

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2022-0803-O

Quito, D.M., 17 de febrero de 2022

Asunto: Informe respecto a Resolución Nro. 002-CUS-CSC-2022

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

De mi consideración:

En relación al Oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2022-920-O de 16 de febrero de 2022 mediante el cual remite la Resolución Nro. 002-CUS-CSC-2022, en que se solicita un informe correspondiente sobre el proyecto normativo “ORDENANZA REFORMATORIA AL TÍTULO IV EL PROCESO DE VALORIZACIÓN Y FINANCIAMIENTO PARA LA RELOCALIZACIÓN DE FAMILIAS DAMNIFICADAS Y EN ALTO RIESGO NO MITIGABLE, DEL LIBRO IV.8 DEL CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO”, considerando las observaciones formuladas por los señores concejales durante la referida sesión, me permito manifestar lo siguiente:

1. Competencia

Emito el presente Informe fundamentado en el Art. 11 de la Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito y el literal c) del Art. 13 de la Resolución C 074, de 08 de marzo de 2016, la Resolución A 005, del Alcalde Metropolitano, de 20 de mayo de 2019; y, la Delegación realizada mediante Oficio No. 00011/SV de 07 de diciembre de 2021 del Procurador Metropolitano.

2. Ámbito y objeto

2.1. El objeto de este Informe es expresar a la Comisión, el criterio de la Procuraduría Metropolitana, respecto al “*Proyecto de Ordenanza reformativa al Título IV, El Proceso de Valorización y Financiamiento para la Relocalización de familias damnificadas y en alto riesgo no mitigable, del Libro IV.8 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito*”

2.2. En atención al requerimiento, este Informe se refiere a los siguientes asuntos: competencia, ámbito, alcance, procedimiento, régimen jurídico, análisis, criterio jurídico y conclusiones.

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2022-0803-O

Quito, D.M., 17 de febrero de 2022

2.3. Este Informe se referirá a los aspectos objeto del requerimiento, de conformidad con el Art. 123 del Código Orgánico Administrativo y el ámbito de aplicación y requisitos previstos en el Art. 13 letra c) de la Resolución No. C 074 de 8 de marzo de 2016.

La evaluación del mérito, oportunidad y conveniencia de las decisiones corresponde a la Comisión y Concejo Metropolitano. Este Informe no se refiere a asuntos de orden técnico o financiero.

3. Antecedentes

3.1. Mediante Oficio Nro. GADDMQ-DC-MCSC-2022-0067-O, de 28 de enero de 2022, la Concejala Metropolitana Mónica Sandoval Campoverde, remitió al Abg. Pablo Santillán Paredes, Secretario General del Concejo Metropolitano, la Propuesta de Ordenanza e informe de motivación para el proceso de valorización y financiamiento para la relocalización de familias damnificadas y en alto riesgo no mitigable.

3.2. Según Oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2022-0522-O, de 28 de enero de 2022, la Secretaría General del Concejo Metropolitano, considera *“pertinente que el conocimiento y desarrollo del trámite, respecto del proyecto de ordenanza propuesto, corresponda a la Comisión de Uso de Suelo; sin perjuicio, de lo cual, se sugiere a los miembros de esta Comisión consideren la posibilidad de desarrollar sesiones conjuntas con la Comisión de Seguridad, Convivencia Ciudadana y Gestión de Riesgos en virtud de los temas que aborda el proyecto.”*

3.3. En Resolución No. 001-CUS-CSC-2022 de las Comisiones de Uso de Suelo; y, Seguridad, Convivencia Ciudadana y Gestión de Riesgos, emitida en la sesión conjunta extraordinaria realizada el día miércoles 02 de febrero de 2022, se solicita que los integrantes de las Comisiones presenten sus observaciones.

3.4. Con Oficio Nro. GADDMQ-DC-SB-2022-0047-O de 7 de febrero de 2022, la Concejala Soledad Benítez presenta su observación única, señalando: *“Es necesario realizar una nueva sesión conjunta donde esté considerada la comisión de Hábitat y Vivienda. Su experiencia y competencia en este tema no puede ser dejada de lado”*.

3.5. Según Oficio Nro. GADDMQ-DC-FME-2022-0028-O, de 7 de febrero de 2022, el Concejal Abg. Fernando Morales, presenta sus observaciones al proyecto normativo.

3.6. En la Sesión de Comisiones conjuntas llevada a cabo el martes 14 de febrero de 2022 la Concejala Mónica Sandoval, propuso se incorpore una Disposición General, con el siguiente texto:

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2022-0803-O

Quito, D.M., 17 de febrero de 2022

“En los casos previstos en la presente Ordenanza, en los que el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito considere que un bien inmueble debe ser declarado de utilidad pública por encontrarse en alto riesgo no mitigable y con el fin de precautelar la vida de las personas, no se requerirá la rectificación o regularización de áreas previstas en el art. 2255 del Código Municipal”

3.7. A través Oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2022-920-O de 16 de febrero de 2022, el Abg. Pablo Antonio Santillán Paredes, Secretario General del Concejo Metropolitano remitió la Resolución No. 002-CUS-CSC-2022 de la sesión conjunta de las Comisiones de Uso de Suelo, y Seguridad, Convivencia Ciudadana y Gestión de Riesgos realizada el día martes 14 de febrero de 2022 en la cual resolvió solicitar a la Procuraduría Metropolitana, Secretaría General de Seguridad y Gobernabilidad, Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda, Empresa Pública Metropolitana de Logística para la Seguridad y la Convivencia Ciudadana Dirección de Gestión Riesgos, un informe sobre el proyecto normativo, considerando las observaciones formuladas por los señores concejales durante la referida sesión.

4. Marco jurídico

4.1. La Constitución de la República del Ecuador

El artículo 30, reconoce el derecho que tienen todas las personas a un hábitat seguro y saludable, y a una vivienda adecuada y digna, con independencia de su situación social y económica

El artículo 35, manda: *“(...) La misma atención prioritaria recibirán las personas en situación de riesgo, las víctimas de violencia doméstica y sexual, maltrato infantil, desastres naturales o antropogénicos. El Estado prestará especial protección a las personas en condición de doble vulnerabilidad.”;*

El artículo 226, establece: *“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”;*

El artículo 227, señala: *“la administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación,*

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2022-0803-O

Quito, D.M., 17 de febrero de 2022

transparencia y evaluación”;

El artículo 240, determina que los gobiernos autónomos descentralizados en el marco de sus competencias tendrán facultades legislativas en su circunscripción territorial correspondiente;

El artículo 389 establece que es deber del Estado proteger: *“a las personas, las colectividades y la naturaleza frente a los efectos negativos de los desastres de origen natural o antrópico mediante la prevención ante el riesgo, la mitigación de desastres, la recuperación y mantenimiento de las condiciones sociales, económicas y ambientales, con el objetivo de minimizar la condición de vulnerabilidad (...)”;*

4.2. Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD)

El artículo 1 sobre la facultad legislativa indica que *“Tal como lo establecen los incisos finales de los artículos 264 y 266 de la Constitución de la República, la facultad legislativa del Concejo Metropolitano de Quito se expresa a través de ordenanzas.”* (El énfasis me pertenece).

El artículo 2 regula la expedición de Ordenanzas, señalando que *“El Concejo Metropolitano de Quito solo podrá expedir como ordenanzas normas de carácter general que serán, necesariamente, reformativas 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 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.”

El artículo 28 manifiesta que *“Cada circunscripción territorial tendrá un gobierno autónomo descentralizado para la promoción del desarrollo y la garantía del buen vivir, a través del ejercicio de sus competencias. Estará integrado por ciudadanos electos*

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2022-0803-O

Quito, D.M., 17 de febrero de 2022

democráticamente quienes ejercerán su representación política. Constituyen gobiernos autónomos descentralizados: a) Los de las regiones; b) Los de las provincias; e) Los de los cantones o distritos metropolitanos; y, d) Los de las parroquias rurales (...)

El artículo 29 en cuanto a las funciones de los gobiernos autónomos descentralizados señala que *“El ejercicio de cada gobierno autónomo descentralizado se realizará a través de tres funciones integradas: a) De legislación, normatividad y fiscalización; b) De ejecución y administración; y, c) De participación ciudadana y control social.”*

El artículo 56 expresa que *“El concejo municipal es el órgano de legislación y fiscalización del gobierno autónomo descentralizado municipal. Estará integrado por el alcalde o alcaldesa, que lo presidirá con voto dirimente, y por los concejales o concejalas elegidos por votación popular, de conformidad con lo previsto en la ley de la materia electoral. En la elección de los concejales o concejalas se observará la proporcionalidad de la población urbana y rural prevista en la Constitución y la ley.”*

El artículo 86 define que *“El concejo metropolitano es el órgano de legislación y fiscalización del gobierno autónomo descentralizado del distrito metropolitano. Estará integrado por los concejales o concejalas elegidos por votación popular de conformidad con lo previsto en la Ley de la materia electoral. El alcalde o alcaldesa metropolitana lo presidirá con voto dirimente. En la elección de concejales o concejalas metropolitanos se observará la proporcionalidad de la población urbana y rural prevista en la Constitución.”*

El artículo 87 puntualiza las atribuciones del Concejo Metropolitano: *“a) Ejercer la facultad normativa en las materias de competencia del gobierno autónomo descentralizado metropolitano, mediante la expedición de ordenanzas metropolitanas, acuerdos y resoluciones; (...)*

El artículo 88 en cuanto a las atribuciones de los Concejales o Concejalas Metropolitanas señala que *“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: a) La intervención con voz y voto en las sesiones y deliberaciones del concejo metropolitano; b) La presentación de proyectos de ordenanzas distritales, en el ámbito de competencia del gobierno del distrito metropolitano autónomo; (El énfasis me pertenece).*

El Título VIII establece las disposiciones comunes y especiales de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, entre estas el procedimiento parlamentario básico, las comisiones de los órganos legislativos y las prohibiciones de los Concejos y sus

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2022-0803-O

Quito, D.M., 17 de febrero de 2022

integrantes.

Específicamente dentro de este título, está el artículo 322, el cual hace referencia al tratamiento del proyecto de ordenanzas, señalando de forma textual: *“Los consejos regionales y provinciales y los concejos metropolitanos y municipales aprobarán ordenanzas regionales, provinciales, metropolitanas y municipales, respectivamente, con el voto conforme de la mayoría de sus miembros. Los proyectos de ordenanzas, según corresponda a cada nivel de gobierno, deberán referirse a una sola materia y serán presentados con la exposición de motivos, el articulado que se proponga y la expresión clara de los artículos que se deroguen o reformen con la nueva ordenanza. Los proyectos que no reúnan estos requisitos no serán tramitados. El proyecto de ordenanza será sometido a dos debates para su aprobación, realizados en días distintos. Una vez aprobada la norma, por secretaría se la remitirá al ejecutivo del gobierno autónomo descentralizado correspondiente para que en el plazo de ocho días la sancione o la observe en los casos en que se haya violentado el trámite legal o que dicha normativa no esté acorde con la Constitución o las leyes. El legislativo podrá allanarse a las observaciones o insistir en el texto aprobado. En el caso de insistencia, se requerirá el voto favorable de las dos terceras partes de sus integrantes para su aprobación. Si dentro del plazo de ocho días no se observa o se manda a ejecutar la ordenanza, se considerará sancionada por el ministerio de la ley.”*

4.3. Código Orgánico Administrativo

El artículo 22, respecto a los Principios de seguridad jurídica y confianza legítima establece que *“Las administraciones públicas actuarán bajo los criterios de certeza y previsibilidad. La actuación administrativa será respetuosa con las expectativas que razonablemente haya generado la propia administración pública en el pasado. La aplicación del principio de confianza legítima no impide que las administraciones puedan cambiar, de forma motivada, la política o el criterio que emplearán en el futuro. Los derechos de las personas no se afectarán por errores u omisiones de los servidores públicos en los procedimientos administrativos, salvo que el error u omisión haya sido inducido por culpa grave o dolo de la persona interesada”*.

El artículo 39 contempla que *“Las personas cumplirán, sin necesidad de requerimiento adicional, con lo dispuesto en la Constitución, las leyes y el ordenamiento jurídico en general y las decisiones adoptadas por autoridad competente.”*

Por otra parte, el artículo 65 define a la competencia como *“(…) la medida en la que la Constitución y la ley habilitan a un órgano para obrar y cumplir sus fines, en razón de la materia, el territorio, el tiempo y el grado.”*

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2022-0803-O

Quito, D.M., 17 de febrero de 2022

En concordancia, el artículo 67 respecto al alcance de las competencias atribuidas señala que *“El ejercicio de las competencias asignadas a los órganos o entidades administrativos incluye, no solo lo expresamente definido en la ley, sino todo aquello que sea necesario para el cumplimiento de sus funciones (...)”*.

4.4. Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito

El artículo 7 manda que *“El gobierno del Distrito Metropolitano se ejerce por el Concejo o Cabildo, integrado por los concejales o ediles y presidido por el Alcalde Metropolitano, quien además dirige la administración distrital como su más alta autoridad jerárquica y es responsable de la gestión de ésta. El Concejo organizará, mediante Ordenanza, los diferentes ramos de la administración y establecerá la estructura funcional para cada uno de ellos.”*

4.8. Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito (Registro Oficial de miércoles 14 de julio de 2021, Edición Especial N° 1615)

El artículo 1, respecto a la Facultad legislativa menciona que *“Tal como lo establecen los incisos finales de los artículos 264 y 266 de la Constitución de la República, la facultad legislativa del Concejo Metropolitano de Quito se expresa a través de ordenanzas. (El énfasis me pertenece).”*

En consonancia, el artículo señala que *“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 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.

4.9. Resolución C 074, de 8 de marzo de 2016.

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2022-0803-O

Quito, D.M., 17 de febrero de 2022

El artículo 13 contempla el procedimiento para el tratamiento de ordenanzas.

5. Observaciones específicas al Proyecto

En este apartado se hacen constar los comentarios jurídicos respecto al Proyecto remitido por la Comisión.

Primero, respecto al contenido normativo del proyecto, se debe considerar que:

- a) El COOTAD, en el literal a) de su artículo 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 el artículo 322 del COOTAD, el proyecto es una propuesta de ordenanza por establecer disposiciones normativas relativas a un asunto de interés general para el DMQ.
- c) La aprobación de un proyecto de ordenanza seguirá el procedimiento establecido en el artículo 322 del COOTAD y, adicionalmente, en lo que resulte aplicable, lo establecido en la Resolución C 074, de 8 de marzo de 2016.

Segundo, de conformidad con el artículo 322 del COOTAD, los proyectos de ordenanzas, deben referirse a una sola materia y contendrán (i) la exposición de motivos, (ii) el articulado que se proponga, y (iii) la expresión clara de los artículos que se derogan o reforman con la nueva ordenanza. El efecto del incumplimiento de estos requisitos, es que el proyecto no deba ser tramitado. Al respecto debe estimarse:

- a) El Proyecto se refiere a una sola materia y contiene, en su estructura formal, la exposición de motivos, considerandos y la mención a las normas que se expiden;
- b) El contenido del proyecto corresponde a la implementación de un régimen de excepción en el Proceso de Valorización y Financiamiento para la Relocalización de Familias Damnificadas y en Alto Riesgo No Mitigable, del Libro IV.8 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito;
- c) En los considerandos se hace referencia a las bases constitucionales, legales y reglamentarias que sirven de fundamento para la expedición de la ordenanza; y,
- d) El presente proyecto de ordenanza contempla un régimen de excepción respecto de bienes inmuebles de familias que no cumplan con los requisitos establecidos para calificar como beneficiarias del plan de relocalización, previa aceptación expresa de la jefa o jefe de familia que habita el bien, siempre y cuando se determine que se trata de casos graves de riesgo, que puedan afectar de manera inminente la integridad o la vida de las personas que habiten en éstos bienes inmuebles o de sus

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2022-0803-O

Quito, D.M., 17 de febrero de 2022

colindantes, por lo tanto, se sugiere que sea incorporado a continuación del artículo 3845 del Código Municipal.

Tercero, respecto al contenido específico del articulado del proyecto, se debe considerar lo siguiente:

- a) En la Disposición Final se incluirá la publicación que se debe realizar en el Registro Oficial de acuerdo con lo dispuesto por el COOTAD en el artículo 324.

Con los antecedentes expuestos, esta Procuraduría, emite criterio jurídico favorable para que, de considerarlo pertinente, las Comisiones de Uso de Suelo y de Seguridad Ciudadana y Gobernabilidad, remitan el proyecto incorporando como Disposición General el texto propuesto respecto a la rectificación y regularización de áreas, como un caso de excepción al artículo 2253 del Código Municipal, para conocimiento y decisión del Concejo Metropolitano.

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

Con sentimientos de distinguida consideración.

Atentamente,

Documento firmado electrónicamente

Mgs. Marcelo Sánchez Montenegro
SUBPROCURADOR DE ASESORÍA GENERAL
PROCURADURÍA METROPOLITANA DEL GAD DEL DISTRITO
METROPOLITANO DE QUITO - SUBPROCURADURÍA DE ASESORÍA
JURÍDICA



Oficio Nro. GADDMQ-PM-2022-0803-O

Quito, D.M., 17 de febrero de 2022

Acción	Siglas Responsable	Siglas Unidad	Fecha	Sumilla
Elaborado por: Benigno Samuel Polo Abad	bspa	PM-SRA	2022-02-17	
Aprobado por: Marcelo Sánchez Montenegro	msm	PM-ASE	2022-02-17	

