

**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-2541-O**

**Quito, D.M., 03 de octubre de 2020**

**Asunto:** Informe en relación con el oficio Nro. GADDMQ-SGCM-3144-O y la resolución Nro. 099-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-3144-O, de 15 de septiembre de 2020, y la resolución Nro. 099-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; la Resolución A-005, del Alcalde Metropolitano, de 20 de mayo de 2019; y, el oficio No. 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»): «[c]riterio legal de la Procuraduría Metropolitana en el cual se establezca qué mecanismo de participación ciudadana debe aplicarse al presente caso, definiendo si corresponde a una consulta previa o a un consentimiento previo. Criterio legal sobre la interpretación del artículo 87 literal x) del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, señalando si el término “urbanas” se interpreta como barrios urbanos y rurales, y parroquias urbanas; o, por el contrario, debe interpretarse como barrios urbanos y parroquias urbanas».

3. Este informe efectúa, en función del Requerimiento: (i) una descripción del régimen aplicable a la consulta prelegislativa y consulta previa; y, (ii) explica la letra x del art. 87 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización («COOTAD») en relación con la división territorial del país prevista en el régimen aplicable. Por ende, este Informe, no se refiere a asuntos distintos a los señalados en el

**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-2541-O**

**Quito, D.M., 03 de octubre de 2020**

Requerimiento y que serán materia del o los informes posteriores que pueda emitir la Procuraduría Metropolitana, a petición de la Comisión.

4. En concreto, de conformidad con lo dispuesto en la letra c del art. 13 de la resolución Nro. C-074, de 8 de marzo de 2016, el Informe no se refiere al contenido o fondo del Proyecto.

5. 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**

6. *Primero.* La Constitución de la República del Ecuador (la «Constitución»), en el art. 57, reconoce y garantiza los derechos colectivos a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades; específicamente, en los núms. 7 y 17, reconoce y garantiza a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, el derecho a ser consultados antes de la adopción de una medida legislativa que pueda afectar cualquiera de sus derechos colectivos.

7. *Segundo.* El art. 1 de la Constitución, en relación con la organización del Estado, determina que el Ecuador se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada.

8. En particular, sobre el gobierno descentralizado, la Constitución en el art. 238, reconoce a los gobiernos autónomos descentralizados («GADs o GAD en singular»), como formas de organización territorial, y prevé, dentro de los límites del estado unitario, su autonomía política, administrativa y financiera. En complemento, el art. 239 *ibídem*, establece que los GADs se regirán, principalmente por la ley correspondiente, en el caso, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (el «COOTAD»).

9. El COOTAD, en lo que es relevante para atender el Requerimiento, (i) se refiere a la organización política administrativa del estado en el territorio, esto es, es el régimen de los diferentes niveles de GADs y regímenes especiales, y, (ii) desarrolla un modelo de descentralización obligatoria y progresiva a través del sistema nacional de competencias.

10. *Tercero.* Por medio de oficio Nro. GADDMQ-DC-SMGI-2020-0353-O, de 11 de agosto de 2020, el concejal Santiago Guarderas Izquierdo, presentó, de acuerdo a las reglas de procedimiento previstas en el régimen aplicable, el proyecto de «Ordenanza que

**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-2541-O**

**Quito, D.M., 03 de octubre de 2020**

establece la delimitación de los barrios y sectores del Distrito Metropolitano de Quito” (el «Proyecto») a la Secretaría General de Concejo (la «Secretaría»).

11. Mediante oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2020-2745-O, de 14 de agosto de 2020, la Secretaría revisó el cumplimiento de los requisitos formales previstos para esta clase de actos del Proyecto y, lo remitió al presidente de la Comisión.

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

12. Como ha quedado anotado, este Informe se acota en función del Requerimiento, y, por tanto (i) efectúa una descripción del régimen aplicable a la consulta prelegislativa y consulta previa; y, (ii) explica la letra x del art. 87 del COOTAD en relación con la división territorial del país prevista en el régimen aplicable.

##### **4.1. Régimen aplicable a la consulta previa y consulta prelegislativa**

13. *Primero*. La Constitución reconoce en sus arts. 61 y 95 tanto el derecho a participar en los asuntos de interés público como el derecho a ser consultados[1]. Estos derechos pueden ejercitarse en forma individual o colectivamente, y se materializan en un conjunto de acciones o conductas encaminadas a influir en el proceso político democrático. Para su efectivo ejercicio, la Constitución prevé los mecanismos de participación directa en sus arts. 103, 104 y 105 referentes a la iniciativa popular normativa, la consulta popular y la revocatoria de mandato; los cuales, generan espacios de acción ciudadana, cuyo propósito es la participación material de la sociedad, brindando a los ciudadanos la certidumbre de que no serán excluidos del debate sobre asuntos de interés público[2].

14. En particular, la consulta popular, mecanismo de democracia directa[3], constituye una vía para la participación directa de los ciudadanos, en general, en la toma de decisiones del gobierno. A través del ejercicio de la democracia directa, los ciudadanos participan en el ejercicio directo del poder[4].

15. Por otro lado, en general, en relación con la consulta popular, se han identificado varias dimensiones o ámbitos; entre ellas:

- El ámbito subjetivo. Determina los sujetos consultantes y los sujetos consultados;
- El ámbito objetivo. Determina el objeto de la consulta popular; es decir, el tema que será sujeto de consulta, sea en forma de referéndum (un texto normativo concreto, su propuesta o proyecto) o, de plebiscito (una decisión sobre un tema de relevancia pública, sin someter a aprobación un texto normativo definido); y,
- El ámbito espacial o territorial. Determina el alcance de la consulta; puede ser nacional o local – seccional, según el caso[5].

**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-2541-O**

**Quito, D.M., 03 de octubre de 2020**

16. *Segundo*. La consulta prelegislativa o previa, constituye un mecanismo de democracia directa, pero en un nivel de participación distinto de la ciudadanía, en cuanto a la adopción de medidas legislativas o administrativas. En efecto, la Corte Constitucional[6], ha determinado que la consulta prelegislativa o previa, no es un derecho de participación, en general, de los ciudadanos; tampoco es un requisito de forma o procedimiento. La consulta prelegislativa o previa es un derecho colectivo, material y específico, de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas y montubias. En este sentido, el art. 57, núms. 7 y 17, de la Constitución reconocen y garantizan dos tipos de consulta prelegislativa o previa.

17. La primera, del núm. 7 (art. 57), es una consulta, de carácter específico, sobre planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentren en las tierras de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas y montubias; siempre que puedan afectarles ambiental o culturalmente. Además, versa sobre la participación en los beneficios que esos proyectos reporten y recibir indemnizaciones por los perjuicios sociales, culturales y ambientales que les causen[7].

18. La segunda, del núm. 17 (art. 57), es una consulta, de carácter general, sobre la adopción de cualquier medida legislativa que pueda afectar cualquier derecho colectivo de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas y montubias. La disposición del art. 325 del COOTAD, prevé la consulta prelegislativa de los sujetos colectivos referidos, en el mismo sentido del núm.17, del art. 57 de la Constitución.

19. En efecto, la Corte Constitucional, en la Sentencia Nro. 001-10-SIN- CC[8], con objeto de una acción de inconstitucionalidad respecto a la Ley de Minería sobre la consulta prelegislativa a la que se refiere el art. 57 núm. 17 de la Constitución, estableció, en su parte pertinente, que constituye un derecho de carácter constitucional obligatorio que (énfasis añadido): «[...] en circunstancias de institucionalidad regular u ordinaria, la consulta pre-legislativa constituye un requisito previo sine qua non que condiciona la constitucionalidad de cualquier medida de índole legislativa que pudiera afectar cualquiera de los derechos colectivos de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades del Ecuador [...]». Por tanto, estableció las reglas y procedimientos mínimos a observarse en el caso de una consulta prelegislativa.

20. *Tercero*. Por el objeto del Proyecto (art. 2) analizaremos las dimensiones o ámbitos de la consulta prelegislativa según lo previsto en el art. 325 del COOTAD.

21. En *primer lugar*, el ámbito subjetivo de la consulta prelegislativa, depende del sujeto colectivo al que potencialmente se afecten sus derechos colectivos. Por un lado, el sujeto

**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-2541-O**

**Quito, D.M., 03 de octubre de 2020**

consultante sería el órgano legislativo del GAD correspondiente, en este caso, el Concejo Metropolitano del GAD DMQ, de conformidad con lo previsto en el art. 325 del COOTAD. Por otro, el sujeto consultado serían las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas y montubias de la circunscripción territorial del GAD respectivo; en este caso, aquellas que formen parte de la circunscripción territorial del GAD DMQ.

22. En *segundo lugar*, el ámbito objetivo de la consulta prelegislativa, se refiere a aquellas normas que directa y objetivamente pudieren afectar derechos colectivos de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas y montubias de la circunscripción territorial respectiva. En ese sentido, en cuanto a los elementos constitutivos que accionan la consulta prelegislativa, podemos extraer:

- Se refiere a normas de rango infraconstitucional. Estas normas deben pretender ser expedidas por el órgano legislativo de un GAD determinado;
- Las normas deberían generar una afectación, al menos, probable en los derechos colectivos de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas y montubias de la circunscripción territorial del GAD correspondiente; y,
- La afectación debería ser directa y objetiva.

23. En cuanto al procedimiento de la consulta prelegislativa *in comento*, el art. 325 del COOTAD prevé las siguientes fases:

(a) Preparatoria. Implica la preparación de la consulta, la identificación los temas materia de la consulta y de los sujetos a ser consultados (en sus instancias representativas) de la circunscripción territorial correspondiente;

(b) Convocatoria. Se refiere a la convocatoria a la consulta a través de cualquier medio efectivo que garantice el conocimiento oportuno de los sujetos consultados. Por tanto, debe incluir información acerca del tema de consulta, la documentación pertinente y el cronograma del proceso de consulta;

(c) Consulta prelegislativa propiamente. Se dirige a las organizaciones representativas de los sujetos colectivos consultados de la circunscripción territorial correspondiente. En este sentido, siempre que tengan interés en participar en la consulta, deben inscribirse en el registro y ante el organismo que para el efecto señale el órgano legislativo consultante. Con la inscripción pertinente, se le entregará los formularios para sus procesos de deliberación interna y la designación de sus representantes; y,

(d) Resultados y cierre de consulta. Los sujetos colectivos consultados, a través de sus

**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-2541-O**

**Quito, D.M., 03 de octubre de 2020**

representantes inscritos, remiten a la secretaría del órgano legislativo del GAD respectivo, su posición sobre el tema consultado. La posición de cada uno, será debatida en una mesa de diálogo conformada con representantes del órgano legislativo pertinente y los que hayan sido designados por cada organización participante.

24. El procedimiento concluiría con la suscripción de un documento en que conste los consensos y disensos alcanzados. El Código Municipal, en el art. I.3.135, desarrolla la norma legal precitada y establece fases para consulta prelegislativa en el proyecto de ordenanzas que a consideración del Concejo Metropolitano afecten derechos colectivos.

25. En *tercer lugar*, el ámbito espacial o territorial de la consulta prelegislativa, se limita a la circunscripción territorial del GAD en el que se encuentre la comuna, comunidad, pueblo o nacionalidad indígenas, afroecuatoriana o montubia, potencialmente afectada en sus derechos colectivos por la norma que se pretenda emitir.

26. En síntesis, la consulta prelegislativa establecida en el COOTAD y desarrollada en el Código Municipal, tiene un objeto único y específico para su ejecución, esto es, la posible expedición de normas que directa y objetivamente pudieren afectar derechos colectivos de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas.

27. *Cuarto. Grosso modo*, los derechos colectivos remiten a un tipo de derechos humanos cuya titularidad corresponde a un grupo social identificable. La discusión sobre éstos derechos se origina a partir de las Convenciones OIT 107 y 169. En particular, la Convención OIT 107, es el primer instrumento formal que aborda derechos indígenas; en su preámbulo, considera que «[...] existen poblaciones indígenas y otras poblaciones tribales y semitribales que no se hallan integradas todavía en la colectividad nacional y cuya situación social, económica o cultural les impide beneficiarse plenamente de los derechos y las oportunidades de que disfrutaban los otros elementos de la población».

28. La Constitución, en el art. 57, enlista los derechos colectivos que reconoce a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, a saber:

- Mantener, desarrollar y fortalecer libremente su identidad, sentido de pertenencia, tradiciones ancestrales y formas de organización social;
- No ser objeto de racismo y de ninguna forma de discriminación fundada en su origen, identidad étnica o cultural;
- El reconocimiento, reparación y resarcimiento a las colectividades afectadas por racismo, xenofobia y otras formas conexas de intolerancia y discriminación;
- Conservar la propiedad imprescriptible de sus tierras comunitarias, que serán inalienables, inembargables e indivisibles. Estas tierras estarán exentas del pago de tasas e impuestos;

**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-2541-O**

**Quito, D.M., 03 de octubre de 2020**

- Mantener la posesión de las tierras y territorios ancestrales y obtener su adjudicación gratuita;
- Participar en el uso, usufructo, administración y conservación de los recursos naturales renovables que se hallen en sus tierras;
- La consulta previa, libre e informada, dentro de un plazo razonable, sobre planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentren en sus tierras y que puedan afectarles ambiental o culturalmente; participar en los beneficios que esos proyectos reporten y recibir indemnizaciones por los perjuicios sociales, culturales y ambientales que les causen. La consulta que deban realizar las autoridades competentes será obligatoria y oportuna. Si no se obtuviese el consentimiento de la comunidad consultada, se procederá conforme a la Constitución y la ley;
- Conservar y promover sus prácticas de manejo de la biodiversidad y de su entorno natural. El Estado establecerá y ejecutará programas, con la participación de la comunidad, para asegurar la conservación y utilización sustentable de la biodiversidad;
- Conservar y desarrollar sus propias formas de convivencia y organización social, y de generación y ejercicio de la autoridad, en sus territorios legalmente reconocidos y tierras comunitarias de posesión ancestral;
- Crear, desarrollar, aplicar y practicar su derecho propio o consuetudinario, que no podrá vulnerar derechos constitucionales, en particular de las mujeres, niñas, niños y adolescentes;
- No ser desplazados de sus tierras ancestrales;
- Mantener, proteger y desarrollar los conocimientos colectivos; sus ciencias, tecnologías y saberes ancestrales; los recursos genéticos que contienen la diversidad biológica y la agrobiodiversidad; sus medicinas y prácticas de medicina tradicional, con inclusión del derecho a recuperar, promover y proteger los lugares rituales y sagrados, así como plantas, animales, minerales y ecosistemas dentro de sus territorios; y el conocimiento de los recursos y propiedades de la fauna y la flora. Se prohíbe toda forma de apropiación sobre sus conocimientos, innovaciones y prácticas;
- Mantener, recuperar, proteger, desarrollar y preservar su patrimonio cultural e histórico como parte indivisible del patrimonio del Ecuador. El Estado proveerá los recursos para el efecto.;
- Desarrollar, fortalecer y potenciar el sistema de educación intercultural bilingüe, con criterios de calidad, desde la estimulación temprana hasta el nivel superior, conforme a la diversidad cultural, para el cuidado y preservación de las identidades en consonancia con sus metodologías de enseñanza y aprendizaje. Se garantizará una carrera docente digna. La administración de este sistema será colectiva y participativa, con alternancia temporal y espacial, basada en veeduría comunitaria y rendición de cuentas;
- Construir y mantener organizaciones que los representen, en el marco del respeto al pluralismo y a la diversidad cultural, política y organizativa. El Estado reconocerá y promoverá todas sus formas de expresión y organización;

**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-2541-O**

**Quito, D.M., 03 de octubre de 2020**

- Participar mediante sus representantes en los organismos oficiales que determine la ley, en la definición de las políticas públicas que les conciernan, así como en el diseño y decisión de sus prioridades en los planes y proyectos del Estado;
- Ser consultados antes de la adopción de una medida legislativa que pueda afectar cualquiera de sus derechos colectivos;
- Mantener y desarrollar los contactos, las relaciones y la cooperación con otros pueblos, en particular los que estén divididos por fronteras internacionales;
- Impulsar el uso de las vestimentas, los símbolos y los emblemas que los identifiquen;
- La limitación de las actividades militares en sus territorios, de acuerdo con la ley; y,
- Que la dignidad y diversidad de sus culturas, tradiciones, historias y aspiraciones se reflejen en la educación pública y en los medios de comunicación; la creación de sus propios medios de comunicación social en sus idiomas y el acceso a los demás sin discriminación alguna.

29. *Quinto*. El Proyecto, según su art. art. 2, tiene por objeto la delimitación de barrios y sectores en el Distrito Metropolitano de Quito. En ese sentido, no se relaciona con derechos colectivos de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas y montubias, considerando que tales se encontrarían ubicadas en otras partes del territorio del país.

30. La delimitación de barrios y sectores en el Distrito Metropolitano de Quito sería una instrumento relacionado con la ordenación territorial de la ciudad, determinando límites específicos, que permitirían, en lo relevante, una mejor planificación urbana.

31. *Sexto*. El art. 240 de la Constitución establece que los gobiernos autónomos descentralizados de las regiones, distritos metropolitanos, provincias y cantones tienen facultades legislativas (limitadas) en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales.

32. En general, la Constitución y el COOTAD, regulan, en lo relevante, las facultades legislativas de los gobiernos autónomos descentralizados. En relación con el procedimiento parlamentario para el procesamiento y aprobación de proyectos de ordenanza, en el art. 322, prevé el procedimiento formal (general) que debe seguirse. En lo que nos atañe, el proyecto de ordenanza debe referirse a un solo material, se conocerá en dos debates y, su aprobación requerirá de una mayoría específica para su aprobación; esto es, la mayoría de miembros del órgano legislativo del GAD correspondiente[9]. Las ordenanzas se referirán a las materias de competencia del GAD DMQ, según lo previsto en los arts. 264 y 266 de la Constitución; 8, núm. 1, de la Ley Orgánica de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito; y, 87 del COOTAD.



**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-2541-O**

**Quito, D.M., 03 de octubre de 2020**

33. Para el GAD DMQ, el Código Municipal prevé en el Capítulo I, del Título I, del Libro I.1 las funciones y atribuciones de las comisiones del Concejo Metropolitano y, la resolución Nro. 074, de 8 de marzo de 2016, 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 Metropolitano. En general, el art. 13 *ibídem*, se refiere al procedimiento para el tratamiento de los proyectos de ordenanzas.

34. En el procedimiento establecido en el régimen jurídico aplicable, no existe una fase de «consentimiento» por los sujetos a los que regularía la norma. Existen (i) fases de consulta previa o prelegislativa en casos puntuales, como se indicó; y, (ii) espacios de participación ciudadana a través del mecanismo de silla vacía o por medio de socializaciones previas en comisiones generales, mesas de trabajo o cualquier otro medio que promocióne a la participación ciudadana en relación con el Proyecto.

35. En específico, en relación con el Proyecto, el art. 87 letra x del COOTAD requiere que se tome en cuanto varios aspectos para la delimitación de barrios (i) configuración territorial, (ii) identidad, (iii) historia, (iv) necesidades urbanísticas y administrativas y, (v) principio de equidad interbarrial. Algunos de esos aspectos, en especial la identidad e historia, podrían devenir de las personas que habitan los barrios a través del proceso de socialización por distintos medios, en función de su derecho de participación ciudadana.

#### **4.2. Consideraciones generales en relación con el art. 87 del COOTAD**

36. *Primero*. La Constitución[10] estableció un modelo de Estado cuyo gobierno se ejerce de forma descentralizada[11] y planificada[12]. En efecto, es un deber primordial del Estado «promover el desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio, mediante el fortalecimiento del proceso de autonomías y descentralización»[13]. En esta medida, la organización territorial del Estado está conformada por distintos niveles de gobierno; en concreto, por GAD que se constituyen por las juntas parroquiales rurales, municipios, distritos metropolitanos, provincias y regiones[14].

37. En complemento (i) el art. 238 de la Constitución, reconoce a los GADs como formas de organización territorial, y prevé, dentro de los límites del estado unitario, su autonomía política, administrativa y financiera y, (ii) el art. 239 *ibídem*, determina que se rigen principalmente por la ley correspondiente.

38. En esa línea el art. 242 de la Constitución establece que el Estado se organiza territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales; adicionalmente, determina que por razones de conservación ambiental, étnico-culturales o de población podrán constituirse regímenes especiales. Los distritos metropolitanos autónomos, la

**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-2541-O**

**Quito, D.M., 03 de octubre de 2020**

provincia de Galápagos y las circunscripciones territoriales indígenas y pluriculturales serán regímenes especiales.

39. Es así como la Constitución prevé la descentralización y la división territorial del país; coincidiendo, cada nivel de organización territorial, con una de las especies de gobierno autónomo descentralizado: juntas parroquiales rurales, municipios, distritos metropolitanos, provincias y regiones.

40. En forma complementaria, el COOTAD, en lo relevante (i) regula la organización política administrativa del estado en el territorio, esto es, es el régimen de los diferentes niveles de GADs y regímenes especiales, y, (ii) desarrolla un modelo de descentralización obligatoria y progresiva a través del sistema nacional de competencias. En ese sentido, establece como atribución de los gobiernos autónomos municipales y metropolitanos (arts. 57 y 87), la gestión y delimitación de las parroquias urbanas y los barrios de su territorio.

41. *Segundo.* La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (la «LOOTUGS»), fija los principios y reglas generales que rigen el ejercicio de las competencias de ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo urbano y rural, siendo aplicable, entre otras entidades, a los GADs.

42. Con ese antecedente, el art. 4 de la LOOTUGS, define a los «barrios» como «[...] unidades básicas de asentamiento humano y organización social en una ciudad, que devienen por ello en la base de la participación ciudadana para la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial municipal o metropolitano, de conformidad con lo dispuesto en la normativa que regula la organización territorial del Ecuador y la participación ciudadana».

43. Por su parte, el Código Municipal (i) en el art. I.3.83 indica que los «barrios», junto con las parroquias urbanas y otras formas propias de organización se reconocen como unidades básicas de participación ciudadana en el Distrito y, (ii) en el art. I.8.95 define a los barrios como circunscripciones territoriales legalmente constituidas o aquellas que se auto identifiquen por motivos históricos, culturales y de necesidades.

44. *Tercero.* En específico, en relación con el Requerimiento, el COOTAD, en el art. 87 letra x, establece: «[a]l concejo metropolitano le corresponde: [...] x) Regular mediante ordenanza la delimitación de los barrios y parroquias urbanas tomando en cuenta la configuración territorial, identidad, historia, necesidades urbanísticas y administrativas y la aplicación del principio de equidad interbarrial».

45. El art. 87 letra x se refiere a la competencia de los concejos metropolitanos para

**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-2541-O**

**Quito, D.M., 03 de octubre de 2020**

delimitar, por ordenanza, los «barrios» y parroquias urbanas en relación a criterios específicos.

46. En particular, la norma *in comento*, no efectúa una diferenciación en relación al tipo de barrio, sea urbano o rural, como tampoco lo hace la LOOTUGS ni el Código Municipal al definir al término «barrio», la diferenciación entre rural o urbano se efectúa a nivel de parroquias, por la división territorial del Estado prevista en la Constitución y el COOTAD, entendiéndose que la parroquial rural se constituye en un gobierno autónomo descentralizado (juntas parroquiales).

47. Sobre la base de lo señalado, la delimitación de «barrios», de conformidad con el art. 87 letra x del COOTAD, es competencia del Concejo Metropolitano dentro de los límites del territorio del Distrito Metropolitano de Quito.

48. En adición a lo indicado, en relación con las parroquias, conviene indicar que el Concejo Metropolitano, además de la atribución prevista en la letra x del art. 87 del COOTAD, tiene competencia para (i) fijar los límites urbanos, crear, fusionar y suprimir las zonas metropolitanas y las parroquias en el Distrito (art. 8 núm. 11 de la Ley Orgánica de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito); y, (ii) crear o modificar parroquias rurales, mediante ordenanza que contendrá la delimitación territorial y la identificación de la cabecera parroquial (art. 25 COOTAD).

## **5. Conclusiones**

49. Con base en los fundamentos expuestos, la Procuraduría Metropolitana, respecto al Requerimiento, informa:

(a) La consulta popular, mecanismo de democracia directa, constituye una vía para la participación directa de los ciudadanos, en general, en la toma de decisiones del gobierno;

(b) La consulta prelegislativa o previa es un derecho colectivo, material y específico, de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas y montubias;

(c) La consulta prelegislativa establecida en el COOTAD y desarrollada en el Código Municipal, tiene un objeto único y específico para su ejecución, esto es, la posible expedición de normas que directa y objetivamente pudieren afectar derechos colectivos;

(d) El Proyecto, por su objeto y ámbito, no se relaciona con derechos colectivos de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas y

**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-2541-O**

**Quito, D.M., 03 de octubre de 2020**

montubias;

(e) En el procedimiento establecido por régimen jurídico aplicable para la expedición de ordenanzas, no existe una fase de «consentimiento» efectuada por los sujetos a los que regularía la norma. Existen (i) fases de consulta previa o prelegislativa en casos puntuales como se indicó y, (ii) participación ciudadana a través del mecanismo de silla vacía o socializaciones previas con por distintos medios como reuniones, asambleas, mesas de trabajo o comisiones generales en las comisiones del Concejo Metropolitano que procesan los diferentes proyectos de ordenanzas;

(f) El art. 87 letra x del COOTAD no efectúa una diferenciación en relación al tipo de barrio, sea urbano o rural, como tampoco lo hace la LOOTUGS ni el Código Municipal al definir al término «barrio», la diferenciación entre rural o urbano se efectúa a nivel de parroquias, por la división territorial del Estado prevista en la Constitución y el COOTAD; y,

(g) En consecuencia, la delimitación de «barrios» es competencia del Concejo Metropolitano dentro de los límites del territorio del Distrito Metropolitano de Quito.

50. Este Informe no se refiere a asuntos distintos a los señalados en el Requerimiento y que serán materia del o los informes posteriores que pueda emitir la Procuraduría Metropolitana, a petición de la Comisión.

---

[1] Constitución, art. 61.- Las ecuatorianas y ecuatorianos gozan de los siguientes derechos: (...) 2. Participar en los asuntos de interés público. [...] 4. Ser consultados. art. 95.- [...]La participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho, que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria.

[2] Corte Constitucional, Caso Nro. 6-20-CP, Dictamen Nro. 6-20-CP/20.

[3] La consulta popular es una institución de democracia directa, según la terminología utilizada, en general, en la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia (el «Código de la Democracia»).

[4] Ver, *inter alia*, Prud'homme, Jean François. «Consulta popular y democracia directa». Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática XV, (2003); y, Duverger, Maurice. *Institutions politiques et droit constitutionnel*. París: Presses Universitaires de France, 1955, p. 93.

[5] La Sentencia No. 001-10-SIN- CC, de 28 de marzo de 2010, de la Corte Constitucional para el Período de Transición estableció que la consulta popular, en los términos establecidos en la Constitución, puede tener distintos niveles de participación:

**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-2541-O**

**Quito, D.M., 03 de octubre de 2020**

(i) la consulta popular del art. 104 de la Constitución, cuyo ejercicio es un derecho de toda la ciudadanía, (ii) la consulta del art. 398 de la Constitución, cuando existen «decisiones o autorizaciones estatales que pueden afectar al ambiente» y, (iii) la consulta previa o prelegislativa, consagradas en el art. 57, núms. 7 y 17, de la Constitución; i.e., aquella que es ejercida, en general, como derecho colectivo de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades. La sentencia referida fue publicada en el R.O. [Suplemento] Nro. 176, de 21 de abril del 2010

[6] La Sentencia No. 001-10-SIN- CC, de 28 de marzo de 2010, de la Corte Constitucional para el Período de Transición, publicada en el R.O. suplemento No. 176, de 21 de abril del 2010.

[7] El Código Municipal, en el art. I.3.132, define ala consulta previa como: «[...] el mecanismo de participación ciudadana que tienen las comunas, Comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblo afro ecuatoriano y montubio a ser consultados sobre la implementación de planes, programas, proyectos u obras de prospección, explotación y comercialización que afecten sus derechos colectivos y que se realicen en sus territorios ancestrales».

[8] Corte Constitucional Ecuador, Casos Nros. 0009-09-IN y 0011-09-IN (Acumulados)

[9] COOTAD, art. 320.- Quórum.- Los consejos regionales y provinciales, los concejos metropolitanos y municipales o las juntas parroquiales rurales podrán reunirse para adoptar decisiones válidamente en cualquier clase de sesión, con la presencia de la mayoría absoluta, conformada por la mitad más uno de les miembros del órgano legislativo, salvo lo dispuesto en este Código.

[10] Constitución del Ecuador, publicada en el Registro Oficial nro. 449 del 20 de octubre de 2008.

[11] Constitución, art. 1.- El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada. [...]

[12] Constitución, art. 241.- La planificación garantizará el ordenamiento territorial y será obligatoria en todos los gobiernos autónomos descentralizados.

[13] Constitución, art. 3.- Son deberes primordiales del Estado: [...] 6. Promover el desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio, mediante el fortalecimiento del proceso de autonomías y descentralización. [...]

[14] Constitución, art. 242.- El Estado se organiza territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales. Por razones de conservación ambiental, étnico-culturales o de población podrán constituirse regímenes especiales. Los distritos metropolitanos autónomos, la provincia de Galápagos y las circunscripciones territoriales indígenas y pluriculturales serán regímenes especiales. En adición, el art. 10 de COOTAD, indica que el Estado se organiza en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales.

Atentamente,

**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-2541-O**

**Quito, D.M., 03 de octubre de 2020**

*Documento firmado electrónicamente*

Abg. Fernando Andre Rojas Yerovi  
**SUBPROCURADOR METROPOLITANO**

Referencias:

- GADDMQ-SGCM-2020-3144-O

Anexos:

- 2. Iniciativa legislativa.pdf
- 2. Proyecto de ordenanza.docx
- 2. Revisión requisitos formales - GADDMQ-SGCM-2020-2745-O.pdf
- resolución\_099\_-\_informes\_previos\_delimitación\_firmada.pdf

Copia:

Señor Doctor  
René Patricio Bedón Garzón  
**Concejal Metropolitano**