

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2023-1459-O

Quito, D.M., 10 de abril de 2023

Asunto: Informe en relación con el Oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2023-1253-O y la Resolución Nro. 024-CUS-2023 Exp. PM Nro. 2023-00519

Señor Abogado
Pablo Antonio Santillan Paredes
Secretario General
SECRETARÍA GENERAL DEL CONCEJO METROPOLITANO DE QUITO
En su Despacho

De mi consideración:

En relación con el Oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2023-1253-O, de 21 de marzo de 2023 de la Secretaría General del Concejo Metropolitano presento el siguiente informe jurídico (el "Informe"):

Competencia

Emito el presente Informe, fundamentado en la Resolución No. AQ 011-2022, de 16 de marzo de 2022 emitida por el Alcalde del Distrito Metropolitano de Quito; y, la delegación otorgada por el Procurador Metropolitano, mediante Oficio No. 00038/WS de 03 de abril de 2023; en mi calidad de Subprocurador Metropolitano.

Objeto y alcance

1. El objeto de este Informe es expresar a la Comisión de Uso de Suelo (la "Comisión"), el criterio de la Procuraduría Metropolitana respecto al siguiente asunto planteado (el "Requerimiento"): "[...] *Por medio del presente remito la Resolución No. 024-CUS-2023 de la Comisión de Uso de Suelo, emitida en la sesión No. 0198 Ordinaria de 20 de marzo de 2023*", la misma que dispuso que la Procuraduría Metropolitana, Secretaría de Planificación; y, Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda, remitan los informes correspondientes respecto al proyecto de "*ORDENANZA METROPOLITANA SUSTITUTIVA DEL CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, DEL CAPÍTULO DEL RECONOCIMIENTO Y/O REGULARIZACIÓN DE EDIFICACIONES EXISTENTES*", tomando en cuenta todas las observaciones formuladas en la sesión por los miembros de la comisión.

2. Este Informe se refiere, en función del requerimiento, a competencia, procedimiento y régimen jurídico aplicable al proyecto de "*ORDENANZA METROPOLITANA SUSTITUTIVA DEL CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, DEL CAPÍTULO DEL RECONOCIMIENTO Y/O REGULARIZACIÓN DE EDIFICACIONES EXISTENTES*" (el "Proyecto").

3. Este pronunciamiento tiene naturaleza informativa, de conformidad con el artículo 123 del Código Orgánico Administrativo; y el ámbito de aplicación y requisitos previstos en el artículo 1, (letra c) de la Resolución No. AQ 011-2022 de 16 de marzo de 2022 emitida por el Alcalde Metropolitano. La evaluación del mérito, oportunidad y conveniencia de las decisiones corresponde a la Comisión.

Informes

1. Mediante Oficio Nro. GADDMQ-AM-2022-1648-OF, de 16 de octubre de 2022, el Dr. Santiago Mauricio Guarderas Izquierdo, Alcalde Metropolitano de Quito, puso en conocimiento del Secretario General del Concejo Metropolitano la iniciativa legislativa del proyecto de Ordenanza Metropolitana Sustitutiva del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, del Capítulo de Reconocimiento y/o Regularización de Edificaciones Existentes.

2. Con Oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2022-5723-O, de 17 de octubre de 2022, el Abg. Pablo Antonio Santillan Paredes, Secretario General del Concejo Metropolitano de Quito, realizó la verificación de requisitos referida al

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2023-1459-O

Quito, D.M., 10 de abril de 2023

proyecto de “ORDENANZA METROPOLITANA SUSTITUTIVA DEL CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, DEL CAPÍTULO DEL RECONOCIMIENTO Y/O REGULARIZACIÓN DE EDIFICACIONES EXISTENTES”.

3. Mediante Oficio Nro. STHV-2023-0299-O, de 14 de marzo de 2023, el Arq. Mauricio Ernesto Marín Echeverría, Secretario de Territorio, Hábitat y Vivienda, manifestó que: “*Con Oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2022-6176-O de fecha 15 de noviembre de 2022, el Abg. Pablo Antonio Santillán Paredes - SECRETARIO GENERAL DEL CONCEJO METROPOLITANO DE QUITO, convocó a la sesión No. 175 - Extraordinaria de la Comisión de Uso de Suelo que tuvo lugar el día jueves 17 de noviembre de 2022 a las 09h00, a través de la plataforma para reuniones virtuales "Teams" de Microsoft Office 365.*

Por disposición de la Comisión de Uso de Suelo, la Dirección Metropolitana de Gestión Territorial de la Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda convocó a una mesa técnica el día 18 de noviembre a partir de las 10h:00 con la finalidad de solventar las observaciones realizadas por la Sra. Presidenta y los Sres. Concejales miembros de la referida comisión, respecto a la ORDENANZA DE RECONOCIMIENTO Y/O REGULARIZACIÓN DE EDIFICACIONES EXISTENTES.

Con Oficio Nro. STHV-DMGT-2022-4281-O de fecha 30 de noviembre de 2022 la Dirección Metropolitana de Gestión del Territorio remite el Acta de la referida Mesa Técnica a la Concejala Metropolitana Mónica Sandoval Campoverde - Presidenta de la Comisión de Uso de Suelo.

Con los antecedentes expuestos remito la versión revisada del proyecto de la Ordenanza de RECONOCIMIENTO Y/O REGULARIZACIÓN DE EDIFICACIONES EXISTENTES.”

Marco jurídico

1. Para el presente caso, la Constitución de la República (la “Constitución”), el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (“COOTAD”), la Ley Orgánica de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito (“LORDMQ”), La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (“LOOTUGS”) regulan, en lo relevante, las facultades legislativas del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito (“GAD DMQ”), como se describe a continuación:

2. El artículo 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 artículo 240 *ibidem* establece que los gobiernos autónomos descentralizados (“GAD”) de las regiones, distritos metropolitanos, provincias y cantones tienen facultades legislativas (limitadas) en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales.

3. El artículo 87, (letra a), del COOTAD señala que es competencia del Concejo Metropolitano, ejercer la facultad normativa en las materias de competencia del gobierno autónomo descentralizado mediante la expedición de ordenanzas metropolitana, acuerdos y resoluciones.

4. En particular, el GAD DMQ, tiene competencia exclusiva para planificar el desarrollo cantonal, regular y ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo del cantón, de conformidad con los artículos 264 (núm. 1 y 2) y 266 de la Constitución; 55 (letras a y b), 85; y, 87 (letra v) del COOTAD; 2 (núm. 1) de la LORDMQ; y, para decidir mediante ordenanza, sobre los asuntos de interés general, relativos al desarrollo integral y a la ordenación urbanística del Distrito, de acuerdo con el artículo 8 (núm. 1 y 2) de la LORDMQ.

Análisis jurídico

Como se anotó, el presente Informe se refiere a: (i) competencia, procedimiento y régimen jurídico aplicable al Proyecto; y, (ii) observaciones específicas en relación con el texto del Proyecto, conforme el siguiente análisis:

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2023-1459-O

Quito, D.M., 10 de abril de 2023

Competencia, procedimiento y régimen jurídico aplicable al Proyecto

1. El artículo 226 de la Constitución, sobre las actuaciones de la administración pública dispone lo siguiente: *“Art. 226.- Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución.”*

2. De acuerdo con la norma constitucional transcrita, por la cual las instituciones del Estado y toda persona que actúe en virtud de una potestad estatal ejercen las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley, consagra en sí misma el principio de legalidad, el cual constituye una garantía del goce efectivo de los derechos constitucionales, y sustenta el ejercicio del poder público, pues toda intervención que no se encuentre autorizada por la ley, constituye una vulneración a este principio.

3. El principio de legalidad como fuente y medida para el ejercicio del poder público, implica que ninguna persona está habilitada a ejercer autoridad sobre los demás miembros de una comunidad o los individuos, sin una norma que otorgue esa capacidad y, en cualquier caso, siempre dentro del límite de la competencia asignada.

4. Con este contexto, respecto al Proyecto, ha de considerarse:

a. El COOTAD, en el artículo 87 (letra a), establece la facultad normativa del gobierno autónomo descentralizado metropolitano en materias de su competencia mediante la expedición de: ordenanzas metropolitanas, acuerdos y resoluciones;

b. De conformidad con los artículos 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,

c. La aprobación de un proyecto de ordenanza seguirá, principalmente, el procedimiento establecido en el artículo 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.

En relación con la competencia de planificación del desarrollo integral distrital, ordenación urbanística y del uso y ocupación del suelo

Las competencias de planificación del desarrollo integral distrital, ordenación urbanística y del uso y ocupación del suelo, tienen fuente constitucional y legal, a saber:

1. En primer lugar, la Constitución establece:

a. En el artículo 30 que: *“Las personas tienen derecho a un hábitat seguro y saludable, y a una vivienda adecuada y digna, con independencia de su situación social y económica.”*

b. En el artículo 264, (núm. 1 y 2) que: *“Los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas, sin perjuicio de otras que determine la ley: [...] 1. Planificar el desarrollo cantonal; [...] 2. Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón”;* y,

c. En el artículo 266 (énfasis añadido) que: *“Los 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”.*

2. En segundo lugar, la LORDMQ prevé:

a. En el artículo 2 (núm. 1) que: *“Además de las contempladas en la Ley Orgánica de Régimen Municipal, el*

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2023-1459-O

Quito, D.M., 10 de abril de 2023

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,

b. En el artículo 8 (núm. 1 y 2) que: *“Le corresponde especialmente, al Concejo Metropolitano: [...] 1) Decidir mediante Ordenanza, sobre los asuntos de interés general, relativos al desarrollo integral y a la ordenación urbanística del Distrito; y, 2) [...] establecer, mediante Ordenanza y con competencia exclusiva y privativa dentro del Distrito, normas generales para la regulación del uso y aprovechamiento del suelo [...]”.*

c. En el artículo 26, que: *“La decisión sobre el destino del suelo y su forma de aprovechamiento dentro del territorio distrital, compete, exclusivamente, a las autoridades del Distrito Metropolitano.”*

3. En tercer lugar, el COOTAD determina:

a. En el artículo 84 (letra n): *“Son funciones del gobierno del distrito autónomo metropolitano: [...] Regular y controlar las construcciones en la circunscripción del distrito metropolitano, con especial atención a las normas de control y prevención de riesgos y desastres.”*

b. En el artículo 87 (letra v): *“Al concejo metropolitano le corresponde: [...] v) 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 [...]”.*

c. En el artículo 90 (letra e): *“Le corresponde al alcalde o alcaldesa metropolitano; [...] e) Presentar con facultad privativa, proyectos de ordenanzas tributarias que creen, modifiquen, exoneren o supriman tributos, en el ámbito de las competencias correspondientes a su nivel de gobierno”*

Procedimiento en relación con la Comisión de Uso de Suelo

1. El Código Municipal, en el artículo 20, establece que las comisiones del Concejo Metropolitano son órganos asesores del Cuerpo Edilicio conformados por concejales y concejales metropolitanos, cuya principal función consiste en emitir: antecedentes, conclusiones, recomendaciones y dictámenes para resolución del Concejo Metropolitano sobre los temas puestos en su conocimiento.

2. En concordancia, el artículo 26 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 administrativas bajo un precepto de orden territorial, a fin de garantizar un desarrollo armónico del Distrito Metropolitano, en coordinación con otras funciones del Estado o con otros organismos que integran el sector público, utilizando responsablemente los recursos naturales mediante el control riguroso y el manejo especial de las áreas protegidas, de tal manera que se ocupe integralmente el territorio, estructurando el sistema urbano, en razón de las oportunidades propias de cada zona incluyendo los roles productivos de los centros urbanos, la dotación de servicios e infraestructura, el desarrollo de zonas por sus potencialidades y el desarrollo de las centralidades para reducir los desequilibrios urbanos y el crecimiento armónico del Distrito, propendiendo siempre a conseguir una armonía entre territorio, población, actividades, servicios e infraestructuras.

3. En relación con las comisiones del Concejo Metropolitano, el artículo 22 del Código Municipal, prevé cuatro ejes estratégicos, donde consta el 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.

4. En particular sobre la Comisión, el artículo 23 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)

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2023-1459-O

Quito, D.M., 10 de abril de 2023

Comisión de Vivienda y Hábitat; (v) Comisión de Propiedad y Espacio Público; y, (vi) Comisión de Ordenamiento Territorial.

5. El artículo 67 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. 67.- 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: 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.*”

6. El ejercicio de esos deberes y atribuciones concretos se efectuará en concordancia con las disposiciones de los artículos 20 y 26 del Código Municipal y el régimen jurídico aplicable, dependiendo del asunto específico que se trate (materia).

7. Con ese contexto, en especial, de acuerdo con el artículo 67 del Código Municipal, la Comisión tiene competencia para estudiar, elaborar y proponer proyectos normativos necesarios para definir las estrategias de desarrollo urbanístico y regulaciones de uso y ocupación de suelo en el DMQ.

8. El Proyecto se refiere a la sustitución del capítulo del Código Municipal que establece el régimen de reconocimiento y/o regularización de edificaciones existentes en el DMQ.

Observaciones específicas al Proyecto

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

1. *Primero.* De conformidad con el artículo 322 del COOTAD, los proyectos de ordenanzas deben referirse a una sola materia y contendrán, de manera general: (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.

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 el articulado que se incorpora.

2. *Segundo.* En la exposición de motivos, en la segunda página, al citar las ordenanzas de regularización de edificaciones informales que se han expedido, se podría también hacer referencia a la Ordenanza Metropolitana No. 004, sancionada el 09 de mayo de 2019.

3. *Tercero.* En el párrafo que consta a continuación de los considerandos se podría aumentar el artículo 240 de la Constitución de la República que establece la facultad legislativa del GAD Metropolitano.

4. *Cuarto.* El título del proyecto debería especificar: (i) que se trata de una ordenanza reformativa del Código Municipal; y, (ii) el número del capítulo que sustituye y su ubicación en el Código Municipal (título y libro), para su posterior incorporación al Código.

5. *Quinto.* Con relación al articulado del Proyecto, se podría considerar:

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2023-1459-O

Quito, D.M., 10 de abril de 2023

- a. Estructurar el proyecto con un primer artículo que disponga la sustitución del capítulo respectivo, en el correspondiente título y libro del Código Municipal; y, como parte de ese artículo el desarrollo del articulado innumerado.
- b. En el artículo innumerado 4, (primer inciso), luego del término “LMU (22)”, se podría incorporar la palabra “previstos”.
- c. El artículo innumerado 38 debería plantearse como el segundo artículo del proyecto, en razón de la materia que trata y su ubicación en el Código Municipal.
- d. Respecto al contenido de los artículos innumerados que se refieren a tributos, se debería contar con el análisis de pertinencia de la Dirección Metropolitana Tributaria. De igual manera se debería contar con el informe de la Dirección Metropolitana Financiera respecto a los artículos innumerados que en su contenido se refieren a temas de su competencia.

Conclusiones

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 el mismo;
- b. La aprobación del Proyecto, por ser una propuesta de ordenanza, seguirá el procedimiento establecido en el artículo 322 del COOTAD y 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 por existir asuntos relacionados con tributos se podría contar con el pronunciamiento de la Comisión de Presupuesto, Finanzas y Tributación respecto a su facultad y procesamiento.
- d. En función del Requerimiento, Procuraduría Metropolitana emite criterio legal favorable para que la Comisión de Uso de Suelo, de considerarlo pertinente, continúe con el trámite para la aprobación del Proyecto, tomando en cuenta las observaciones realizadas al mismo.

Se recomienda:

- (i) Sustentar el Proyecto con los informes de las dependencias municipales relacionadas con el mismo; y,
- (ii) Considerar las notas efectuadas en el apartado de observaciones específicas al Proyecto, que se han emitido en calidad de asesoría.

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

Con sentimientos de distinguida consideración.

Atentamente,

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2023-1459-O

Quito, D.M., 10 de abril de 2023

Documento firmado electrónicamente

Mgs. Paul Esteban Romero Osorio
**SUBPROCURADOR DE ASESORÍA DE USO Y OCUPACIÓN DE SUELOS
PROCURADURÍA METROPOLITANA DEL GAD DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO -
SUBPROCURADURÍA DE SUELO**

Referencias:

- GADDMQ-SGCM-2023-1253-O

Anexos:

- gaddmq-am-2022-1648-of.pdf
- GADDMQ-SGCM-2022-5723-O.pdf
- GADDMQ-SGCM-2023-1253-O.pdf
- Proyecto de ordenanza(2).docx
- resolución_no_024-cus-2023.pdf
- STHV-2023-0299-O.pdf

Copia:

Señora Abogada
Monica Sandoval Campoverde
**Concejala Metropolitana
DESPACHO CONCEJAL SANDOVAL CAMPOVERDE MONICA DEL CARMEN**

Señorita
Marisela Caleño Quinte
**Secretaria de Comisión
SECRETARÍA GENERAL DEL CONCEJO METROPOLITANO DE QUITO**

Señora Doctora
Veronica Elizabeth Caceres Barrera
**Líderesa de Equipo
PROCURADURÍA METROPOLITANA DEL GAD DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO -
SUBPROCURADURÍA DE SUELO**

Señor Doctor
Edison Xavier Yepez Vinueza
**Líder de Equipo
PROCURADURÍA METROPOLITANA DEL GAD DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO -
SUBPROCURADURÍA DE SUELO**

Señora Ingeniera
Adriana Jenoveva Buitrón Cobo
**Funcionario Directivo 10
PROCURADURÍA METROPOLITANA DEL GAD DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO -
SUBPROCURADURÍA DE SUELO**

Acción	Siglas Responsable	Siglas Unidad	Fecha	Sumilla
Elaborado por: Edison Xavier Yepez Vinueza	exyv	PM-SUE	2023-04-04	
Aprobado por: Paul Esteban Romero Osorio	pero	PM-SUE	2023-04-10	

