

Oficio Nro. GADDMQ-PM-SAUOS-2020-0269-O

Quito, D.M., 19 de octubre de 2020

Asunto: Asunto: Informe jurídico en relación con el oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2020-2863-O y la Resolución Nro. 093-CUS-2020. EXP. PM Nro. 2020-01238

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

Señora Secretaria General (E):

En relación con el Oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2020-2863-O, de 21 de agosto de 2020 de la Secretaría General del Concejo Metropolitano (la «Secretaría del Concejo») y la Resolución Nro. 093-CUS-2020 de la Comisión de Uso de Suelo (la «Comisión»), presento el siguiente informe jurídico de carácter informativo (el «Informe»):

1. Competencia

Emito el informe fundamentado en la Resolución A004, de 17 de mayo de 2019, del Alcalde Metropolitano; y, la delegación efectuada por el Procurador Metropolitano, mediante Oficio N° 0000096, de 27 de mayo de 2019, en mi calidad de Subprocurador Metropolitano (E).

2. 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»):

“[...] solicitar los criterios técnico y legal para conocimiento de la comisión, fundamentando cuál es la norma, ordenanza respectiva o norma conexas, que determine la viabilidad de este proyecto de reforma. Asimismo, determinar el fundamento legal para que una ordenanza de un Proyecto Urbanístico Arquitectónico Especial incluya articulado de urbanización y fraccionamiento.

Adicionalmente deberá responderse las siguientes inquietudes:

Oficio Nro. GADDMQ-PM-SAUOS-2020-0269-O

Quito, D.M., 19 de octubre de 2020

- La capacidad en relación a la delegación que puede hacer el Concejo Metropolitano a una entidad como una Secretaría.
- Si en una ordenanza se puede aprobar temas que se debe aprobar vía resolución, como por ejemplo los trazados viales.
- En el art. 3 justificar porque en la actualidad hay 106 lotes y en la presente reforma se reduce a 100. Evidenciar los cambios.
- En el art. 9 justificar por qué varía el área de construcción, área a cielo y sub total, del equipamiento de bienestar social y equipamiento cultural. ¿Qué entidad determinó los valores metro cuadro de construcción y de intervención a cielo abierto?
- En el art. 10 justificar por qué abordan el tema de detalle de pago en especie en obras de infraestructura” en esta reforma de ordenanza
- En el art. 13 justificar por qué cambian todos los planos del anexo 1 y explicar cuáles son los cambios.
- En el art. 16 Indicar qué entidad verificará la valoración real de la COD en pago en especie.
- Respecto al art. 17, es preciso señalar que la Disposición Transitoria Tercera de la Ord. 284 señala:

“Tercera - La Empresa Pública Metropolitana de Movilidad y Obras Públicas y la Administración Zonal Tumbaco en el ámbito de sus competencias tendrán un plazo de 30 días, contados a partir de la entrega de los estudios definitivos por parte del promotor para emitir sus respectivos informes de todos trazados viales proyectados por el PUAE San Patricio y de la rotonda ubicada al extremo sur de la propiedad, así como el ensanchamiento de la Avenida Alfonso Lamiña y la calle Río Santiago para la aprobación del Concejo Metropolitano. Asimismo, tendrán un plazo de 30 días a partir de la aprobación de los trazados viales para ejecutar las declaratorias de interés público requeridas para implementar las obras aprobadas”.

Dicha disposición establece que la EPPMOP emitirá sus informes para el trazado vial (vías colectoras y arteriales), y la Administración Zonal Tumbaco lo hará para vías locales (entiéndase también las internas de los predios del PUAE). Sin embargo, en la actual disposición propuesta, se refieren a la figura de expropiación.

- Indicar, ¿por qué habría expropiación en el PUAE, si de conformidad con el art 424 del COOTAD, las vías internas proyectadas en el PUAE, deben ser cedidas de manera gratuita y obligatoria al Municipio mediante autorización administrativa de urbanización?

Oficio Nro. GADDMQ-PM-SAUOS-2020-0269-O

Quito, D.M., 19 de octubre de 2020

2. Este Informe legal se refiere a: (i) el fundamento jurídico que viabiliza el proyecto de «Ordenanza metropolitana que reforma la Ordenanza No. 284 del Proyecto Urbanístico Arquitectónico Especial – PUAE San Patricio» (el «Proyecto»), (ii) el fundamento jurídico para que una ordenanza de un proyecto urbanístico arquitectónico especial («PUAE») incluya articulado de urbanización y fraccionamiento; y, (iii) contestación a las inquietudes puntuales formuladas por la Comisión.
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.

3. 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 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 ibídem 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. La Constitución, asimismo, prevé la competencia de planificación del desarrollo cantonal y formulación de los planes correspondientes de ordenamiento territorial y control del uso y ocupación del suelo en el cantón o distrito metropolitano. Así, en el art. 264, núm. 4, se establece que: «Los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley: 1. Planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural. 2. Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón [...]». En relación

Oficio Nro. GADDMQ-PM-SAUOS-2020-0269-O

Quito, D.M., 19 de octubre de 2020

con la competencia señalada, el art. 266 ibídem, prevé que los GAD distritos metropolitanos, ejercerán aquellas competencias que corresponden, entre otros, a los «gobiernos cantonales».

4. La LORDMQ, dispone, en su art. 2, No. 1, que el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito tiene como finalidad regular el uso y la adecuada ocupación del suelo. En concordancia, el art. 8, numeral 1), ibídem, señala que le corresponde al Concejo Metropolitano decidir mediante ordenanza, sobre los asuntos de interés general, relativos al desarrollo integral y a la ordenación urbanística del Distrito.
5. El art. 87, letra a) del COOTAD, establece como una de las atribuciones del Concejo Metropolitano, la de ejercer la facultad normativa en las materias de competencia del gobierno autónomo descentralizado metropolitano, mediante la expedición de ordenanzas metropolitanas. Además, en la letra v) del mencionado art. establece la atribución para regular y controlar el uso del suelo en el territorio del distrito metropolitano de conformidad con las leyes sobre la materia.
6. El art. 322 del COOTAD, establece que los concejos metropolitanos aprobarán ordenanzas metropolitanas con el voto conforme de la mayoría de sus miembros. Los proyectos de ordenanzas deberán referirse a una sola materia y serán presentados con la exposición de motivos, el articulado que se proponga y la expresión clara de los artículos que se deroguen o reformen con la nueva ordenanza. Los proyectos que no reúnan estos requisitos no serán tramitados.
7. El Código Municipal en el art. III.6.160, manifiesta que se sujetan al procedimiento administrativo especial las solicitudes de LMU (20) de Intervenciones Constructivas Mayores, no sujetas al procedimiento administrativo ordinario, incluyendo los proyectos urbanísticos arquitectónicos especiales («PUAES»).
8. El art. III.6.161, ibídem, establece el procedimiento administrativo especial, y en particular, para el caso de los PUAES, indica que con las recomendaciones de la Mesa de Trabajo, el proceso desde la Secretaría culminará con la expedición del informe de recomendaciones para el Concejo Metropolitano, que, como órgano legislativo competente del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, expedirá la ordenanza especial correspondiente.
9. El art. IV.1.26, ídem, establece la naturaleza, características, desarrollo y procedimiento para aprobación de los PUAES, que en su parte pertinente señala que la entidad responsable del territorio, hábitat y vivienda realizará la aprobación técnica de estos proyectos a través de informe preceptivo y obligatorio, previa su aprobación por el Concejo Metropolitano, para lo cual se emitirá el respectivo reglamento técnico.
10. El art IV.1.371 del Código Municipal, establece el trámite administrativo que deben seguir los PUAE.
11. La resolución Nro. 074, de 8 de marzo de 2016 (la «resolución C-074»), regula, en lo relevante, el desarrollo y organización de las sesiones y los debates, el ejercicio de la facultad de fiscalización, la coordinación entre el Concejo y el Ejecutivo del Distrito Metropolitano de Quito y el Código de Ética de los integrantes del Concejo

Oficio Nro. GADDMQ-PM-SAUOS-2020-0269-O

Quito, D.M., 19 de octubre de 2020

Metropolitano.

12. Mediante oficio Nro. GADDMQ-AM-2020-0324-OF, de 16 de abril de 2020, el señor Alcalde del Distrito Metropolitano de Quito, conforme lo previsto en el art. 12 de la Resolución de Concejo No. C 074, asumió la iniciativa legislativa del proyecto de ordenanza reformatoria de la Ordenanza No. 284 sancionada el 25 de enero de 2019 que regula el PUAE San Patricio y solicitó remitir el expediente a la Comisión de Uso de Suelo para que se sirva dar el trámite establecido en el régimen jurídico aplicable.
13. Por medio de oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2020-1478-O, de 20 de abril 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, contiene exposición de motivos, considerandos constitucionales y legales, el articulado que se propone y la expresión clara del articulado que se reformará con la nueva ordenanza, con las disposiciones que según el caso amerite.

4. Análisis e informe jurídico

Como ha quedado anotado, este Informe se acota en función del Requerimiento, por tanto se refiere a: (i) el fundamento jurídico que viabiliza el proyecto de reforma de la ordenanza, (ii) el fundamento jurídico para que una ordenanza de un PUAE incluya articulado de urbanización y fraccionamiento; y, (iii) contestación a las inquietudes puntuales formuladas por la Comisión.

Fundamento jurídico que viabiliza el proyecto de reforma de la ordenanza

El fundamento jurídico para el proyecto normativo reformativo lo tenemos en:

- a) El art. 240 de la Constitución, establece que los gobiernos autónomos descentralizados tiene facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales
- b) El art. 264 de la Constitución en concordancia con el artículo 266, establecen que, entre otras, son competencias de los gobiernos de los distritos metropolitanos: (i) planificar el desarrollo cantonal; y, (ii) ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón.
- c) La LORPDMQ, dispone, en su art. 2, No. 1, que el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito tiene como finalidad regular el uso y la adecuada ocupación del suelo. En concordancia, el art. 8, numeral 1), ibídem, señala que le corresponde al Concejo Metropolitano decidir mediante ordenanza, sobre los asuntos de interés general, relativos al desarrollo integral y a la ordenación urbanística del Distrito.

Oficio Nro. GADDMQ-PM-SAUOS-2020-0269-O

Quito, D.M., 19 de octubre de 2020

- d) El art. 87, letra a) del COOTAD, establece como una de las atribuciones del Concejo Metropolitano, la de ejercer la facultad normativa en las materias de competencia del gobierno autónomo descentralizado metropolitano, mediante la expedición de ordenanzas metropolitanas. Además, en la letra v) del mencionado art. establece la atribución para regular y controlar el uso del suelo en el territorio del distrito metropolitano de conformidad con las leyes sobre la materia.

El art. 322 del COOTAD, establece que los concejos metropolitanos aprobarán ordenanzas metropolitanas con el voto conforme de la mayoría de sus miembros. Los proyectos de ordenanzas deberán referirse a una sola materia y serán presentados con la exposición de motivos, el articulado que se proponga y la expresión clara de los artículos que se deroguen o reformen con la nueva ordenanza. Los proyectos que no reúnan estos requisitos no serán tramitados.

- e) El Código Municipal en el art. III.6.160, manifiesta que se sujetan al procedimiento administrativo especial las solicitudes de LMU (20) de Intervenciones Constructivas Mayores, no sujetas al procedimiento administrativo ordinario, incluyendo los proyectos urbanísticos arquitectónicos especiales.

El art. III.6.161, ibídem, establece el procedimiento administrativo especial, y en particular, para el caso de los PUAES, indica que con las recomendaciones de la Mesa de Trabajo, el proceso desde la Secretaría culminará con la expedición del informe de recomendaciones para el Concejo Metropolitano, que, como órgano legislativo competente del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, expedirá la ordenanza especial correspondiente.

El art. IV.1.26, ídem, establece la naturaleza, características, desarrollo y procedimiento para aprobación de los PUAES, que en su parte pertinente señala que la entidad responsable del territorio, hábitat y vivienda realizará la aprobación técnica de estos proyectos a través de informe preceptivo y obligatorio, previa su aprobación por el Concejo Metropolitano, para lo cual se emitirá el respectivo reglamento técnico.

El art IV.1.371, respecto al trámite administrativo que deben seguir los PUAES señala que el ingreso del trámite de los PUAES constará de dos expedientes idénticos y se lo realizará a través de la Secretaría General del Concejo Metropolitano de Quito. Dicha instancia remitirá un expediente para conocimiento de la Comisión de Uso de Suelo y subirá esta información en el archivo digital de la Secretaría General de Concejo. El otro expediente se remitirá a la Secretaría encargada del territorio, hábitat y vivienda, para su trámite administrativo respectivo. Para el efecto, los promotores o propietarios deberán conformar el expediente con la siguiente información: nombre o razón social del propietario o promotor; ubicación del proyecto; superficie del terreno a intervenir; uso o destino propuesto; cuadro de áreas estimadas; plano topográfico; cuadro comparativo de la clasificación, uso y zonificación de suelo actual y propuesto; monto estimado total de inversión; justificación del PUAE y de sus aportes urbanísticos. La Secretaría encargada

Oficio Nro. GADDMQ-PM-SAUOS-2020-0269-O

Quito, D.M., 19 de octubre de 2020

del territorio, hábitat y vivienda, además de la información aquí señalada, requerirá del promotor o propietario del PUAE, información adicional según lo previsto en la resolución que establezca para regular el procedimiento y los parámetros objetivos para la aprobación técnica de los Proyectos Urbanísticos Arquitectónicos Especiales. Una vez conocida la propuesta por parte de dicha Secretaría, esta emitirá un informe de viabilidad o inviabilidad en un plazo de hasta 60 días contados a partir de la notificación de la Secretaría General de Concejo. Este informe será puesto en conocimiento de la Comisión de Uso de Suelo con la finalidad de que esta instancia, previa resolución, remita al Concejo Metropolitano la respectiva propuesta de ordenanza o, caso contrario, informe sobre la inviabilidad del proyecto, lo cual será resuelto en última instancia por el Concejo. En ambos casos la Comisión de Uso de Suelo podrá disponer la práctica de inspecciones e informes adicionales, previo su dictamen.

Fundamento jurídico para que una ordenanza de un PUAE incluya articulado de urbanización y fraccionamiento

El fundamento jurídico se encuentra en el art. IV.1.382, inciso segundo, del Código Municipal que establece: *“Los PUAE que contemplen habilitación de suelo, tales como subdivisiones, urbanizaciones o reestructuraciones, compuestos en macro lotes a ser declarados en propiedad horizontal, entregarán el área verde pública y de equipamientos prevista en la normativa vigente y observarán el cumplimiento de todas las normas y condiciones que regirán para el PUAE, las cuales serán de obligatorio cumplimiento para los lotes resultantes de dicha habilitación.”*

Contestación a las inquietudes puntuales formuladas por la Comisión:

Capacidad en relación a la delegación que puede hacer el Concejo Metropolitano a una entidad como una Secretaría.

El Concejo Metropolitano en uso de su competencia para regular el uso, ocupación y aprovechamiento del suelo en el DMQ, ha expedido ordenanzas metropolitanas en las cuales establece procedimientos administrativos y fija atribuciones a favor de entidades de la administración pública, en el marco de su competencia; principalmente encontramos tales facultades en el ámbito del licenciamiento del régimen de suelo, donde se norma su procedimiento y órganos competentes para emitirlos. Otro ejemplo lo podemos encontrar en el art. IV.1.29 del Código Municipal que señala que las instrucciones y procedimientos para la aplicación de cada uno de los instrumentos de gestión para la habilitación del suelo y la edificación serán expedidos vía Resolución Administrativa.

Desde la perspectiva jurídica, no existe impedimento legal para que el Concejo Metropolitano en uso de la competencia indicada, pueda establecer y modificar procedimientos y realizar la asignación de competencias administrativas, entendiéndose que

Oficio Nro. GADDMQ-PM-SAUOS-2020-0269-O

Quito, D.M., 19 de octubre de 2020

cualquier modificación al ordenamiento territorial es una competencia exclusiva del Concejo Metropolitano que se realiza mediante acto normativo.

Si en una ordenanza se puede aprobar temas que se debe aprobar vía resolución, como por ejemplo los trazados viales.

El Código Municipal en el art. IV.1.73, se refiere al sistema vial, y en su No. 1 manifiesta que toda habilitación del suelo debe contemplar un sistema vial de uso público integrado al trazado de las vías existentes al interior del terreno o su entorno, y al previsto en la planificación vial metropolitana.

El art. IV.1.77, ibídem, No. 1 señala que en todo fraccionamiento de suelo que se origine por acto voluntario del administrado, de conformidad con el artículo 424 del COOTAD, éste entregará al Municipio el porcentaje de área verde, comunitaria y vías.

A manera de ejemplo podemos señalar que mediante las ordenanzas que autorizan urbanizaciones y asentamientos humanos de hecho, se aprueban las vías como un elemento necesario para dar accesibilidad a los lotes producto de la habilitación de suelo, las que se integran a la red vial pública del Distrito Metropolitano.

En el art. 3 justificar porque en la actualidad hay 106 lotes y en la presente reforma se reduce a 100. Evidenciar los cambios.

Por su ámbito corresponde la explicación al ente técnico.

En el art. 9 justificar por qué varía el área de construcción, área a cielo y sub total, del equipamiento de bienestar social y equipamiento cultural. ¿Qué entidad determinó los valores metro cuadrado de construcción y de intervención a cielo abierto?.

Por su ámbito corresponde la explicación al ente técnico.

En el art. 10 justificar por qué abordan el tema de detalle de pago en especie en obras de infraestructura en esta reforma de ordenanza.

Por su ámbito corresponde la explicación al ente técnico.

En el art. 13 justificar porque cambian todos los planos del anexo 1 y explicar cuáles son los cambios.

Por su ámbito corresponde la explicación al ente técnico.

En el art. 16 indicar qué entidad verificará la valoración real de la COD en pago en especie.

Por su ámbito corresponde la explicación al ente técnico.

Oficio Nro. GADDMQ-PM-SAUOS-2020-0269-O

Quito, D.M., 19 de octubre de 2020

Respecto al art. 17, indicar porque habría expropiación en el PUAE, si de conformidad con el art. 424 del COOTAD, las vías internas proyectadas en el PUAE, deben ser cedidas de manera gratuita y obligatoria al Municipio mediante autorización administrativa de urbanización.

Respecto a este punto la entidad técnica podría precisar que vías proyectadas requerirían para su ejecución entrar a un proceso de expropiación. Sin perjuicio de aquello, me permito indicar las normas que sustentan la transferencia de áreas de uso público, verdes y comunales de las urbanizaciones a favor de la municipalidad:

El COOTAD en el art. 479 establece que las autorizaciones y aprobaciones de nuevas urbanizaciones en área urbana o urbanizable, se protocolizarán en una notaría y se inscribirán en el correspondiente registro de la propiedad. Tales documentos constituirán títulos de transferencia de dominio de las áreas de uso público, verdes y comunales, a favor de la municipalidad, incluidas todas las instalaciones de servicios públicos, a excepción del servicio de energía eléctrica. Dichas áreas no podrán enajenarse.

El Código Municipal en el art. IV.1.73, se refiere al sistema vial, y en su No. 1 manifiesta que toda habilitación del suelo debe contemplar un sistema vial de uso público integrado al trazado de las vías existentes al interior del terreno o su entorno, y al previsto en la planificación vial metropolitana. Su construcción será realizada por el promotor, sujetándose a las afectaciones previstas en el PUOS y demás instrumentos de planificación; a las especificaciones mínimas de vías establecidas en las Reglas Técnicas de Arquitectura y Urbanismo; y, de conformidad a la política de movilidad sustentable.

El art. IV.1.77, ibídem, No. 1 señala que en todo fraccionamiento de suelo que se origine por acto voluntario del administrado, de conformidad con el artículo 424 del COOTAD, éste entregará al Municipio el porcentaje de área verde, comunitaria y vías.

Finalmente se debe tomar en cuenta que la Ordenanza No. 284 que aprobó el PUAE “San Patricio”, en el art. 20 establece la red de vías como un sistema vial público, detallando en el cuadro No. 10 las características y tipos de vías públicas del proyecto.

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.

Con sentimientos de distinguida consideración.

Oficio Nro. GADDMQ-PM-SAUOS-2020-0269-O

Quito, D.M., 19 de octubre de 2020

Atentamente,

Documento firmado electrónicamente

Dr. Edison Xavier Yopez Vinueza
SUBPROCURADOR METROPOLITANO

Referencias:

- GADDMQ-SGCM-2020-2863-O

Anexos:

- 2. Expediente.pdf
- 2. Iniciativa Alcalde Metropolitano.pdf
- 2. Revisión requisitos formales - GADDMQ-SGCM-2020-1478-O.pdf
- resolución_nro._093-cus-2020.pdf

Copia:

Señor Doctor
René Patricio Bedón Garzón
Concejal Metropolitano