

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2021-0330-O

Quito, D.M., 22 de enero de 2021

Asunto: Informe en relación con el oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2021-0088-O y la resolución Nro. 001-CVH-2021

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-2021-0088-O, de 8 de enero de 2021, y la resolución Nro. 001-CVH-2021, a requerimiento de la Comisión de Vivienda y Hábitat (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 Nro. A-005, del Alcalde Metropolitano, de 20 de mayo de 2019; y, el Nro. oficio 03, de 5 de enero de 2021, 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»): «[a]cordar como texto definitivo del Proyecto de Ordenanza el presentado en la sesión Nro. 039 Ordinaria de 6 de enero de 2021 incluidas las observaciones formuladas y en base a este, solicitar a la Procuraduría Metropolitana, Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda, Secretaría de Coordinación Territorial y Participación Ciudadana, Dirección Metropolitana de Catastro, Empresa Pública Metropolitana de Hábitat y Vivienda y Secretaría General de Seguridad y Gobernabilidad que, en el plazo máximo de 8 días, remitan sus informes técnicos y legales, de acuerdo a sus competencias, sobre el proyecto de “*Ordenanza sustitutiva del Libro IV.5 De la Vivienda y Hábitat, Título I de la Promoción de Suelo y Vivienda Nueva de Interés Social del Código Municipal*”, incluidos los aportes realizados el día de la sesión».

3. En atención al Requerimiento, este Informe se refiere a los siguientes asuntos: (i) competencia, procedimiento y régimen jurídico aplicable al proyecto de «Ordenanza

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2021-0330-O

Quito, D.M., 22 de enero de 2021

sustitutiva del Libro IV.5 De la Vivienda y Hábitat, Título I de la Promoción de Suelo y Vivienda Nueva de Interés Social del Código Municipal» (el «Proyecto»); y, (ii) observaciones específicas en relación con el texto del Proyecto.

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 oportunidad, mérito y conveniencia en relación con el Proyecto corresponde al órgano legislativo.

3. Marco para el análisis jurídico

5. El art. 240 de la Constitución de la República (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.

6. En general, la Constitución y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización («COOTAD»), regulan las facultades legislativas de los gobiernos autónomos descentralizados.

7. El Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito (el «Código Municipal»), publicado en el Registro Oficial (Edición Especial) Nro. 902 de 7 de mayo de 2019, en varios de capítulos regula temas relacionados con el objeto del Proyecto.

8. La resolución Nro. 074, de 8 de marzo de 2016 (la «resolución C-074»), regula, en lo atinente (i) el desarrollo y organización de las sesiones y los debates, (ii) el ejercicio de la facultad de fiscalización, (iii) la coordinación entre el Concejo y el Ejecutivo del Distrito Metropolitano de Quito y, (iv) prevé el Código de Ética de los integrantes del Concejo Metropolitano. *Grosso modo*, el art. 13 *ibidem*, se refiere al procedimiento para el tratamiento de los proyectos de ordenanzas.

9. Mediante oficio Nro. GADDMQ-DC.DMPP-2020-0432-O, de 23 de diciembre de 2020, los concejales Blanca Paucar, Soledad Benítez y Rene Bedón, asumieron la iniciativa legislativa en relación con el Proyecto.

10. Por medio de oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2020-4722-O, de 31 de diciembre de 2020, la Secretaría General del Concejo, efectuó la verificación y calificación prevista en el art. 13 letra a. de la resolución C-074, con respecto al Proyecto y, lo remitió, para su procesamiento, a la Comisión de Vivienda y Hábitat.

4. Análisis y criterio jurídico

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2021-0330-O

Quito, D.M., 22 de enero de 2021

11. 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.

4.1. Competencia, procedimiento y régimen jurídico aplicable en relación con el Proyecto

12. 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».

13. 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.

14. 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.

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

- a) El COOTAD, en la letra a) del art. 87, establece la facultad normativa del gobierno autónomo descentralizado metropolitano en materias de su competencia mediante la expedición de: ordenanzas metropolitanas, acuerdos y resoluciones;
- b) De conformidad con los arts. 322 y 323 del COOTAD, el Proyecto constituye una propuesta de ordenanza por establecer disposiciones normativas relativas a un asunto de interés general para el DMQ; y,
- c) La aprobación de un proyecto de ordenanza seguirá, el procedimiento previsto en el

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2021-0330-O

Quito, D.M., 22 de enero de 2021

art. 322 del COOTAD y, adicionalmente, el previsto, en lo que sea aplicable, en la Resolución C-074, de 8 de marzo de 2016.

16. Adicionalmente, convendría considerar asuntos relativos a la formación de la «norma jurídica» (validez formal), para lo que, se efectúan las siguientes breves precisiones de orden conceptual en relación con su validez.

17. Las condiciones formales para la validez de una norma son, en lo fundamental, de tres clases (i) competencia formal, es decir, que la norma haya sido creada por el órgano competente; (ii) procedimiento, que se refiere, al cumplimiento del procedimiento establecido para la creación de normas, según el tipo de norma que se trate (v.gr. legal, reglamentaria); y, (iii) competencia material, que se relaciona, en concreto, con el ámbito material de regulación de la norma -aquello que regula-. En el caso de los GAD y, en particular, del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito («GAD DMQ»), en general, las ordenanzas metropolitanas deben seguir el procedimiento establecido en el régimen jurídico aplicable[1] y referirse a asuntos de su competencia (arts. 264 y 266 *ibidem*, 8, núm. 1, de la LORDMQ y, 87 del COOTAD).

18. La Secretaría del Concejo, según sus atribuciones y competencias, se pronunció en relación con los aspectos formales del Proyecto. En efecto, determinó que la Comisión es competente para el procesamiento del Proyecto y, que cumple los requisitos formales del art. 322 del COOTAD y aquellos pertinentes de la resolución C-074.

19. La determinación de la comisión del Concejo Metropolitano competente para el procesamiento de un proyecto de ordenanza metropolitana, al igual que la verificación de los requisitos formales es, en principio, de quien efectúa la calificación del Proyecto (la Secretaría del Concejo), y, luego, del órgano emisor de la norma, en este caso del Concejo Metropolitano. Sin perjuicio de ello, conviene efectuar las siguientes consideraciones.

20. *Primero*. En relación con el inicio del procedimiento parlamentario el régimen jurídico aplicable prevé, en general, que ciertas autoridades y personas están habilitadas para presentar proyectos de ordenanzas o resoluciones; particularmente (i) el art. 88 letra b.[2] del COOTAD, estable como atribución de concejales presentar proyectos de ordenanzas, (ii) el art. 90 letras d. y e.[3] *ibidem*, determinan como atribución del Alcalde Metropolitano presentar proyectos de ordenanzas y, entre ellas, exclusivamente, las que traten asuntos tributarios (creación, modificación, exoneración o supresión); y, (iii) el art. 303[4] *ibidem*, establece que la ciudadanía tiene el derecho a ejercer la democracia directa a través de la presentación de ordenanzas acompañadas de un porcentaje de firmas de respaldo.

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2021-0330-O

Quito, D.M., 22 de enero de 2021

21. Así, en lo que nos atañe, un proyecto de ordenanza será presentado únicamente por quienes tienen la iniciativa legal para ello, además, como se anticipó, ha de referirse a una sola materia, se conocerá en dos debates y, su aprobación requerirá de una mayoría específica para su aprobación.[5]

22. Para el caso particular del GAD DMQ, el Código Municipal, en relación con el procesamiento de las iniciativas legislativas, en el art. I.1.1, establece que las comisiones del Concejo Metropolitano son órganos asesores del Cuerpo Edificio, 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, como los proyectos de ordenanzas.

23. En especial, sobre la Comisión (vivienda y hábitat), el art. I.1.48 del Código Municipal, prevé que tiene la atribución y responsabilidad de estudiar, elaborar y proponer al Concejo proyectos y lineamientos de políticas generales tendentes a satisfacer las necesidades de vivienda, e implementar programas de vivienda de interés social.

24. Adicionalmente, la resolución C-074, prevé, entre otras, normas procedimentales para la aprobación de proyectos de ordenanzas metropolitanas en el GAD DMQ. Las normas referidas, incluyen el tratamiento que deben observar los proyectos de ordenanzas, desde el momento de su iniciativa, su procesamiento, conocimiento y emisión de dictámenes en la Comisión antes de su conocimiento por parte del Concejo Metropolitano.

25. En lo relevante, el art. 13 *ibidem* regula el tratamiento de los proyectos de ordenanza. Así, la letra a, del artículo indicado, prevé que le corresponde a la Secretaría del Concejo «verificar el cumplimiento de las formalidades en el texto propuesto» y, además, «que contenga la exposición de motivos, los considerandos constitucionales y legales y el articulado con las disposiciones generales, transitorias, reformatorias y derogatorias, según el caso amerite». Es decir, en esencia, la Secretaría del Concejo tiene la atribución de calificar el cumplimiento de los requisitos formales previstos en los arts. 322 del COOTAD y, 13, letra a, de la Resolución Nro. C-074.

26. *Segundo*. Respecto de la materia que pretende regular el Proyecto, en su art. 1 indica: «[l]a presente ordenanza tiene por objeto establecer el régimen jurídico en el Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito para regular el fomento y gestión de suelo para vivienda de interés social en sus distintas modalidades a fin de garantizar a los diferentes grupos poblacionales el acceso a una vivienda adecuada y digna y un hábitat seguro, eficiente, sostenible, saludable, legalizar el derecho a la propiedad, y fomentando el desarrollo comunitario integral, participativo, solidario y corresponsable del ejercicio de sus derechos.

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2021-0330-O

Quito, D.M., 22 de enero de 2021

27. En esa medida, en complemento a su objeto, el Proyecto, ha previsto, entre otras: (i) disposiciones que regulan el otorgamiento de exenciones en impuestos y tasas metropolitanas y, (ii) disposiciones sobre la gestión del suelo para la promoción de vivienda de interés social. En relación esas disposiciones:

28. En *primer lugar*, particularmente, sobre las disposiciones que regulan el otorgamiento de exenciones en impuestos y tasas metropolitanas, la Constitución y el COOTAD, en el marco de las competencias atribuidas a cada nivel de GAD, en lo atinente, regulan la facultad normativa en materia tributaria, con excepción de las juntas parroquiales rurales. La facultad (normativa tributaria, art. 238 y 240 de la Constitución) comporta la creación, modificación exoneración y supresión, mediante ordenanza, de tasas y de contribuciones especiales de mejoras (potestad tributaria seccional).

29. En concordancia, el COOTAD, reconoce a los órganos legislativos de los GAD, con excepción de la juntas parroquiales (como se indicó), la facultad para crear, modificar, y extinguir tasas y contribuciones especiales. Así, el art. 34, letra d), lo hace para los consejos regionales; el art. 47, letra f) para los consejos provinciales; el art. 57, letra c) para los concejos municipales; y, el art. 87, letra c) para los concejos metropolitanos.

30. En específico, la facultad normativa comprende la creación, modificación o supresión de tasas por los servicios que son de su responsabilidad, y de contribuciones especiales de mejoras (generales o específicas), por las obras que se realicen dentro del ámbito de sus competencias y en la respectiva circunscripción territorial. Así, el art. 492 del COOTAD[6], prevé que las municipalidades y distritos metropolitanos reglamente por medio de ordenanzas el cobro de sus tributos (general). Adicionalmente prevé que, la creación de tributos (tasas y contribuciones especiales) así como su aplicación se sujeta a las normas específicas del régimen jurídico aplicable, en especial, la Constitución, el Código Orgánico Tributario («COT») y COOTAD.

31. En complemento, la Constitución en el art. 300 y el COT en los arts. 4 y 5, establecen los principios que imperan al régimen tributario de nuestro país, en los que se insertan las diferentes especies de tributos, establecimiento expresamente, los siguientes: «Art. 300.- El régimen tributario se regirá por los principios de generalidad, progresividad, eficiencia, simplicidad administrativa, irretroactividad, equidad, transparencia y suficiencia recaudatoria. Se priorizan los impuestos directos y progresivos. La política tributaria promoverá la redistribución y estimulará el empleo, la producción de bienes y servicios, y conductas ecológicas, sociales y económicas responsables» (Constitución). «Art. 4.- Reserva de ley.- Las leyes tributarias determinarán el objeto imponible, los sujetos activo y pasivo, la cuantía del tributo o la forma de establecerla, las exenciones y deducciones; los reclamos, recursos y demás materias reservadas a la ley que deban concederse

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2021-0330-O

Quito, D.M., 22 de enero de 2021

conforme a este Código». «Art. 5.- Principios tributarios.- El régimen tributario se regirá por los principios de legalidad, generalidad, igualdad, proporcionalidad e irretroactividad» (COT).

32. Estos principios delimitan jurídicamente los actos de los poderes públicos, constituyéndose en límites de la actuación estatal y de los derechos constitucionales de los contribuyentes, esto es, valores esenciales del régimen tributario que ejercen una influencia directa en los procesos de creación, aplicación, modificación y extinción tributaria.[7] De los principios indicados, destacan para el análisis concreto dos en especial, el de legalidad y el de reserva normativa.

33. Por el principio de legalidad, particularmente en materia tributaria, se entiende que los tributos deben ser establecidos por los órganos legislativos correspondientes conforme determina la Constitución[8]. En efecto, es necesaria una ley u acto normativo de órgano competente que haya observado el procedimiento de trámite establecido. Tradicionalmente se ha identificado en este principio la exigencia de una auto-imposición o consentimiento del tributo a través de la representación de los contribuyentes “*no taxation without representation*”[9]. En esa medida, solamente por acto legislativo del órgano competente se puede (i) crear, (ii) modificar, o (iii) suprimir tributos.

34. De conformidad con el art. 301 de la Constitución, corresponde al Presidente de la República (el «Presidente») la iniciativa para proponer proyectos de ley a la Asamblea Nacional (la «Asamblea») en los que se crea, modifique o suprima impuestos, pero quien tiene la atribución para crear, modificar y suprimir impuestos mediante ley, es la Asamblea, en base al art. 120, núm. 7, de la Constitución.

35. De manera similar, de acuerdo con el núm. 5 del art. 264 de la Constitución, los gobiernos autónomos descentralizados municipales, pueden (i) crear, (ii) modificar, o (iii) suprimir tasas y contribuciones especiales de mejoras. De conformidad con el art. 266 ibídem, los gobiernos autónomos distritales, tienen las mismas competencias que los municipales. En ese sentido, el art. 90 letra e. del COOTAD, establece como una atribución del Alcalde Metropolitano, la presentación con facultad privativa, de proyectos de ordenanzas tributarias que creen, modifiquen o exoneren tributos en el ámbito de las competencias correspondientes a su nivel de gobierno. El art. 87 letra c) establece como competencia del Concejo Metropolitano, la de crear, modificar o extinguir tasas y contribuciones especiales por los servicios que se presta y obras que se ejecute. En ese sentido, el Alcalde Metropolitano tiene la iniciativa para la creación, modificación o extinción de tasas y contribuciones especiales o de mejora, pero el Concejo Metropolitano es el órgano que las instrumenta a través del correspondiente procedimiento establecido.

36. Por su parte, por el principio de reserva normativa se entiende que, entre otros, los

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2021-0330-O

Quito, D.M., 22 de enero de 2021

elementos esenciales de los tributos deben ser establecidos en una ley, o en el caso de tasas y contribuciones especiales o de mejora de gobiernos autónomos descentralizados con la competencia para ello, en ordenanzas. Los elementos esenciales de los tributos han sido clasificados en términos cualitativos y cuantitativos. Los cualitativos son los que definen el campo de aplicación de cada tributo: (i) hecho generador, (ii) sujeto activo, y (iii) sujeto pasivo. Los cuantitativos, determinan el importe de la carga tributaria para cada caso: (i) la base imponible, y (ii) la alícuota, de existir cuotas variables.

37. En relación con estos principios, considerados como «[...] la piedra angular que condiciona la producción normativa [...]»[10] en materia tributaria, es claro que (i) se requiere de un acto normativo de categoría de ordenanza para la creación, modificación o extinción de tasas o contribuciones especiales o de mejora; (ii) el Alcalde Metropolitano tiene la iniciativa para la presentación de un proyecto de ordenanza que busque la creación, modificación o extinción de tasas y contribuciones especiales; y, (iii) el Concejo Metropolitano es el órgano competente para instrumentar, a través del correspondiente procedimiento establecido la modificación de tasas y contribuciones especiales en el ámbito de los servicios que presta el Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito.[11]

38. Sobre la base de lo indicado, en especial, la norma del art. 90 letra e. del COOTAD, únicamente el Alcalde Metropolitano tiene iniciativa para la presentación de un proyecto de ordenanza que busque la creación, modificación o extinción de un asunto relacionado con tributos, sean estos impuestos, tasas y contribuciones.

39. En esa medida, el Proyecto, en lo relacionado a las disposiciones que regulan el otorgamiento de exenciones en impuestos y tasas metropolitanas, requiere específicamente de iniciativa del señor Alcalde Metropolitano, para su procesamiento y posterior conocimiento por el Concejo Metropolitano.

40. En *segundo lugar*, como se anticipó, el art. I.1.48 Código Municipal, establece los deberes y atribuciones de las comisiones del Concejo Metropolitano. Particularmente, en relación con las disposiciones que regulan el otorgamiento de exenciones en impuestos y tasas metropolitanas y que en general se refieren a asuntos de índole tributaria, determina que, la Comisión de Presupuesto, Finanzas y Tributación, tiene, entre otras, la atribución y responsabilidad de estudiar e informar al Concejo Metropolitano de Quito sobre proyectos normativos relacionados con la regulación y recaudación de impuestos, tasas y contribuciones.

41. Con ese contexto, por las atribuciones propias de cada comisión del Concejo Metropolitano previstas en el Código Municipal, las disposiciones del Proyecto que regulan el otorgamiento de exenciones en impuestos y tasas metropolitanas (tributos),

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2021-0330-O

Quito, D.M., 22 de enero de 2021

además de requerir iniciativa del señor Alcalde Metropolitano (art. 90, letra e.) COOTAD), se vinculan, en esencia, a las atribuciones de la comisión de Presupuesto, Finanzas y Tributación, por lo que, convendría que sean procesadas por la precitada comisión.

42. En *tercer lugar*, en relación con las disposiciones sobre la gestión del suelo, el Código Municipal prevé que la Comisión de Uso de Suelo tiene la atribución y responsabilidad de (i) 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, (ii) 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 (iii) informar al Concejo sobre los temas relacionados con estos aspectos.

43. El Proyecto, en la primera sección del capítulo relativo al fomento de vivienda de interés social, prevé normas que se refieren, en particular, a la gestión del suelo, en especial, aquellas relacionadas a:

- a) Localización del suelo;
- b) Banco del suelo;
- c) Reserva de suelo; y,
- d) Fijación de precios para suelo.

44. En ese sentido, El Proyecto, en lo que se relaciona a las disposiciones sobre la gestión del suelo para la promoción de vivienda de interés social, se vincula, en esencia, con las atribuciones y responsabilidades de la comisión de Uso de Suelo al tratar asuntos que, en general, corresponden al uso del suelo (infracciones por daños o falta de autorización).

45. En suma, las disposiciones del Proyecto que: (i) regulan el otorgamiento de exenciones en impuestos y tasas metropolitanas, requiere específicamente de iniciativa del señor Alcalde Metropolitano y convendría que sean procesadas (también) por la comisión de Presupuesto, Finanzas y Tributación, para el posterior conocimiento por el Concejo Metropolitano; y, (ii) se refieren a la gestión del suelo para la promoción de vivienda de interés social, se vinculan con las atribuciones y responsabilidades de la comisión de Uso de Suelo, por lo que deberían ser conocidas por esa comisión (también).

46. Para el procesamiento del Proyecto, la Comisión, de acuerdo con el art. I.1.28 del Código Municipal, podría efectuar sesiones conjuntas con las comisiones que se han precisado en los párrafos precedentes; sin perjuicio, el Proyecto, requiere iniciativa del señor Alcalde Metropolitano, para el procesamiento de aquellas disposiciones que se refieren, en general, a tributos (art. 90, letra e.).

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2021-0330-O

Quito, D.M., 22 de enero de 2021

4.1.1. En relación con las competencias de planificación cantonal y control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón

47. 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 por parte del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito (el «GAD DMQ») dentro de su territorio, tiene fuente constitucional y legal, así:

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

- a) En el art. 264, núm. 4 (énfasis añadido), 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 [...]»; y,
- b) En el art. 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».

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

- a) En el art. 55, letra b) (énfasis añadido): «Competencias exclusivas del gobierno autónomo descentralizado municipal.- Los gobiernos autónomos descentralizados municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley: a) Planificar, junto con otras instituciones del sector público y actores de la sociedad, 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, en el marco de la interculturalidad y plurinacionalidad y el respeto a la diversidad; b) Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón [...]»;
- b) En el art. 85 (énfasis añadido): «Los 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

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2021-0330-O

Quito, D.M., 22 de enero de 2021

regionales, sin perjuicio de las adicionales que se les asigne»;

- c) En el art. 84 (énfasis añadido): «Son 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,
- d) En el art. 87 (énfasis añadido): «Al 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; [...] e) Aprobar el plan metropolitano de desarrollo y el de ordenamiento territorial elaborados participativamente con la acción del concejo metropolitano de planificación, los gobiernos parroquiales y las instancias de participación ciudadana, así como evaluar la ejecución de aquellos [...]».

50. Finalmente, en *tercer lugar*, la Ley Orgánica Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo («LOOTUGS») establece:

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

51. Sobre la base de las competencias indicadas, el Código Municipal prevé normas relacionadas con el uso y gestión del suelo, en particular, el Libro IV se refiere al eje territorial, y el Libro IV. 1 al uso del suelo.

52. Con ese contexto, las regulaciones propuestas por el Proyecto, en lo que se relaciona con este apartado, hallan su fundamento en la competencia exclusiva para «regular y controlar el uso y la ocupación del suelo urbano y rural».

4.1.2. En relación con la vivienda adecuada y digna y las atribuciones de la Empresa Pública Metropolitana de Hábitat y Vivienda

53. De conformidad con los arts. 30[12], 31[13], 340[14], 375[15] y 376[16] de la Constitución, la ciudadanía tienen derecho a un hábitat seguro y saludable y a una vivienda adecuada y digna, con independencia de su situación social y económica, así como el régimen de aplicación para alcanzar el ejercicio pleno de estos derechos.

54. En complemento, el art. 14[17] de la Constitución, reconoce el derecho de la población a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que garantice la sostenibilidad y el buen, vivir, *sumak kawsay*.

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2021-0330-O

Quito, D.M., 22 de enero de 2021

55. En adición, en lo que es relevante, a nivel legal: (i) el art. 56 de la Ley Orgánica de Discapacidades, prevé que las personas con discapacidad tienen derecho a una vivienda digna y adecuada a sus necesidades, con facilidades de acceso y condiciones que permiten procurar su mayor grado de autonomía; y, (ii) el art. 4 del COOTAD, letras f. y h., establece como fines de los gobiernos autónomos descentralizados, la garantía de su derecho a la vivienda y la generación de las condiciones que aseguren los derechos y principios reconocidos en la Constitución.

56. La política metropolitana de hábitat y vivienda, implementada por el GAD DMQ, de acuerdo con las normas que ha expedido, ha buscado dar respuesta a la aspiración de la ciudadanía del DMQ, buscando obtener condiciones dignas de hábitat y vivienda, y que constituye un elemento fundamental de la gestión de la Municipalidad. En efecto, se cuenta con la Empresa Pública Metropolitana de Hábitat y Vivienda («EPMHV»), que de acuerdo con el art. I.2.147 del Código Municipal, tiene las siguientes competencias:

- a) Es la encargada de ejecutar las políticas dictadas por el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito en materia de habilitación y oferta del suelo; urbanización y promoción de vivienda destinadas a familias o personas que necesitan su primera vivienda, familias con ingresos bajos y medios, población vulnerable o en situación de riesgo; renovación urbana; mejoramiento habitacional; vivienda nueva para propietarios de suelo en el ámbito urbano y rural, colaborando en la reducción del déficit de vivienda;
- b) Gestiona integralmente los programas y proyectos de hábitat y vivienda con finalidad social, con énfasis en los sectores de atención prioritaria definidos en la Política Metropolitana de Hábitat y Vivienda ;
- c) Gestiona las reservas de suelo y promover su oferta para el desarrollo de vivienda bajo los criterios de ordenamiento territorial, dotación de infraestructura y equipamiento;
- d) Desarrolla vivienda nueva construida a través de modelos de gestión que reporten los mejores beneficios para la comunidad y el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito;
- e) Mejora la vivienda y su entorno desde una visión integral y con participación comunitaria, respetando la integralidad del hábitat, el uso adecuado de los espacios públicos y naturales, la sustentabilidad y el cuidado ecológico;
 - e. Coadyuvar en la gestión integral del mejoramiento habitacional y sus usos complementarios en los sectores urbanos y rurales y edificaciones preexistentes;
- f) Favorece el desarrollo comunitario integral, la autogestión comunitaria y el sistema de economía solidaria; y, apoyar los esfuerzos comunitarios de los copropietarios de los conjuntos habitacionales existentes, para el cuidado, mantenimiento y rehabilitación urbana de los mismos;

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2021-0330-O

Quito, D.M., 22 de enero de 2021

- g) Contribuye a la renovación urbana y rural, y al mejoramiento habitacional de la ciudad existente, mediante la reparación de espacios urbanos y áreas residenciales inadecuadas, deterioradas o subutilizadas, potenciando la oferta de vivienda digna;
- h) Cumple con las políticas de densificación, racionalización y economía de la infraestructura y del suelo, continuidad territorial y estética; promover las buenas prácticas urbanas en la población;
- i) Implementa herramientas de desarrollo integral, con énfasis en la habilitación del suelo y programas de vivienda en los sectores rural y parroquial;
- j) Administra y disponer de los bienes muebles e inmuebles, tangibles e intangibles, de su propiedad; y, administrar aquellos a su cargo, o a consecuencia de la suscripción de convenios interinstitucionales;
- k) Asesora y presta servicios a entidades públicas y privadas, sean personas naturales o jurídicas, en el área de su especialización; y,
- l) Cumple con las demás actividades encomendadas por el Concejo Metropolitano.

57. Para el DMQ, el Código Municipal, en el Libro. IV.5 prevé disposiciones normativas que se refieren, en específico, a la vivienda y el hábitat. En esa medida, regula: (i) la promoción del suelo y vivienda nueva de interés social; y, (ii) la vivienda social para familias integradas por personas con discapacidad; temas que, regula el Proyecto en su integridad.

4.1.3. En relación con el procedimiento parlamentario y la Comisión de Vivienda y Hábitat

58. *Primero.* De conformidad con el art. 166 del COOTAD, toda norma que expida un gobierno autónomo descentralizado (como el GAD DMQ) que genere una obligación financiada con recursos públicos establecerá la fuente de financiamiento correspondiente.

59. El Proyecto, según su objeto, regularía el fomento y gestión de suelo para vivienda de interés social en sus distintas modalidades a fin de garantizar a los diferentes grupos poblacionales el acceso a una vivienda adecuada y digna y un hábitat seguro, eficiente, sostenible, saludable, legalizar el derecho a la propiedad, y fomentando el desarrollo comunitario integral, participativo, solidario y corresponsable del ejercicio de sus derechos.

60. En adición, la primera disposición de la Sección III, del Capítulo V, del Libro IV.5 del Proyecto, prevé específicamente las fuentes de financiamiento local en relación con sus disposiciones y las obligaciones que generan.

61. En esa medida, el Proyecto generaría obligaciones a cargo del GAD DMQ o de la EPMHV, que requieren cumplir con la norma *in comento* (art. 166 COOTAD). A tal

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2021-0330-O

Quito, D.M., 22 de enero de 2021

efecto, se debería contar con un instrumento técnico que informe en relación con la existencia o no de recursos para la implementación de esas obligaciones, considerando, particularmente (i) si los propuestos abarcarían esas obligaciones y, (ii) las previsiones del Proyecto, para la obtención de recursos son suficientes.

62. *Segundo.* Como se anticipó, las disposiciones del Proyecto que: (i) regulan el otorgamiento de exenciones en impuestos y tasas metropolitanas, requiere específicamente de iniciativa del señor Alcalde Metropolitano y convendría que sean procesadas (también) por la comisión de Presupuesto, Finanzas y Tributación, para el posterior conocimiento por el Concejo Metropolitano; y, (ii) se refieren a la gestión del suelo para la promoción de vivienda de interés social, se vinculan con las atribuciones y responsabilidades de la comisión de Uso de Suelo, por lo que deberían ser conocidas por esa comisión (también).

63. En esa medida, para el procesamiento del Proyecto, la Comisión, de acuerdo con el art. I.1.28 del Código Municipal, podría efectuar sesiones conjuntas con las comisiones que se han precisado en los párrafos precedentes; sin perjuicio de que, requiere iniciativa del señor Alcalde Metropolitano, específicamente para aquellas disposiciones que se refieren, en general, a tributos (art. 90, letra e.).

64. La Comisión, de acuerdo con el art. I.1.48 tiene la atribución y responsabilidad de estudiar, elaborar y proponer al Concejo proyectos normativos y lineamientos de políticas generales tendentes a satisfacer las necesidades de vivienda, e implementar programas de vivienda de interés social.

4.2. Observaciones específicas en relación con el Proyecto

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

4.2.1. Aspectos generales

66. Por el contenido del Proyecto, corresponde a los entes y órganos especializados en cada materia, informar a la Comisión y, por ende, al Concejo Metropolitano sobre los asuntos técnicos, en especial, aquellos relacionados con la oportunidad, mérito y conveniencia de al menos:

- a) Definiciones, elementos, fases, condiciones y componentes de las diferentes clases de riesgos identificados;
- b) Pertinencia de las condiciones de la vivienda de interés social;
- c) Criterios para identificación y priorización de la población beneficiaria de proyectos

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2021-0330-O

Quito, D.M., 22 de enero de 2021

- de vivienda de interés social y mejoramiento del hábitat, en específico, con relación con el principio de igualdad previsto en el art. 11 de la Constitución;
- d) Modalidades de acceso y pago de la vivienda de interés social;
 - e) Gestión del suelo para promoción de vivienda de interés social, en especial en relación con el denominado Banco de Suelo;
 - f) Atribuciones y responsabilidades en relación con los entes y órganos existentes del GAD DMQ, en especial, las que se buscan adicionar a la EPMHV, considerando, particularmente, el contenido del art. I.2.147 del Código Municipal;
 - g) Mecanismos de pago, en relación con el régimen jurídico aplicable y las atribuciones y responsabilidades de las empresas públicas;
 - h) Alternativas de vivienda de interés social, en relación con el procedimiento expropiatorio previsto por el régimen jurídico aplicable;
 - i) Mecanismos de cooperación y apoyo;
 - j) Cesión de derechos en construcción de iniciativas no municipales colectivas; y,
 - k) Mecanismos de seguimiento al uso y ocupación de la vivienda de interés social.

4.2.2. Consideraciones en relación con los considerandos y articulado del Proyecto

67. En relación con los considerandos, en calidad de asesoría jurídica 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 recomienda considerar lo siguiente:

68. Por técnica legislativa, convendría que las normas a las que se hace referencia sean citadas previamente a su contenido, para, con ello, diferenciar claramente la referencia (sujeto) de cada considerando. A modo ilustrativo, un considerando podría tener la siguiente estructura: «Que, de conformidad con el art. 25, núm. 1, de la Declaración Universal de los Derechos Humanos “*toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios [...]*”».

69. Por otro lado, la Comisión, podría evaluar la necesidad de mantener los considerandos que no se refieren, directamente, a la disposiciones normativas que fundamentan el Proyecto.

70. En relación con el articulado del Proyecto, en calidad de asesoría jurídica 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 recomienda considerar lo siguiente:

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2021-0330-O

Quito, D.M., 22 de enero de 2021

71. *Primero.* Por técnica legislativa, sería oportuno considerar que, de conformidad con el art. 2 del Código Municipal[18], el Concejo Metropolitano de Quito, salvo excepciones expresas, expide como ordenanzas, normas de carácter general reformativas del propio Código Municipal, ya por modificar sus disposiciones o agregar otras nuevas.

72. Con ese antecedente, sería oportuno considerar la modificación del título del Proyecto, para que expresamente reforme al Código Municipal. A manera de sugerencia, la denominación podría ser la siguiente: «Ordenanza Metropolitana Reformativa del Código Municipal para el Distrito Metropolitano que sustituye su Libro IV.5».

73. En consecuencia, debería la comisión considerar también:

- a) Adecuar los artículos del Proyecto a la lógica de un título esto, es modificar las referencias del término «Ordenanza» por «Título»;
- b) Mantener la estructura del Código Municipal, esto es: Libro, Título, Capítulo, Sección, etc.; y,
- c) Establecer una única disposición derogatoria específica de o los artículos o partes concretas del Código Municipal que deberían eliminarse por el texto propuesto del Proyecto.

74. *Segundo.* La Sección II del Capítulo I, que contiene las definiciones para la aplicación del Proyecto, por técnica legislativa, podría resumirse en un solo artículo, facilitando su futuro entendimiento. A modo ilustrativo, el artículo propuesto podría tener el siguiente encabezado: «Art. (...) Definiciones.- Para la aplicación de este Título, considérese las siguientes definiciones: [...]».

75. En adición, las definiciones (todas), deberían contener una estructura que explique a que se refiere cada uno de los términos a los que se refieren. Un ejemplo de ello es la definición que se efectúa de riesgo (en general).

76. *Tercero.* Las empresas públicas metropolitanas, de acuerdo con el régimen jurídico aplicable, fueron creadas por medio de Ordenanzas Metropolitanas, en las que, se determina su objeto, patrimonio y los restantes elementos necesarios para su funcionamiento.

77. De conformidad con el art. 4 (inc. 1) de la Ley Orgánica de Empresas Públicas («LOEP»), las empresas públicas, en general, son entidades que pertenecen al Estado en los términos que establece la Constitución; personas jurídicas de derecho público, con patrimonio propio, dotadas de autonomía presupuestaria, financiera, económica, administrativa y de gestión. En ese sentido, su representación judicial la ejerce cada

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2021-0330-O

Quito, D.M., 22 de enero de 2021

gerente general (art. 11 LOEP).

78. El Código Municipal, en el art. I.2.5, enlista en el nivel operativo del GAD DMQ, entre otras, a las empresas públicas metropolitanas y unidades y dependencias creadas por el Alcalde Metropolitano mediante resolución.

79. El art. 28 del COA establece, en concordancia con el art. 226 de la Constitución, el principio de colaboración que exhorta a las entidades a trabajar de manera coordinada y complementaria y a prestarse auxilio mutuo. Para encaminar este objetivo, el régimen jurídico aplicable permite acordar mecanismos de coordinación para la gestión de sus competencias y el uso eficiente de los recursos, mediante el otorgamiento de convenios interinstitucionales.

80. En esa medida, el GAD DMQ, no actúa a través de una empresa pública metropolitana, sino en coordinación con ella; por lo que, convendría eliminar las referencias que se efectúan en el Proyecto que señalan que el GAD DMQ actúa a través EPMHV. Una de ellas, a modo ilustrativo, es la que consta en el artículo cuyo epígrafe es: «Caracterización financiera de la población beneficiaria».

81. En adición, las empresas públicas, no deberían emitir disposiciones normativas que regulen asuntos de interés general, que podrían generar expectativas ciudadanas, tal labor, está prevista en el régimen jurídico aplicable al Concejo Metropolitano de Quito, o los órganos técnicos del GAD DMQ; razón por la que, debería reconsiderarse el denominado como «Anexo I».

82. *Cuarto.* En relación con las disposiciones que se refieren al arrendamiento de viviendas, convendría efectuar un revisión del régimen jurídico aplicable, en especial, la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, su Reglamento, Codificación de Resoluciones del SERCOP y, Código Civil. Esa revisión, en lo relevante, debería ser acompañada del asesoramiento técnico de la EPMHV.

83. Por otro lado, en relación con la disposición relativa a la donación de vivienda que consta en el Proyecto, se ha de considerar que, el régimen jurídico aplicable, en lo relevante: Constitución de la República, Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas («COPFP»), y su Reglamento; únicamente prevén la figura de asignación de recursos no reembolsables para ciertos proyectos específicos y con un procedimiento particular, que en el caso del GAD DMQ, se complementa con la resolución C-028 del año 2011. En ese sentido, conviene efectuar una revisión del contenido del artículo que se refiere a la donación de vivienda.

84. En forma similar, se ha de considerar el régimen expuesto para aquellas disposiciones

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2021-0330-O

Quito, D.M., 22 de enero de 2021

normativas del Proyecto que se refieren, en general, a cualquier asignación de recursos no reembolsable, como los denominados: «Ayuda Humanitaria», «Incentivo de vulnerabilidad de cualquier especie», «Beneficio económico de ayuda humanitaria», o «Subsidio cruzado»

85. *Quinto*. En relación con la disposición cuyo epígrafe se refiere al «Fondo de promoción de vivienda de interés social y hábitat», se ha de considerar que (i) el art. 217 del COOTAD, establece específicamente que no deberían existir destinaciones especiales de rentas, y (ii) la disposición general primera del COPFP, prevé la prohibición para los organismos del sector público de crear cuentas, fondos u otros mecanismos de manejo de ingresos y egresos que no estén autorizadas por el ente rector del Sistema de Finanzas Públicas; razones por las que, convendría evaluar el manteniendo de ésta disposición.

86. *Sexto*. Como se anticipó, ciertas autoridades y personas están habilitadas para presentar proyectos de ordenanzas o resoluciones; particularmente (i) el art. 88 letra b. del COOTAD, estable como atribución de concejales presentar proyectos de ordenanzas, (ii) el art. 90 letras d. y e. *ibídem*, determinan como atribución del Alcalde Metropolitano presentar proyectos de ordenanzas y, entre ellas, exclusivamente, las que traten asuntos tributarios (creación, modificación, exoneración o supresión); y, (iii) el art. 303 *ibídem*, establece que la ciudadanía tiene el derecho a ejercer la democracia directa a través de la presentación de ordenanzas acompañadas de un porcentaje de firmas de respaldo.

87. En esa medida, los órganos o entes administrativos del GAD DMQ carecen de iniciativa legislativa, por lo que la elaboración de los proyecto debería contar con el apoyo de quienes tienen aquella habilitación. En esa medida convendría evaluar el contenido o formulación particular de la disposición transitoria sexta del Proyecto.

5. Conclusiones y recomendaciones

88. 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, 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 que le sea aplicable, el procedimiento establecido en la Resolución C-074, de 8 de marzo de 2016;
- c) Las disposiciones del Proyecto que regulan el otorgamiento de exenciones en impuestos y tasas metropolitanas, o que se refieren en general a cualquier tributo, requieres, específicamente, iniciativa del señor Alcalde Metropolitano

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2021-0330-O

Quito, D.M., 22 de enero de 2021

- d) Las atribuciones y responsabilidades de las comisiones de Uso de Suelo y, Presupuesto, Finanzas y Tributación, según el art. I.1.48 del Código Municipal, se vinculan con algunas disposiciones del Proyecto, conviniendo que sean consideradas en esu procesamiento, para lo que, se pueden efectuar sesiones conjuntas de acuerdo con el art. I.1.28 *ibídem*;
- e) Se recomienda considerar las indicaciones efectuadas en el apartado 4.1 y las recomendaciones particulares formuladas en el apartado 4.2 de este Informe; y,
- f) Se recomienda a la Comisión, o en su defecto, al Concejo Metropolitano que, requiera a los órganos y dependencias del GAD DMQ, según su competencia material, los informes técnicos correspondientes que justifiquen y motiven la implementación, aplicación y control, según el caso, de las reformas propuestas en el Proyecto.

89. 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] En lo esencial, el COOTAD, el Código Municipal y, la resolución C-074

[2] COOTAD, art. 88.- Atribuciones de los Concejales o Concejales Metropolitanas.- Los concejales o concejalas metropolitanas serán responsables ante la ciudadanía y las autoridades competentes de sus acciones y omisiones en el cumplimiento de sus atribuciones, estarán obligados a rendir cuentas a sus mandantes y gozarán de fuero de corte provincial. Tienen las siguientes atribuciones: [...] b) La presentación de proyectos de ordenanzas distritales, en el ámbito de competencia del gobierno del distrito metropolitano autónomo [...].

[3] COOTAD, art. 90.- Atribuciones del Alcalde o Alcaldesa Metropolitano.- Le corresponde al alcalde o alcaldesa metropolitano: [...] d) Presentar proyectos de ordenanzas distritales en materias de competencia del gobierno del distrito metropolitano autónomo; 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 [...].

[4] COOTAD, art. 303.- Derecho a la participación.- El derecho a la participación ciudadana se ejercerá en todos los niveles de los gobiernos autónomos descentralizados a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria. [...] La ciudadanía tiene derecho a ejercer la democracia directa a través de la presentación de proyectos de normas regionales, ordenanzas provinciales, distritales o cantonales, acuerdos y resoluciones parroquiales. También tienen derecho a ejercer el control social de los actos de los gobiernos autónomos descentralizados y a la revocatoria del mandato

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2021-0330-O

Quito, D.M., 22 de enero de 2021

de sus autoridades en el marco de la Constitución y la Ley.

[5] 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 los miembros del órgano legislativo, salvo lo dispuesto en este Código.

[6] COOTAD, art. 492.- Reglamentación.- Las municipalidades y distritos metropolitanos reglamentarán por medio de ordenanzas el cobro de sus tributos. La creación de tributos así como su aplicación se sujetará a las normas que se establecen en los siguientes capítulos y en las leyes que crean o facultan crearlos.

[7] César Gamba Valega, *Los principios constitucionales en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Peruano*, en Derecho Tributario, coordinado por Daniel Yacolca Estares, Grijley, Lima, Grijley, p. 35.

[8] César Montaña Galarza, “La obligación de contribuir y los principios de la tributación en las constituciones de los Estados miembros de la Comunidad Andina”, en *Tópicos Fiscales Contemporáneos*, coordinado por Daniel Yacolca Estares, México, Universidad de Guadalajara, 2004, p. 218.

[9] Fernando Pérez Royo, *Derecho financiero y tributario. Parte General*, Madrid, Civitas, 1993, p. 41.

[10] César Montaña Galarza, “La obligación de contribuir y los principios de la tributación en las constituciones de los Estados miembros de la Comunidad Andina”, en *Tópicos Fiscales Contemporáneos*, coordinado por Daniel Yacolca Estares, México, Universidad de Guadalajara, 2004, p. 217, 218.

[11] El art. 568 del COOTAD, abundando en el asunto, establece específicamente que la regulación de tasas se efectúa a través de ordenanzas.

[12] Constitución, art. 30.- 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.

[13] Constitución, art. 31.- Las personas tienen derecho al disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios públicos, bajo los principios de sustentabilidad, justicia social, respeto a las diferentes culturas urbanas y equilibrio entre lo urbano y lo rural. El ejercicio del derecho a la ciudad se basa en la gestión democrática de ésta, en la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad, y en el ejercicio pleno de la ciudadanía

[14] Constitución, art. 340.- El sistema nacional de inclusión y equidad social es el conjunto articulado y coordinado de sistemas, instituciones, políticas, normas, programas y servicios que aseguran el ejercicio, garantía y exigibilidad de los derechos reconocidos en la Constitución y el cumplimiento de los objetivos del régimen de desarrollo. El sistema se articulará al Plan Nacional de Desarrollo y al sistema nacional descentralizado de planificación participativa; se guiará por los principios de universalidad, igualdad, equidad, progresividad, interculturalidad, solidaridad y no discriminación; y funcionará bajo los criterios de calidad, eficiencia, eficacia, transparencia, responsabilidad y participación. El sistema se compone de los ámbitos de la educación, salud, seguridad

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2021-0330-O

Quito, D.M., 22 de enero de 2021

social, gestión de riesgos, cultura física y deporte, hábitat y vivienda, cultura, comunicación e información, disfrute del tiempo libre, ciencia y tecnología, población, seguridad humana y transporte.

[15] Constitución, art. 375.- El Estado, en todos sus niveles de gobierno, garantizará el derecho al hábitat y a la vivienda digna, para lo cual: 1. Generará la información necesaria para el diseño de estrategias y programas que comprendan las relaciones entre vivienda, servicios, espacio y transporte públicos, equipamiento y gestión del suelo urbano. 2. Mantendrá un catastro nacional integrado georreferenciado, de hábitat y vivienda. 3. Elaborará, implementará y evaluará políticas, planes y programas de hábitat y de acceso universal a la vivienda, a partir de los principios de universalidad, equidad e interculturalidad, con enfoque en la gestión de riesgos. 4. Mejorará la vivienda precaria, dotará de albergues, espacios públicos y áreas verdes, y promoverá el alquiler en régimen especial. 5. Desarrollará planes y programas de financiamiento para vivienda de interés social, a través de la banca pública y de las instituciones de finanzas populares, con énfasis para las personas de escasos recursos económicos y las mujeres jefas de hogar. 6. Garantizará la dotación ininterrumpida de los servicios públicos de agua potable y electricidad a las escuelas y hospitales públicos. 7. Asegurará que toda persona tenga derecho a suscribir contratos de arrendamiento a un precio justo y sin abusos. 8. Garantizará y protegerá el acceso público a las playas de mar y riberas de ríos, lagos y lagunas, y la existencia de vías perpendiculares de acceso. El Estado ejercerá la rectoría para la planificación, regulación, control, financiamiento y elaboración de políticas de hábitat y vivienda.

[16] Constitución, art. 376.- Para hacer efectivo el derecho a la vivienda, al hábitat y a la conservación del ambiente, las municipalidades podrán expropiar, reservar y controlar áreas para el desarrollo futuro, de acuerdo con la ley. Se prohíbe la obtención de beneficios a partir de prácticas especulativas sobre el uso del suelo, en particular por el cambio de uso, de rústico a urbano o de público a privado.

[17] Constitución, art. 14.- Se reconoce el derecho de la población a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que garantice la sostenibilidad y el buen vivir, *sumak kawsay*. Se declara de interés público la preservación del ambiente, la conservación de los ecosistemas, la biodiversidad y la integridad del patrimonio genético del país, la prevención del daño ambiental y la recuperación de los espacios naturales degradados.

[18] Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito. Artículo 2.- Ordenanzas.- El Concejo Metropolitano de Quito solo podrá expedir como ordenanzas normas de carácter general que serán, necesariamente, reformatorias de este Código, ya por modificar sus disposiciones, ya por agregarle otras nuevas, y se denominarán ordenanzas metropolitanas. Se excluyen de lo previsto en el inciso anterior las siguientes ordenanzas: a. Ordenanzas que contengan Planes Metropolitanos de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, de Uso y Gestión del Suelo, Planes Especiales, Planes Parciales, y sus respectivas reformas; b. Ordenanzas relacionadas con el presupuesto municipal; c. Ordenanzas de designación de espacios públicos; d. Ordenanzas sobre declaratorias de

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2021-0330-O

Quito, D.M., 22 de enero de 2021

áreas de protección ambiental; e. Ordenanzas de regularización de urbanizaciones sujetas a reglamentación general y de interés social; y, f. Ordenanzas de asentamientos humanos de hecho y consolidados. Las ordenanzas a las que se refiere este artículo tendrán, cada una de ellas, una numeración distinta e independiente.

Atentamente,

Documento firmado electrónicamente

Abg. Fernando Andre Rojas Yerovi
SUBPROCURADOR METROPOLITANO

Referencias:

- GADDMQ-SGCM-2021-0088-O

Anexos:

- proyecto_ordenanza VIS.docx
- resolución_no._001-cvh-2021-signed.pdf