especiales, el Concejo Metropolitano de Quito es el órgano legislativo competente del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito para la expedición de la ordenanza especial respectiva; en tanto que la Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda, como órgano técnico y autoridad competente en materia administrativa, emitirá el informe para el Concejo Metropolitano de Quito, efectuando las recomendaciones técnicas que se consideren aplicables al caso, previa la expedición de la precitada ordenanza especial. Esta norma no se ha modificado en el Proyecto lo cual podría crear una inconsistencia en la aplicación del régimen.

[3] De conformidad con el último inciso del art. 122 del COA: únicamente con expresa habilitación del ordenamiento jurídico, un órgano administrativo puede requerir dictámenes o informes dentro de los procedimientos administrativos.

[4] Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial Uso y Gestión de Suelo, art. 71.- Instrumentos de financiamiento del desarrollo urbano. Los instrumentos de financiamiento del desarrollo urbano son mecanismos que permiten la participación de la sociedad en los beneficios económicos producidos por la planificación urbanística y el desarrollo urbano en general, particularmente cuando: 1. Se transforma el suelo rural en urbano 2. Se transforma el suelo rural en suelo rural de expansión urbana 3. Se modifican los usos del suelo 4. Se autoriza un mayor aprovechamiento del suelo.

[5] Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial Uso y Gestión de Suelo, art. 72.- Concesión onerosa de derechos. Los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales o metropolitanos para garantizar la participación de la sociedad en los beneficios económicos producidos por la planificación urbanística y el desarrollo urbano en general, utilizarán la concesión onerosa de derechos por la transformación de suelo rural a suelo rural de expansión urbana o suelo urbano; la modificación de usos del suelo; o, la autorización de un mayor aprovechamiento del suelo. Previo a conceder los derechos descritos anteriormente, los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales o metropolitanos exigirán a los solicitantes de los permisos respectivos una participación justa del Estado en el beneficio económico que estos derechos adicionales significan. Con este fin, los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales o metropolitanos determinarán en el planeamiento urbanístico la delimitación territorial y las condiciones urbanísticas, procedimentales y financieras para su aplicación. Solo se podrá autorizar la transformación de suelo rural a suelo rural de expansión urbana o suelo urbano; la modificación de usos del suelo; o, la autorización de un mayor aprovechamiento del

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-2585-O

Quito, D.M., 09 de octubre de 2020

suelo, en aquellos polígonos de intervención urbanística que permita el plan de uso y gestión de suelo o sus planes urbanísticos complementarios. Cualquier autorización no contemplada en estos instrumentos será inválida. Con la finalidad de incentivar la construcción de vivienda de interés social o de renovación urbana, el Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano podrá exonerar o rebajar el pago por la concesión onerosa de los derechos descritos en este artículo.

[6] Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial Uso y Gestión de Suelo, art. 73.- Pago. Los pagos por concepto de concesión onerosa de derechos al Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano se realizarán en dinero o en especie como: suelo urbanizado, vivienda de interés social, equipamientos comunitarios o infraestructura. Los pagos en especie no suplen el cumplimiento de las cesiones ni de las obligaciones urbanísticas, ni pueden confundirse con estas. Los recursos generados a través de la concesión onerosa de derechos solo se utilizarán para la ejecución de infraestructura, construcción de vivienda adecuada y digna de interés social, equipamiento, sistemas públicos de soporte necesarios, en particular, servicio de agua segura, saneamiento adecuado y gestión integral de desechos, u otras actuaciones para la habilitación del suelo y la garantía del derecho a la ciudad.

Atentamente,

Documento firmado electrónicamente

Abg. Fernando Andre Rojas Yerovi
SUBPROCURADOR METROPOLITANO

Referencias:

- GADDMQ-SGCM-2020-3442-O

Anexos:

- Proyecto_om_reactivación_económica - STHV.pdf
- resolución_nro._104-cus-2020.pdf

Copia:

Señor Doctor
René Patricio Bedón Garzón
Concejal Metropolitano

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-2585-O

Quito, D.M., 09 de octubre de 2020