

**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-2484-O**

**Quito, D.M., 26 de septiembre de 2020**

**Asunto:** Informe en relación con el oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2020-3054-O y la Resolución Nro. 098-CUS-2020

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

De mi consideración:

En relación con el oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2020-3054-O, de 7 de septiembre de 2020, de la Secretaría General del Concejo Metropolitano (la «Secretaría del Concejo») y la Resolución Nro. 098-CUS-2020 de la Comisión de Uso de Suelo (la «Comisión»), presento el siguiente informe jurídico de carácter informativo (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 y la Resolución A-004, de 17 de mayo de 2019, del Alcalde Metropolitano.

**2. Objeto y alcance**

2. El objeto de este Informe es expresar a la Comisión, el criterio de la Procuraduría Metropolitana respecto al siguiente asunto planteado (el «Requerimiento»): «[...] solicitar los informes respectivos tanto a la Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda como a la Procuraduría Metropolitana, con el sustento y criterio técnico y legal respectivamente de cada artículo [...] considerar la Resolución Nro. 005-CPF-2020 de la Comisión de Presupuesto, Finanzas y Tributación emitida en la sesión extraordinaria Nro. 036 realizada el 24 de julio de 2020 [...]».

3. Este Informe se refiere, en función del Requerimiento a: (i) la competencia, procedimiento y régimen jurídico aplicable al proyecto de «Ordenanza metropolitana de reactivación económica y fomento de empleo para mitigar los efectos económicos del sector de la construcción, derivados de la pandemia mundial del Coronavirus COVID-19, Reformatoria de los Capítulos II y III del Título VI del Libro III.6 “De las Licencias Metropolitanas”, Capítulo II del Título I y Título II del Libro IV “Del Eje Territorial”, y Título VIII del Libro IV.1 “Del Uso de Suelo” del Código Municipal para el Distrito

**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-2484-O**

**Quito, D.M., 26 de septiembre de 2020**

Metropolitano de Quito» (el «Proyecto»); (ii) consideraciones específicas en relación con el texto del Proyecto; y, (iii) consideraciones en relación con la resolución Nro. 005-CPF-2020 de la Comisión de Presupuesto, Finanzas y Tributación emitida en la sesión extraordinaria Nro. 036.

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 evaluación del mérito, oportunidad y conveniencia de las decisiones corresponde a la Comisión.

### **3. Marco para análisis jurídico**

5. En general, la Constitución, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización («COOTAD») y la Ley Orgánica de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito («LORDMQ»), regulan, en lo relevante, las facultades legislativas del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito («GAD DMQ»).

6. El art. 226 de la Constitución de la República (la «Constitución»), reconoce el principio de legalidad para las actuaciones de la administración pública, indicando lo siguiente: «Art. 226.- Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución». Por su parte, el art. 240 *ibídem* establece que los gobiernos autónomos descentralizados («GAD») de las regiones, distritos metropolitanos, provincias y cantones tienen facultades legislativas (limitadas) en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales.

7. La Constitución, asimismo, prevé la competencia de planificación del desarrollo cantonal y formulación de los planes correspondientes de ordenamiento territorial y control del uso y ocupación del suelo en el cantón o distrito metropolitano. Así, en el art. 264, núm. 4, se establece que: «Los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley: 1. Planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural. 2. Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón [...]». En relación con la competencia señalada, el art. 266 *ibídem*, prevé que los GAD distritos metropolitanos, ejercerán aquellas competencias que corresponden, entre otros, a los «gobiernos cantonales».

**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-2484-O**

**Quito, D.M., 26 de septiembre de 2020**

8. 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. De conformidad con los arts. 322 y 323 *ibídem*, el Proyecto es una propuesta de Ordenanza por establecer disposiciones normativas relativas a un asunto de interés general para al DMQ. En general, la aprobación de un proyecto de ordenanza seguirá el procedimiento establecido en el art. 322 del COOTAD y, adicionalmente el establecido en la Resolución C-074, de 8 de marzo de 2016.

9. *Grosso modo*, en relación con la planificación y formulación del ordenamiento territorial, el régimen de uso de suelo y urbanístico y, las competencias del Concejo Metropolitano en las materias indicadas, los arts. 55 (letra b), 84 (letra c), 85 y 87, (letras a y, e) del COOTAD desarrollan, respectivamente, (i) las competencias exclusivas de los GAD municipales y metropolitanos, en particular, aquella que se refiere al ordenamiento territorial y, al régimen del uso y ocupación del suelo en la circunscripción territorial; y, (ii) la facultad normativa del Concejo Metropolitano en las materias de competencia del GAD; entre otras, aquella que se refiere al desarrollo urbanístico y la aprobación del PMDOT.

10. Por otro lado, la Ley Orgánica Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo («LOOTUGS») establece, entre otros, (i) en el art. 11, num. 3, el alcance del componente del ordenamiento territorial de los GADs municipales y metropolitanos; y, (ii) en su Título III, las normas relativas al planeamiento y la gestión del suelo.

11. 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, prevé en el Capítulo I, del Título I, del Libro I.1 las funciones y atribuciones de las comisiones del Concejo Metropolitano.

12. La resolución Nro. 074, de 8 de marzo de 2016 (la «resolución C-074»), regula, en lo relevante, el desarrollo y organización de las sesiones y los debates, el ejercicio de la facultad de fiscalización, la coordinación entre el Concejo y el Ejecutivo del Distrito Metropolitano de Quito y el Código de Ética de los integrantes del Concejo Metropolitano.

13. Mediante oficio Nro. GADDMQ-AM-2020-0378-OF, de 5 de mayo de 2020, el señor Alcalde Metropolitano asumió la iniciativa legislativa del Proyecto y solicitó a la Secretaría del Concejo remitirlo a las Comisiones de (i) Uso de Suelo, (ii) Propiedad y Espacio Público; (iii) Presupuesto, Finanzas y Tributación, para que se siga el procedimiento establecido en el régimen jurídico aplicable.

**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-2484-O**

**Quito, D.M., 26 de septiembre de 2020**

14. Por medio de oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2020-1668-O, de 13 de mayo de 2020, la Secretaría del Concejo, manifestó, en lo esencial, que el Proyecto cumple con los requisitos formales previstos en el artículo 322 del COOTAD, y los de la Resolución No. C-074. En concreto, la Secretaría del Concejo estableció que el Proyecto «se refiere a una sola materia» y que «contiene exposición de motivos, considerandos constitucionales y legales, el articulado que se propone y la expresión clara de los artículos que se reformarían con la nueva ordenanza y sus disposiciones respectivas».

#### **4. Análisis e informe jurídico**

15. Como ha quedado anotado, este Informe se acota en función del Requerimiento, y, por tanto, se refiere a: (i) la competencia, procedimiento y régimen jurídico aplicable al Proyecto; (ii) consideraciones específicas en relación con el texto del Proyecto; y, (iii) consideraciones en relación con la resolución Nro. 005-CPF-2020 de la Comisión de Presupuesto, Finanzas y Tributación emitida en la sesión extraordinaria Nro. 036.

16. En relación con la competencia, procedimiento y régimen jurídico aplicable al Proyecto, la Procuraduría emitió, con la oportunidad del caso, el oficio No. GADDMQ-PM-2020-2175-O, el 2 de septiembre de 2020. El oficio referido trata, en lo principal, de las cuestiones formales y procedimentales del Proyecto, en particular, en lo que atañe al procesamiento en la Comisión.

#### **4.2. Consideraciones específicas en relación con el Proyecto**

17. 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: Exposición de motivos y considerandos**

18. *Primero.* Como se anticipó, de conformidad con el art. 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. En relación con lo indicado:

- El Proyecto tendría unidad normativa, en su conjunto, se refiere a regulaciones encaminadas a un objeto común (regulación y control del uso y ocupación del suelo urbano y rural), y contiene, en su estructura formal, la exposición de motivos, considerandos y la mención a las normas que se expiden;
- De la exposición de motivos se desprende una descripción factual sobre la

**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-2484-O**

**Quito, D.M., 26 de septiembre de 2020**

pertinencia y oportunidad de la reforma propuesta;

- Los considerandos contienen referencias a las bases constitucionales, legales y reglamentarias que sustentarían el Proyecto; y,
- En el articulado constan las normas que pretenden reformar los libros III.6, IV.1 y IV.4 del Código Municipal.

19. *Segundo.* En relación con la exposición de motivos y considerandos del Proyecto, sería recomendable mencionar los siguientes decretos ejecutivos dictados respecto del estado de excepción dispuesto por el Presidente de la República y los dictámenes de constitucionalidad correspondientes:

Decretos Ejecutivos Nro.:

- 1052, de 15 de mayo de 2020, por el que se renovó el estado de excepción por calamidad pública en todo el territorio nacional por los casos de coronavirus confirmados y la declaratoria de pandemia de COVID-19 por parte de la Organización Mundial de la Salud;
- 1074, de 15 de junio de 2020, por el que se declaró un nuevo estado de excepción por calamidad pública en todo el territorio nacional por la presencia del COVID-19; y
- 1126, de 14 de agosto de 2020, por el que se renovó el estado de excepción por calamidad pública en todo el territorio nacional por la presencia del COVID-19 en el Ecuador a fin de continuar con el control de la enfermedad a través de medidas excepcionales necesarias para mitigar su contagio masivo.

Dictámenes de Constitucionalidades Nro.:

- 2-20-EE/20, en relación con la constitucionalidad del Decreto Ejecutivo Nro. 1052, de 15 de mayo de 2020, determinando aspectos a considerarse en temas atinentes a salud, violencia contra la mujer y otros;
- 3-20-EE/20, en relación con la constitucionalidad del Decreto Ejecutivo Nro. 1074, de 15 de junio de 2020, planteando varias exigencias que deben cumplirse por los órganos y entes competentes; y,
- 5-20-EE/20 en relación con la constitucionalidad del Decreto Ejecutivo Nro. 1126, de 14 de agosto de 2020, indicando que no admitirá una nueva declaratoria sobre los mismos hechos que han configurado la calamidad pública en dos ocasiones previas con sus respectivas renovaciones.

**4.2.2. Consideraciones en relación con el articulado del Proyecto**

20. En relación con el articulado del Proyecto, en calidad de asesoría jurídica y con

**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-2484-O**

**Quito, D.M., 26 de septiembre de 2020**

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 los aspectos que siguen.

21. *Primero*, en el título del Proyecto se hace una referencia al Libro IV.2 del Código Municipal sin que exista una norma en el Proyecto que reforme el libro indicado. Se sugiere el siguiente título para el Proyecto: «Ordenanza Metropolitana para la Reactivación del Sector de la Construcción en el Distrito Metropolitano de Quito».[1]

22. *Segundo*, en relación con los arts. 1, 2 y 3 del Proyecto. Los artículos referidos buscan, respectivamente: (i) modificar el núm. 2 del art. III.6.112 del Código Municipal, en relación con el órgano que autoriza el otorgamiento de la LMU 10; (ii) eliminar en la letra a. del art.III.6.119 *ibídem* la emisión del informe de la STHV y su conocimiento por parte del Concejo Metropolitano; y, (iii) sustituir el núm. 6 del art. III.6.131 *ibídem* para modificar el procedimiento administrativo especial de otorgamiento de la LMU (10), y eliminar el requisito de aprobación por ordenanza. Respecto de los artículos indicados conviene efectuar las siguientes consideraciones:

(a) La competencia sobre el uso y ocupación del suelo en la ciudad corresponde al GAD DMQ por disposición constitucional (arts. 264, núm. 2 y 266) y legal (arts. 55, letra b y 85 del COOTAD y 2 de la Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito);

(b) De conformidad con el art. 8 de la Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito, corresponde al Concejo Metropolitano: (i) decidir, mediante ordenanza, sobre los asuntos de interés general, relativos al desarrollo integral y a la ordenación urbanística del Distrito; y, (ii) aprobar el plan de desarrollo metropolitano y establecer, mediante ordenanza y con competencia exclusiva y privativa dentro del Distrito, normas generales para la regulación del uso y aprovechamiento del suelo;

(c) Sobre la base de la competencia indicada en la letra precedente, los instrumentos del ordenamiento territorial deben ser aprobados por el Concejo Metropolitano y su contenido únicamente puede ser modificado por ordenanza. Estos instrumentos de ordenamiento territorial se ejecutan por medio de instrumentos administrativos especificados en el ordenamiento jurídico metropolitano. En atención a los principios de desconcentración, eficacia y eficiencia la competencia sobre estos asuntos de orden administrativo (que no pueden innovar las normas previstas en ordenanza) corresponden a diversos órganos, como la STHV y las administraciones zonales, en función de la estructura y organización interna del GAD DMQ;

(d) En la actualidad la autorización para la habilitación del suelo en materia de urbanizaciones corresponde al Concejo Metropolitano, de conformidad con el núm. 2 del

**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-2484-O**

**Quito, D.M., 26 de septiembre de 2020**

art. III.6.112 del Código Municipal. El art. 1 del Proyecto modificaría la competencia para el otorgamiento de la LMU 10 para otorgársela a la Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda (la «STHV»);

(e) Las modificaciones propuestas se fundamentarían en el art. 424 del COOTAD, que determina, en lo relevante, que las subdivisiones y fraccionamientos se sujetan o derivan de una autorización administrativa;

(f) En concordancia, el art. 472 del COOTAD establece que los notarios y los registradores de la propiedad, para la suscripción e inscripción de una escritura de fraccionamiento, respectivamente, exigirán la autorización del ejecutivo de este nivel de gobierno, concedida para el fraccionamiento de los terrenos;

(g) De forma ilustrativa, conviene señalar que el Procurador General del Estado se ha pronunciado al absolver una consulta formulada por el Alcalde del cantón Daule. En concreto, mediante oficio Nro. 00720, de 3 de marzo de 2011, en lo pertinente, el Procurador estableció que le correspondía al Concejo Cantonal de Daule dictar la ordenanza respectiva para regular y controlar el uso del suelo en el territorio del cantón, así como establecer el régimen urbanístico de la tierra; determinar las condiciones de urbanización, parcelación, lotización, división o cualquier otra forma de fraccionamiento de conformidad con la planificación cantonal, asegurando los porcentajes para zonas verdes y áreas comunales. Por su parte, correspondía al Alcalde de ese Cantón, como primera autoridad municipal y máxima autoridad administrativa, conceder las autorizaciones pertinentes;[2]

(h) Como quedó indicado, en función de los principios de desconcentración, eficacia y eficiencia, la competencia para la emisión de licencias podría asignarse a diversos órganos del GAD DMQ, como la STHV y las administraciones zonales. En cualquier caso, es pertinente que se considere que, para la distribución de competencias entre los órganos del GAD DMQ, deberían preferirse los instrumentos generales que regulan la organización, funcionamiento y procesos, de conformidad con lo que dispone el art. 66 del COA;

(i) Las disposiciones propuestas en los arts. 2 y 3 del Proyecto estarían en armonía con aquella planteada en el art. 1. En general, para guardar consistencia con la innovación del órgano a cargo de la emisión de la LMU-10, el Código Municipal debería ser modificado en todos aquellos pasajes en los que, de alguna manera, se regula o hace referencia al asunto de la competencia para el otorgamiento de la LMU 10;

(j) Conviene considerar que, por su naturaleza, la autorización que pueda otorgar la STHV al emitir una LMU 10 es de naturaleza puramente administrativa (no constituye un

**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-2484-O**

**Quito, D.M., 26 de septiembre de 2020**

acto normativo) y, como tal, no podría, en ningún caso, alterar el contenido de las ordenanzas expedidas por el Concejo Metropolitano en materia de ordenamiento territorial, lo que incluye parámetros y normas específicas para el uso, ocupación, habilitación del suelo y edificación (entre otros aspectos: lotes mínimos, índices de edificabilidad y en general reglas técnicas sobre uso y ocupación del suelo). En aquellos casos en que, con motivo del trámite de habilitación del suelo o edificación, se requieran esas modificaciones deberá acudir necesariamente al Concejo Metropolitano, de conformidad con el régimen jurídico aplicable;

(k) En consideración a lo previsto en las letras precedentes, desde la perspectiva jurídica, no existe impedimento para la modificación de la competencia para el otorgamiento de la LMU 10, en razón de su naturaleza administrativa, en los términos, condiciones, limitaciones y demás disposiciones previstas en el régimen jurídico aplicable;

(l) Debería generarse, por seguridad, una disposición en relación con la aplicación temporal de la norma, para determinar que aplicaría exclusivamente a aquellos casos de licenciamiento que inicien con posterioridad a la vigencia de la norma (en caso de aprobarse). Aquellos casos iniciados previamente o que inicien en función del régimen vigente deberían sujetarse a la competencia y el procedimiento previstos actualmente;

(m) La modificación de la competencia del órgano respecto de la autorización para la habilitación del suelo en materia de urbanizaciones, no alteraría ni afectaría, tampoco, la competencia del Concejo Metropolitano para (i) fiscalizar las actuaciones de los órganos del ejecutivo del GAD; y, (ii) emitir, evaluando el mérito, oportunidad y conveniencia, los actos normativos que regulen el procedimiento y requisitos para la obtención de esas autorizaciones, de conformidad con el régimen jurídico aplicable; y,

(n) La conveniencia, oportunidad y mérito de la modificación de la competencia en los términos propuestos debe evaluarse sobre la base de los informes que emitan los órganos técnicos correspondientes. Así mismo, corresponde a los órganos técnicos del GAD DMQ, según el ámbito de su competencia material, informar al Concejo Metropolitano, en cada caso, sobre la capacidad y suficiencia de medios y recursos técnicos, económicos y humanos para que la STHV asuma la competencia a la que se refiere el art. 1 del Proyecto.

23. *Tercero*, en relación con el art. 4 del Proyecto. El artículo referido busca (i) suprimir de la letra b. del art. III.6.158 del Código Municipal que corresponde a nuevas edificaciones que no superen los 10.000 metros cuadrados, actualmente sujetas a procedimiento ordinario de licenciamiento; y, (ii) agregar un número que incluiría a los proyectos urbanísticos arquitectónicos especiales («PUAES») dentro del licenciamiento



**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-2484-O**

**Quito, D.M., 26 de septiembre de 2020**

sujeto al procedimiento ordinario. Respecto del contenido del artículo señalado, conviene considerar lo siguiente:

(a) Sobre la supresión de una de las intervenciones constructivas mayores en las obras nueva edificación, proyectos modificadorios y proyectos ampliatorios:

- En la actualidad, de conformidad con el art. III.6.152 del Código Municipal (tipos de procedimientos), las solicitudes de Licencias Metropolitanas Urbanísticas de Edificación se tramitan, según cada caso, por los procedimientos simplificado, ordinario y especial, de conformidad con el régimen general de licenciamiento metropolitano. Si un acto de edificación no se ha sujetado expresamente al procedimiento especial o al simplificado, se ha de someter al procedimiento ordinario. De conformidad con art. III.6.153 *ibídem*, para cada tipo de procedimiento y actuación a ser licenciada se debe acompañar a la solicitud de la LMU (20) la documentación que consta detallada en los Anexos 4 y 5 del correspondiente título;
- El licenciamiento de las intervenciones constructivas mayores, cuando la obra de la nueva edificación no sea superior a 10.000 m<sup>2</sup>, se sujeta al procedimiento ordinario, mientras que el licenciamiento de las intervenciones superiores a ese umbral se sujeta al procedimiento especial previsto en el art. III.6.160 del Código Municipal. El Proyecto, con la reforma propuesta, eliminaría el tratamiento diferenciado en relación con la dimensión de la obra y, en consecuencia, los criterios para definir la sujeción al procedimiento ordinario o especial, según el caso, serían aquellas restantes que se enlistan en el núm. i de la letra b. del art. III.6.158, a saber: (i) que la intervención constructiva no esté sometida a evaluación ambiental; (ii) que la nueva edificación no esté destinada al uso industrial de alto impacto (I3) y de alto riesgo (I4); y, (iii) que se trate de proyectos que no sean de vivienda y que requieran de 100 o más estacionamientos. Un ejemplo de proyecto que podría excluirse del trámite especial, en razón de la modificación que se plantea, sería uno que contemple edificaciones destinadas a centros comerciales;
- La inclusión en el procedimiento ordinario de un caso formulado en razón del tamaño de la construcción no debería alterar o suprimir el cumplimiento de los requisitos de orden técnico vinculados con el tamaño y destino de la edificación, con independencia del procedimiento y la competencia administrativa asignada (art. III.6.153 del Código Municipal). En consideración a este aspecto, conviene que la Comisión requiera un informe que incluya un cuadro comparativo desde la perspectiva técnica vinculado con los requisitos materiales que corresponden ser revisados en función del tamaño de la edificación;
- Debería generarse, por seguridad, una disposición en relación con la aplicación temporal de la norma, para determinar que aplicaría exclusivamente a aquellos casos de licenciamiento que inicien con posterioridad a la vigencia de la norma. Aquellos casos iniciados previamente o que inicien en función del régimen vigente deberían

**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-2484-O**

**Quito, D.M., 26 de septiembre de 2020**

sujetarse al procedimiento previsto actualmente; y,

- Corresponde, en general, a los órganos especializados en cada materia, informar al Concejo Metropolitano sobre cuestiones técnicas de su competencia; en particular, la STHV debería emitir un informe sobre la justificación técnica de la reforma propuesta y si no existen razones de orden técnico que impidan la implementación y aplicación de la reforma. La conveniencia, oportunidad y mérito de la reforma de procedimiento debe evaluarse sobre la base de los informes que emitan los órganos técnicos correspondientes.

(b) Sobre la inclusión de los PUAES en el procedimiento ordinario de las intervenciones constructivas mayores:

- En la actualidad, según el régimen mencionado en la letra precedente, los PUAES se encuentran sometidos al régimen especial de licenciamiento -LMU (20), regulado, en lo relevante, en los arts. III.6.160 y III.6.161 del Código Municipal. En general, la aprobación de PUAE la realiza el Concejo Metropolitano, según el art. III.6.145 del Código Metropolitano. Por su parte, la STHV es el órgano competente para emitir la LMU-20, bajo el régimen administrativo de licenciamiento especial indicado. El Proyecto, con la reforma propuesta, sometería a los PUAES al procedimiento ordinario de licenciamiento, de competencia de las administraciones zonales. En razón de la naturaleza de un PUAE que usualmente implica variaciones al régimen ordinario de ordenamiento territorial (uso, ocupación, habilitación del suelo y edificación – entre otros aspectos: lotes mínimos, índices de edificabilidad y en general reglas técnicas sobre uso y ocupación del suelo), el caso se trató como un régimen excepcional en el que la administración efectúa el análisis técnico en función de la planificación urbanística de la ciudad y somete el caso para que el Concejo Metropolitano, en ejercicio de su potestad normativa, introduzca el régimen particular aplicable al proyecto. El cambio del trámite, según la propuesta del Proyecto, implicaría variaciones en dos aspectos: (i) la competencia administrativa de quien otorgaría la licencia para un PUAE, de acuerdo con el art. III.6.145 (a)[3] y (ii) los requisitos que se revisan en el procedimiento, que incluye (para el caso del procedimiento especial) la posibilidad de requerir informes facultativos para atender la casuística de cada proyecto;[4]
- Desde la perspectiva jurídica, no existe impedimento legal para la modificación del tipo de procedimiento y la asignación de competencias administrativas, entendiendo que cualquier modificación al ordenamiento territorial es una competencia exclusiva del Concejo Metropolitano que se realiza mediante acto normativo. La conveniencia, oportunidad y mérito, considerando las circunstancias excepcionales del PUAE, debe justificarse con los informes que emitan los órganos técnicos correspondientes;
- La reformar propuesta, para guardar consistencia, debería modificar los arts. III.6.160 y III.6.161 del Código Municipal y, en general, efectuar una reforma sistémica que incluya todas las innovaciones normativas pertinentes para evitar

**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-2484-O**

**Quito, D.M., 26 de septiembre de 2020**

contradicciones en el régimen;

- La inclusión de los PUAES en el procedimiento ordinario de intervenciones constructivas mayores, no alteraría ni afectaría la competencia del Concejo Metropolitano para (i) fiscalizar las actuaciones de los órganos del ejecutivo del GAD; y, (ii) emitir, evaluando el mérito, oportunidad y conveniencia, los actos normativos que regulen el procedimiento y requisitos para la obtención de esas autorizaciones, de conformidad con el régimen jurídico aplicable;
- Debería generarse, por seguridad, una disposición en relación con la aplicación temporal de la norma, para determinar que aplicaría exclusivamente a aquellos casos de licenciamiento que inicien con posterioridad a la vigencia de la norma. Aquellos casos iniciados previamente o que inicien en función del régimen vigente deberían sujetarse al procedimiento previsto actualmente; y,
- Corresponde a los órganos especializados en cada materia, informar al Concejo Metropolitano sobre cuestiones técnicas de su competencia que permitan evaluar el mérito, oportunidad y conveniencia de la reforma. En particular, la STHV debería informar sobre la justificación técnica de la reforma propuesta; en particular, la razón o fundamento para que un PUAE se incluya dentro del procedimiento de licenciamiento ordinario cuando, por su naturaleza excepcional, se ha sometido a un tratamiento procedimental especial que permite atender, precisamente, a la diversa casuística que puede presentarse. Así mismo, corresponde a los órganos técnicos del GAD DMQ, según el ámbito de su competencia material, informar al Concejo Metropolitano, en cada caso, sobre la capacidad y suficiencia de medios y recursos técnicos, económicos y humanos para que las administraciones zonales asumas la competencia a la que se refiere el art. 4 del Proyecto.

24. *Cuarto*, en relación con el art. 5 del Proyecto. El artículo indicado propone sustituir el núm. 4 del art. IV.1.26 del Código Municipal, modificando el procedimiento de aprobación técnica. Este procedimiento, en concreto, implica que la STHV efectúe la aprobación técnica de los proyectos, a través de un informe preceptivo y obligatorio, de conformidad con el reglamento correspondiente. En cualquier caso, el informe preceptivo obligatorio a cargo de la STHV, sería un requisito previo a la aprobación del proyecto por parte del Concejo Metropolitano. Por ello, conviene que se considere lo siguiente:

(a) Actualmente, según la norma citada, la STHV efectúa la aprobación técnica de PUAES por medio de informe preceptivo y obligatorio. El Proyecto, con la reforma, prevé reglas específicas para la aprobación de PUAES y para el procedimiento en caso de que contemplen habilitación de suelo;

(b) Desde la perspectiva jurídica, no existe impedimento legal para la modificación del tipo de procedimiento y la asignación de competencias administrativas, entendiéndose que cualquier modificación al ordenamiento territorial es una competencia exclusiva del

**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-2484-O**

**Quito, D.M., 26 de septiembre de 2020**

Concejo Metropolitano que se realiza mediante acto normativo, lo que incluye parámetros y normas específicas para el uso, ocupación, habilitación del suelo y edificación (entre otros aspectos: lotes mínimos, índices de edificabilidad y en general reglas técnicas sobre uso y ocupación del suelo). En aquellos casos en que, con motivo del trámite de habilitación del suelo, se requieran esas modificaciones deberá acudir necesariamente al Concejo Metropolitano, de conformidad con el régimen jurídico aplicable. La conveniencia, oportunidad y mérito, considerando las circunstancias excepcionales del PUAE, debe justificarse con los informes que emitan los órganos técnicos correspondientes;

(c) En general, para guardar consistencia con la innovación del procedimiento que se plantea, el Código Municipal debería ser modificado en todos aquellos pasajes en los que, de alguna manera, se regula o hace referencia al asunto;

(d) La reforma propuesta no alteraría ni afectaría la competencia del Concejo Metropolitano para (i) fiscalizar las actuaciones de los órganos del ejecutivo del GAD; y, (ii) emitir, evaluando el mérito, oportunidad y conveniencia, los actos normativos que regulen el procedimiento y requisitos para la obtención de esas autorizaciones, de conformidad con el régimen jurídico aplicable; y,

(e) Corresponde a los órganos especializados en cada materia, informar al Concejo Metropolitano sobre cuestiones técnicas de su competencia. En particular, la STHV debería informar sobre la justificación técnica de la reforma propuesta y si no existen razones de orden técnico que impidan la implementación y aplicación de la reforma.

25. *Quinto*, en relación con el art. 6 del Proyecto. El artículo indicado, plantea agregar una frase al núm. 2 del art. IV.1.34 del Código Municipal para permitir que los informes de regulación metropolitana se emitan por medios electrónicos. En este sentido, se debe considerar lo siguiente:

(a) La modificación propuesta se fundamentaría en la Ley Orgánica para la Optimización y Eficiencia de Trámites Administrativos («LOOETA»), en particular, el art. 3, que prevé que los gobiernos autónomos descentralizados harán uso de tecnologías de la información y comunicación con el fin de mejorar la calidad de los servicios públicos y optimizar la gestión de trámites administrativos;

(b) En concordancia, el art. 4, núm. 18 *ibídem*, determina como obligación de las entidades públicas implementar mecanismos, de preferencia electrónicos, para conocer en cualquier momento el estado de los trámites de los interesados. Por su parte, los arts. 90 del COA y 363 del COOTAD, que prevén como obligación de las administraciones públicas, en especial, los GADs, ejecutar sus trámites administrativos mediante el uso de

**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-2484-O**

**Quito, D.M., 26 de septiembre de 2020**

nuevas tecnologías y medios electrónicos;

(c) Adicionalmente, para la implementación de las herramientas electrónicas que permitan la aplicación de la norma, se debería:

- Efectuar los desarrollos necesarios en la sede electrónica del GAD DMQ, equipos de informática y demás medios que permitan el soporte y plena funcionalidad de la herramienta electrónica correspondiente;
- Emitir los instrumentos, declaraciones y demás documentos que consideren necesarios para amparar (i) la fidelidad y autenticidad de la documentación presentada; y, (ii) la confidencialidad de los datos personales que se proporcionen y demás información sujeta a reserva de acuerdo con el régimen aplicable;
- Emitir las directrices y realizar la coordinación respectiva para la difusión de los instructivos de funcionamiento, utilización y acceso a los documentos electrónicos, según la propuesta del Proyecto; y,
- Emitir cualquier lineamiento o directriz adicional o complementaria que se requiera para el desarrollo, aplicación, puesta en marcha, y ejecución de la herramienta electrónica correspondiente.

(d) Las actividades que, para la implementación de la herramienta electrónica correspondiente, se ejecuten mediante el uso de nuevas tecnologías y medios electrónicos respetarán los principios rectores contenidos en el Capítulo I, del Título I, del Libro Preliminar del COA y asegurarán la inalterabilidad e integridad de las actuaciones para garantizar los derechos de las personas; y,

(e) Corresponde a los órganos especializados en cada materia, informar al Concejo Metropolitano sobre cuestiones técnicas de su competencia. En particular, la Dirección Metropolitana de Informática, en coordinación con cada órgano, unidad o entidad administrativa del GAD DMQ que emita instrumentos de información para la habilitación de suelo y edificación, debería informar sobre las cuestiones de orden técnico pertinentes para la implementación de la reforma propuesta, en especial para el desarrollo, prueba, soporte, puesta en marcha y demás actividades que se requieran en relación con el funcionamiento de la herramienta electrónica.

26. *Sexto*, en relación con el art. 7 del Proyecto. El artículo indicado busca sustituir el núm. 2 del art. IV.1.117 del Código Municipal estableciendo una coordinación entre el organismo responsable del catastro metropolitano y la STHV. Por ello, es pertinente efectuar las siguientes consideraciones.

(a) La reforma planteada encontraría sustento en el deber de coordinación previsto en el art. 226 de la Constitución, según el cual las instituciones del Estado, sus organismos y

**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-2484-O**

**Quito, D.M., 26 de septiembre de 2020**

dependencias deben coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución;

(b) Asimismo, a nivel infraconstitucional, de conformidad con el art. 28 del Código Orgánico Administrativo («COA»), las administraciones deben trabajar de manera coordinada, complementaria y prestándose auxilio mutuo, para lo que puede acordar, de ser necesario, mecanismos de coordinación para la gestión de sus competencias y el uso eficiente de los recursos;

(c) Además, los principios de seguridad jurídica y confianza legítima contenidos en el art. 22 del COA impiden que los derechos de las personas se afecten por errores y omisiones de la administración de tal manera que debe propenderse a la implementación de aquellos mecanismos que, en general, mitiguen el riesgo de la ocurrencia de esos errores u omisiones;

(d) En similar sentido, el art. 4 del COA, prevé que las actuaciones administrativas apliquen medidas que faciliten el ejercicio de los derechos de las personas, prohibiendo las dilaciones o retardos injustificados y la exigencia de requisitos puramente formales;

(e) En este contexto, el art. 139 del COOTAD, establece la competencia de los GADs municipales sobre la formación y administración de catastros (que por efecto del art. 85 *ibidem* alcanza a los gobiernos de los distritos metropolitanos). Esta competencia tiene la finalidad de unificar la metodología de manejo y acceso a la información relacionada con los catastros por lo que requiere del mayor grado de coordinación interna dentro de la Municipalidad para evitar la existencia de información imprecisa, contradictoria o desactualizada; y,

(f) Finalmente, la coordinación interna debería operar sin perjuicio de aquella exigida con otros niveles de gobierno, según lo dispuesto en el segundo inciso del art. 139 del COOTAD.

27. *Séptimo*, en relación con el art. 8 del Proyecto. El artículo señalado, propone agregar un inciso al art. IV.1.152 del Código Municipal, para permitir que el trámite de excedentes y diferencias de superficies de terreno se realice como un procedimiento paralelo al procedimiento de licenciamiento de LMU 10 y LMU 20 (intervenciones constructivas mayores):

(a) El procedimiento de regularización de diferencias y excedentes de áreas encuentra fundamento en el art. 481.1. del COOTAD que, en lo principal, determina para cada GAD distrital o municipal, el establecimiento, mediante ordenanza, del error técnico aceptable de medición y el procedimiento de regularización;

**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-2484-O**

**Quito, D.M., 26 de septiembre de 2020**

(b) Desde la perspectiva jurídica, no existe impedimento legal para modificar los requisitos de procedibilidad técnica para la tramitación de una solicitud de licenciamiento, entendiendo que cualquier modificación al ordenamiento territorial es una competencia exclusiva del Concejo Metropolitano que se realiza mediante acto normativo, lo que incluye parámetros y normas específicas para el uso, ocupación, habilitación del suelo y edificación;

(c) Los órganos técnicos deben informar sobre la procedencia de permitir que el otorgamiento de licencias constructivas sin que haya precedido la regularización de excedentes o diferencias de superficies sobre todo en función de los coeficientes de edificabilidad que dependen de la definición del área del predio (COS PB y COS TOTAL). Adicionalmente, en el caso de proyectos declarados bajo el régimen de propiedad horizontal los informes técnicos han de considerar que la regularización de superficies es un requisito indispensable para la definición de las áreas comunales que no se integran a la construcción. En este caso, el mecanismo de procedimientos paralelos parece aceptables únicamente en aquellos casos en que los linderos estén definidos con medida en el título y no existan rellenos de quebradas o fajas;

(d) La modificación de un procedimiento administrativo en relación con diferencias y excedentes de áreas no alteraría ni afectaría la competencia del Concejo Metropolitano para (i) fiscalizar las actuaciones de los órganos del ejecutivo del GAD; y, (ii) emitir, evaluando el mérito, oportunidad y conveniencia, los actos normativos que regulen el procedimiento y requisitos para la obtención de esas autorizaciones, de conformidad con el régimen jurídico aplicable;

(e) Sin perjuicio de lo indicado, si se estima que la reforma propuesta es técnicamente viable, la licencia que se pudiese emitir en los casos de procedimiento paralelo debería condicionarse al cumplimiento del trámite de regularización de excedentes o diferencias de superficies, por los efectos que se producirían en caso de incumplimiento (extinción de la licencia sin reconocimiento de indemnización o pago alguno), asunto que debería constar en la declaración juramentada a presentarse por el administrado; y,

(f) Finalmente, si se estima que la reforma propuesta es técnicamente viable y que la regularización de excedentes o diferencias de superficies se podría realizar como un procedimiento paralelo al procedimiento de licenciamiento de LMU 10 y LMU 20 (intervenciones constructivas mayores), sería recomendable que se establezcan los mecanismos de aseguramiento que mitiguen el riesgo de que las obras de habilitación de edificación inobserven las normas administrativas, instrumentos de ordenamiento territorial y reglas técnicas del Distrito y desincentiven que los administrados incurran en desvíos como consecuencia de admitirse un licenciamiento en las condiciones indicadas.

**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-2484-O**

**Quito, D.M., 26 de septiembre de 2020**

En especial, debería considerarse que los mecanismos referidos, prevean, según el caso: (i) el requerimiento al administrado de garantías suficientes para atender las obligaciones patrimoniales que puedan generarse a favor de la Municipalidad por el pago de multas e indemnización de daños y perjuicios (v.gr. montos necesarios para arbitrar las medidas necesarias para restaurar el orden urbano alterado y a reponer los bienes afectados a su estado anterior); y (ii) la tipificación de sanciones pecuniarias (multas) específicas, cuando se verifiquen incumplimientos o desvíos técnicos derivados de inconsistencias en las declaraciones efectuadas por el interesado con independencia de aquellas actualmente previstas para las infracciones administrativas relacionadas con el incumplimiento de reglas técnicas en materia de uso y ocupación del suelo.

28. *Octavo*, en relación con el art. 9 del Proyecto. El artículo indicado, plantea reformar el inciso segundo del art. IV.1.397, del Código Municipal para permitir que la concesión onerosa de derechos por el incremento de pisos en proyectos, que se implanten en lotes ubicados en las Zonas Urbanísticas de Asignación Especial («ZUAE»), se pueda cancelar (además de contado y por cronograma de pagos) en especie. Respecto del artículo señalado, conviene efectuar las siguientes consideraciones.

(a) En relación con la concesión onerosa de derechos («COD»), se ha de considerar, en lo relevante, las disposiciones de los arts. 71[5], 72[6] y 73[7] de la LOOTUGS. En particular:

- Que los GADs deben exigir a los solicitantes de estas concesiones, una participación justa del Estado en el beneficio económico que estos derechos adicionales generan. Con este fin, determinarán en el planeamiento urbanístico la delimitación territorial y las condiciones urbanísticas, procedimentales y financieras para su aplicación;
- Se podría autorizar, exclusivamente, (i) la transformación de «suelo rural» a «suelo rural de expansión urbana» o «suelo urbano»; (ii) la modificación de usos del suelo; o, (iii) la autorización de un mayor aprovechamiento del suelo, en aquellos polígonos de intervención urbanística que permita el plan de uso y gestión de suelo o sus planes urbanísticos complementarios. Cualquier autorización no contemplada en estos instrumentos sería «inválida», según lo previsto en el art. 72 de la LOOTUGS;
- Con el objeto de incentivar la construcción de vivienda de interés social o de renovación urbana, el GAD municipal o metropolitano podría exonerar o rebajar el pago por la concesión onerosa de los derechos descritos en el art. 72 de la LOOTUGS; y,
- Que los pagos por concepto de concesión onerosa de derechos al GAD municipal o metropolitano se realizarán en dinero o en especie como: suelo urbanizado, vivienda de interés social, equipamientos comunitarios o infraestructura. Los pagos en especie no suplen el cumplimiento de las cesiones ni de las obligaciones urbanísticas, ni pueden confundirse con estas, según el art. 73 de la LOOTUGS.



**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-2484-O**

**Quito, D.M., 26 de septiembre de 2020**

(b) La reforma planteada se fundamentaría en el art. 73 de la LOOTUGS, que prevé los pagos por concepto de COD al GAD metropolitano se realizará en dinero o en especie;

(c) A modo ilustrativo, la Ordenanza Metropolitana Nro. 003, sancionada el 2 de mayo de 2019 (la «Ordenanza 003»), regula el incremento de pisos por suelo creado de acuerdo al PMDOT en proyectos eco-eficientes ubicados en las áreas de influencia del sistema metropolitano de transporte y proyectos ubicados en las ZUAE y, regula, para ciertos casos, la COD;

(d) Conviene, en este contexto, generar un régimen integral que regule todos los aspectos que permitan aplicar el pago en especie de la COD con intervención de todos los órganos y entidades de la Municipalidad que tienen relación con la planificación y ejecución de obras públicas. Debe preverse, al menos, los mecanismos de (i) inclusión en los respectivos instrumentos de planificación de la priorización de los proyectos que podrían ejecutarse en función del pago de COD en especie; (ii) valoración de los bienes que se recibirían en pago en función del régimen jurídico aplicable a los recursos públicos, (iii) transferencia del dominio a la Municipalidad, (iv) activación en la contabilidad pública e incorporación al patrimonio municipal en atención al régimen jurídico aplicable a las finanzas públicas; y, (v) gestión de los bienes recibidos en función de su categoría como bienes públicos y en función del régimen de administración y control de bienes del sector público; y,

(e) Se recomienda, para evaluar el mérito, oportunidad y conveniencia de la reforma, requerir informes de los órganos financieros y técnicos de la Municipalidad relacionados, principalmente, con (i) la reducción de los ingresos y el consecuente impacto en el financiamiento del presupuesto derivado de la propuesta de reforma y (ii) las directrices que han de aplicarse para la valoración de las especies que puedan admitirse en pago por la COD.

29. *Noveno*, en relación con el art. 10 del Proyecto. El artículo indicado propone sustituir el inciso segundo del art. IV.1.404 del Código Municipal y establecería la variable «AU(e)» de la fórmula de la COD para determinar la cuantía por suelo creado:

(a) En general, la reforma encontraría sustento en la Constitución (arts. 264, núm. 2, y 266), la LORDMQ (arts. 2, núm. 1, y 8, núm.1) y, el COOTAD (arts. 55, letra b, 84, letra c, 85 y 87, letras a y v), que establecen como competencia exclusiva de los GADs metropolitanos «el control sobre el uso y ocupación del suelo» en su territorio;

(b) En particular, la modificación se fundamentaría, en el art. 72 de la LOOTUGS, que prevé que los gobiernos autónomos metropolitanos, para garantizar la participación de la sociedad en los beneficios económicos producidos por la planificación urbanística y el

**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-2484-O**

**Quito, D.M., 26 de septiembre de 2020**

desarrollo urbano en general, utilizarán la COD por (i) la transformación de suelo rural a suelo rural de expansión urbana o suelo urbano; (ii) la modificación de usos del suelo; o, (iii) la autorización de un mayor aprovechamiento del suelo;

(c) A modo ilustrativo, la Ordenanza 003 regula el incremento de pisos por suelo creado de acuerdo al PMDOT en proyectos eco-eficientes ubicados en las áreas de influencia del sistema metropolitano de transporte y proyectos ubicados en las ZUAE y, regula, para ciertos casos, la COD; y,

(d) Se recomienda, para evaluar el mérito, oportunidad y conveniencia de la reforma, requerir informes de los órganos financieros y técnicos de la Municipalidad relacionados, principalmente, con la potencial reducción de los ingresos y el consecuente impacto en el financiamiento del presupuesto derivado de la propuesta de reforma, en consideración, principalmente, (i) al criterio de “participación justa” del Estado en el beneficio económico, previsto en la ley y (ii) a la finalidad de la COD (garantizar la participación de la sociedad en los beneficios económicos producidos por la planificación urbanística y el desarrollo urbano en general).

30. *Décimo*, en relación con el art. 11 del Proyecto. El artículo indicado propone reformar el art. IV.1.408 del Código Municipal para sustituir la entidad responsable del cálculo para determinar el valor de la COD, pasando de la STHV a la Secretaría General de Coordinación Territorial y Participación Ciudadana (la «SGCTPC»). Por ello, conviene efectuar las siguientes consideraciones:

(a) El art. 338 del COOTAD determina que cada gobierno regional, provincial, metropolitano y municipal tiene la estructura administrativa que requiere para el cumplimiento de sus fines y el ejercicio de sus competencias. La misma norma, en el inc. 2, establece que cada GAD elaborará la normativa pertinente según las condiciones específicas de su circunscripción territorial, en el marco de la Constitución y la ley;

(b) En concordancia, el art. 90, letra i), enlista como atribución del Alcalde Metropolitano, la de expedir la estructura orgánico funcional del GAD correspondiente;

(c) De conformidad con los arts. I.2.1, I.2.2, I.2.3, I.2.4, I.25 del Código Municipal, le corresponde al Alcalde Metropolitano, mediante resolución, establecer los órganos y dependencias que sean necesarias para atender las necesidades del GAD DMQ en los niveles directivo, asesor, de gestión y operativo;

(d) En este sentido, el Alcalde Metropolitano ha determinado y reformado la estructura orgánica funcional del GAD DMQ, principalmente, mediante las siguientes resoluciones administrativas: Nro. 034, de 21 de noviembre de 2000; Nro. 010, de 31 de enero de

**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-2484-O**

**Quito, D.M., 26 de septiembre de 2020**

2001; Nro. 37, de 30 de mayo de 2002; Nro. 644, de 12 de diciembre de 2002, Nro. 009, de 2 de febrero de 2005; Nro. 108-A, de 12 de diciembre de 2007, A-002, de 6 de agosto de 2009; y, A-010 de 1 de abril de 2011; y,

(e) La COD tiene por objeto, según el régimen jurídico aplicable, garantizar la participación de la sociedad en los beneficios económicos producidos por la planificación urbanística y el desarrollo urbano en general. Se genera como resultado de la transformación de suelo rural a suelo rural de expansión urbana o suelo urbano; la modificación de usos del suelo; o, la autorización de un mayor aprovechamiento del suelo. En consecuencia, la determinación del valor de la COD se vincularía directamente con el órgano que tiene a su cargo los asuntos relacionados con el territorio, hábitat y vivienda (STHV) y no con la Secretaría de Coordinación Territorial y Participación Ciudadana.

31. *Undécimo*, en relación con los arts. 12 y 14 del Proyecto. Los artículos propuestos buscan (i) incorporar un inciso al art. IV.1.409 del Código Municipal que permita la creación de un «Catálogo Único de Obras» para instrumentalizar el pago de la COD en especie y (ii) incorporar un inciso al final del art. IV.1.410 *ibídem* para establecer los costos que serían considerados para la valoración del pago en especie. Al respecto:

(a) Según quedó indicado, sobre la COD, se ha de considerar, en lo relevante, los arts. 71, 72 y 73 de la LOOTUGS. En especial:

- Que los GADs deben exigir a los solicitantes de estas concesiones, una participación justa del Estado en el beneficio económico que estos derechos adicionales significan;
- Se podría autorizar, exclusivamente, (i) la transformación de «suelo rural» a «suelo rural de expansión urbana» o «suelo urbano»; (ii) la modificación de usos del suelo; o, (iii) la autorización de un mayor aprovechamiento del suelo, en aquellos polígonos de intervención urbanística que permita el plan de uso y gestión de suelo o sus planes urbanísticos complementarios. Cualquier autorización no contemplada en estos instrumentos sería «inválida», según lo previsto en el art. 72 de la LOOTUGS;
- Con el objeto de incentivar la construcción de vivienda de interés social o de renovación urbana, el GAD municipal o metropolitano podría exonerar o rebajar el pago por la concesión onerosa de los derechos descritos en el art. 72 de la LOOTUGS; y,
- Que los pagos por concepto de concesión onerosa de derechos al GAD municipal o metropolitano se realizarán en dinero o en especie como: suelo urbanizado, vivienda de interés social, equipamientos comunitarios o infraestructura. Los pagos en especie no suplen el cumplimiento de las cesiones ni de las obligaciones urbanísticas, ni pueden confundirse con estas, según el art. 73 de la LOOTUGS.

**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-2484-O**

**Quito, D.M., 26 de septiembre de 2020**

(b) La reforma se fundamentaría en el art. 73 de la LOOTUGS, que establece que los pagos por COD al GAD metropolitano se realizará en dinero o en especie y los tipos de especies que puedan ser aceptadas por el Municipio. A modo ilustrativo, la Ordenanza 003 se refiere, en lo relevante, a las formas de pago de la COD, para ciertos casos;

(c) Conviene, en este contexto, generar un régimen integral que regule todos los aspectos que permitan aplicar el pago en especie de la COD con intervención de todos los órganos y entidades de la Municipalidad que tienen relación con la planificación y ejecución de obras públicas. Debe preverse, al menos, los mecanismos de (i) inclusión en los respectivos instrumentos de planificación de la priorización de los proyectos que podrían ejecutarse en función del pago de COD en especie; (ii) valoración de los bienes que se recibirían en pago en función del régimen jurídico aplicable a los recursos públicos, (iii) transferencia del dominio a la Municipalidad, (iv) activación en la contabilidad pública e incorporación al patrimonio municipal; y, (v) gestión de los bienes recibidos en función de su categoría como bienes públicos y en función del régimen de administración y control de bienes del sector público; y,

(d) Corresponde, en cualquier caso, a los órganos especializados en cada materia, informar al Concejo Metropolitano, en cada caso, sobre la capacidad y suficiencia de medios técnicos, económicos y humanos para que la SGCTPC compile el «Catálogo Único de Obras», en coordinación con los restantes órganos de la Municipalidad cuyas competencias tengan relevancia para el asunto.

32. *Duodécimo*, en relación con el art. 13 del Proyecto. El artículo referido, propone eliminar la referencia a los Mapas 1 y 2 previstos en el art. IV.1.409 del Código Municipal:

(a) Encuentra sustento en el art. 73 de la LOOTUGS, que establece que los pagos por concepto de concesión onerosa de derechos al GAD metropolitano se realizará en dinero o en especie;

(b) A modo ilustrativo se ha de considerar que la Ordenanza 003 ya se refiere, en lo relevante, a las formas de pago de la COD; y,

(c) Corresponde a los órganos especializados en cada materia, informar al Concejo Metropolitano sobre cuestiones técnicas de su competencia, en particular, la STHV informará sobre la vinculación de los Mapas 1 y 2 en relación con los mapas previstos en el «PUGS» y, en consecuencia, si no existe impedimento de orden técnico que impida la reforma propuesta. Adicionalmente, la STHV en coordinación con la Secretaría General de Planificación, deberán informar si la eliminación de la referencia a los Mapas 1 y 2 es consistente con la planificación municipal, en términos de aceptación de especies como

**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-2484-O**

**Quito, D.M., 26 de septiembre de 2020**

pago de la COD o si, en todo caso, esos mapas deben ser actualizados en atención de las circunstancias y necesidades públicas actuales.

33. *Decimotercero*, en relación con el art. 15 del Proyecto. El artículo referido, plantea sustituir el art. 10 de la Ordenanza 003 para establecer un nuevo cálculo del número de estacionamientos para los proyectos a desarrollarse en lotes comprendidos en las áreas de influencia del Sistema Metropolitano de Transporte:

(a) La Ordenanza 003, como se desprende de su texto, se incorporó al Código Municipal. En este sentido, por razones de técnica legislativa, cualquier modificación a ser efectuada debería referirse a la parte pertinente del Código Municipal. En específico, la reforma (art. 15), al anexo del título I del régimen administrativo del suelo;

(b) La reforma se fundamentaría en la Constitución (arts. 264, núm. 2, y 266), la LORDMQ (arts. 2, núm. 1, y 8, núm.1) y, el COOTAD (arts. 55, letra b, 84, letra c, 85 y 87, letras a y v), que establecen la competencia exclusiva del GAD DMQ en «el control sobre el uso y ocupación del suelo» sobre su territorio. Sobre esta base, no existiría impedimento de orden jurídico para la variación propuesta que es, esencialmente, de orden técnico; y,

(c) Corresponde a los órganos especializados en cada materia, principalmente a la STHV y a la Secretaría de Movilidad, informar al Concejo Metropolitano sobre la determinación objetiva de los porcentajes que se prevén en la reforma y si no existe algún impedimento de orden técnico que impida su implementación y aplicación.

34. *Decimocuarto*, en relación con el art. 16 del Proyecto. El artículo indicado, busca sustituir el art. IV.4.44 del Código Municipal para establecer un procedimiento que permita desarrollar la intensificación de la ocupación del suelo en predios inventariados fuera del Centro Histórico y predios de interés patrimonial:

(a) La reforma planteada encontraría fundamento en la Constitución (arts. 264, núm. 2, y 266), la LORDMQ (arts. 2, núm. 1, y 8, núm.1) y, el COOTAD (arts. 55, letra b, 84, letra c, 85 y 87, letras a y v), que establecen la competencia exclusiva del GAD DMQ en «el control sobre el uso y ocupación del suelo» sobre su territorio;

(b) En adición, el art. 73 de la Ley Orgánica de Cultura, dispone que las solicitudes de conservación, restauración, rehabilitación y refuncionalización de edificaciones pertenecientes al patrimonio cultural nacional, se tramitarán ante el GAD competente; y,

(c) Finalmente, la Comisión de Áreas Históricas y Patrimonio ya ha emitido un informe en relación con este artículo específico que debería considerarse en el análisis de la

**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-2484-O**

**Quito, D.M., 26 de septiembre de 2020**

reforma junto con los restantes actos de simple administración que se estimen necesarios para evaluar su oportunidad, mérito y conveniencia.

35. *Decimoquinto*, en relación con el art. 17 del Proyecto. Este artículo busca incorporar en el cuadro Nro. 7 de requerimiento de estacionamientos (Anexo de la Ordenanza Metropolitana Nro. 172), una nota para establecer los estacionamientos necesarios para los proyectos de Vivienda de Interés Social («VIS»):

(a) La reforma planteada encontraría fundamento en la Constitución (arts. 264, núm. 2, y 266), la LORDMQ (arts. 2, núm. 1, y 8, núm.1) y, el COOTAD (arts. 55, letra b, 84, letra c, 85 y 87, letras a y v), que establecen la competencia exclusiva del GAD DMQ en «el control sobre el uso y ocupación del suelo» sobre su territorio;

(b) Corresponde a los órganos especializados en cada materia, informar al Concejo Metropolitano sobre cuestiones técnicas de su competencia, en particular, la STHV debería informar sobre los criterios técnicos que justifican el número específico de parqueaderos a los que se refiere la reforma planteada y, si no existen impedimentos de orden técnico que impidan la implementación y aplicación de la reforma; y,

(c) La calificación del tipo de vivienda, se efectúa por el órgano competente de según el régimen jurídico aplicable. En consecuencia, no es una determinación sujeta a la discreción de la administración pública.

36. *Decimosexto*, en relación con los arts. 18, 19 y 20 del Proyecto. Los artículos señalados, plantean, respectivamente: (i) sustituir el título del Sub Parágrafo III del Parágrafo II de la Sección VI, del Capítulo II, el Título I, del Libro IV.1. del Libro IV, del Código Municipal; (ii) sustituir el art. IV.1.94 *ibídem* para cambiar la denominación de incremento de pisos por la de incremento de edificabilidad, que implica tanto modificaciones en el «COS» como en la edificabilidad propiamente dicha; y, (iii) sustituir el art. IV.1.95 *ibídem*, para especificar que «suelo creado» es el área útil a ser construida sobre el aprovechamiento establecido en el PUOS. Respecto de los artículos señalados es pertinente efectuar las siguientes consideraciones:

(a) Las reformas planteadas se fundamentarían en la Constitución (arts. 264, núm. 2, y 266), la LORDMQ (arts. 2, núm. 1, y 8, núm.1) y, el COOTAD (arts. 55, letra b, 84, letra c, 85 y 87, letras a y v), que establecen la competencia exclusiva del GAD DMQ en «el control sobre el uso y ocupación del suelo» sobre su territorio;

(b) Corresponde a los órganos especializados en cada materia, informar al Concejo Metropolitano sobre cuestiones técnicas de su competencia, en particular, la STHV debería informar respecto de (i) los cambios técnicos que implica considerar a la

**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-2484-O**

**Quito, D.M., 26 de septiembre de 2020**

edificabilidad con sus compontes y no solo a los pisos en la reforma propuesta; y, (ii) la implicación de considerar para el incremento de edificabilidad los criterios que constan en el PUOS. Asimismo, debería informar si existen impedimentos técnicos que impidan la implementación y aplicación de la reforma propuesta; y,

(c) La modificación de denominación y componentes no alteraría ni afectaría la competencia del Concejo Metropolitano para (i) fiscalizar las actuaciones de los órganos del ejecutivo del GAD; y, (ii) emitir, evaluando el mérito, oportunidad y conveniencia, los actos normativos que regulen el procedimiento y denominación específica, de conformidad con el régimen jurídico aplicable.

37. *Decimoséptimo*, en relación con el art. 21 del Proyecto. Este artículo plantea agregar una letra adicional en el art. IV.1.96 del Código Municipal para permitir que los proyectos comerciales que integran la planta baja al espacio público puedan acogerse al incremento de edificación. Por ello, es pertinente efectuar las siguientes consideraciones:

(a) En general, la reforma se fundamentaría en la Constitución (arts. 264, núm. 2, y 266), la LORDMQ (arts. 2, núm. 1, y 8, núm.1) y, el COOTAD (arts. 55, letra b, 84, letra c, 85 y 87, letras a y v), que establecen la competencia exclusiva del GAD DMQ en «el control sobre el uso y ocupación del suelo» sobre su territorio;

(b) En particular, se sustentaría en el art. 72 de la LOOTUGS, que prevé que los GAD metropolitanos, para garantizar la participación de la sociedad en los beneficios económicos producidos por la planificación urbanística y el desarrollo urbano en general, utilizarán la COD por (i) la transformación de suelo rural a suelo rural de expansión urbana o suelo urbano; (ii) la modificación de usos del suelo; o, (iii) la autorización de un mayor aprovechamiento del suelo;

(c) En consecuencia, con la reforma propuesta, en el art. IV.1.96 del Código Municipal, sería conveniente adecuar la figura de «incremento de número de pisos» por «incremento de edificabilidad»;

(d) Por efectos de técnica legislativa, la letra que se debería insertar es la «g», puesto que ya existe en el art. IV.1.96 (vigente) del Código Municipal una letra «f»;

(e) Por las atribuciones y responsabilidad de las comisiones del Concejo Metropolitano determinada en el Código Municipal, en específico, en el art. I.1.48, el objeto de regulación de esta norma podría conocerse en sesiones conjuntas con la Comisión de Propiedad y Espacio Público; y,

(f) Corresponde a los órganos especializados en cada materia, informar al Concejo

**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-2484-O**

**Quito, D.M., 26 de septiembre de 2020**

Metropolitano sobre cuestiones técnicas de su competencia, en particular, la STHV debería informar respecto de la viabilidad técnica de la reforma.

38. *Decimoctavo*, en relación con los arts. 22, 23, 24 y 25 del Proyecto. Los artículos indicados proponen, respectivamente: (i) sustituir el art. IV.1.97 del Código Municipal modificando la figura de «incremento de número de pisos» por «incremento de edificabilidad»; (ii) sustituir, en los núms. 1, 2 y 3 del art. IV.1.100 *ibídem*, las palabras «número de pisos» por «edificabilidad»; (iii) modificar en la letra b. del núm.1 del art. IV.1.102 *ibídem* las palabras «número de pisos» por «edificabilidad»; y (iv) modificar en los núms. 1, 2 y 3 del art. IV.1.103 del Código Municipal las palabras «número de pisos» por «edificabilidad». Al respecto, conviene efectuar las siguientes consideraciones:

(a) Las reformas se fundamentarían en la Constitución (arts. 264, núm. 2, y 266), la LORDMQ (arts. 2, núm. 1, y 8, núm.1) y, el COOTAD (arts. 55, letra b, 84, letra c, 85 y 87, letras a y v), que establecen la competencia exclusiva del GAD DMQ en «el control sobre el uso y ocupación del suelo» sobre su territorio;

(b) Corresponde a los órganos especializados en cada materia, informar al Concejo Metropolitano sobre cuestiones técnicas de su competencia, en particular, la STHV debería informar sobre los cambios técnicos que implica considerar a la edificabilidad con sus componentes y no solo a la referencia de pisos en la reforma propuesta; asimismo, debería informar si existen impedimentos de orden técnico que impidan la implementación y aplicación de la reforma propuesta; y,

(c) La modificación de denominación y componentes no alteraría ni afectaría la competencia del Concejo Metropolitano para (i) fiscalizar las actuaciones de los órganos del ejecutivo del GAD; y, (ii) emitir, evaluando el mérito, oportunidad y conveniencia, los actos normativos que regulen el procedimiento y denominación específica, de conformidad con el régimen jurídico aplicable.

39. *Décimonoveno*, en relación con el art. 26 del Proyecto. El artículo indicado, plantea incluir un Título completo a continuación del Título VIII del Libro IV.I del Código Municipal, para establecer un régimen que regule el incremento de edificabilidad por suelo creado en proyectos comerciales que integren la planta baja al espacio público. En este sentido, conviene efectuar las siguientes consideraciones:

(a) La reforma, en general, se fundamentaría en la Constitución (arts. 264, núm. 2, y 266), la LORDMQ (arts. 2, núm. 1, y 8, núm.1) y, el COOTAD (arts. 55, letra b, 84, letra c, 85 y 87, letras a y v), que establecen la competencia exclusiva del GAD DMQ en «el control sobre el uso y ocupación del suelo» sobre su territorio;



**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-2484-O**

**Quito, D.M., 26 de septiembre de 2020**

(b) En específico, como se anticipó, en relación con la COD, se ha de considerar, en lo relevante, los arts. 71, 72 y 73 de la LOOTUGS. En especial:

- Que los GADs deben exigir a los solicitantes de estas concesiones, una participación justa del Estado en el beneficio económico que estos derechos adicionales significan;
- Se podría autorizar, exclusivamente, (i) la transformación de «suelo rural» a «suelo rural de expansión urbana» o «suelo urbano»; (ii) la modificación de usos del suelo; o, (iii) la autorización de un mayor aprovechamiento del suelo, en aquellos polígonos de intervención urbanística que permita el plan de uso y gestión de suelo o sus planes urbanísticos complementarios. Cualquier autorización no contemplada en estos instrumentos sería «inválida», según lo previsto en el art. 72 de la LOOTUGS;
- Con el objeto de incentivar la construcción de vivienda de interés social o de renovación urbana, el GAD municipal o metropolitano podría exonerar o rebajar el pago por la concesión onerosa de los derechos descritos en el art. 72 de la LOOTUGS; y,
- Que los pagos por concepto de concesión onerosa de derechos al GAD municipal o metropolitano se realizarán en dinero o en especie como: suelo urbanizado, vivienda de interés social, equipamientos comunitarios o infraestructura. Los pagos en especie no suplen el cumplimiento de las cesiones ni de las obligaciones urbanísticas, ni pueden confundirse con estas, según el art. 73 de la LOOTUGS.

(c) El régimen que plantea la reforma, en el fondo, instaura un nuevo trámite administrativo para los ciudadanos, de acuerdo al art. 4 de la LOOETA. En este sentido, al menos, se debería considerar lo siguiente:

- Que no generará cargas innecesarias para los ciudadanos ni económicos para la administración (entiéndase en gastos administrativos). Por ello, los órganos técnicos correspondientes deberían efectuar, según el ámbito de su competencia material, un análisis de los impactos positivos y negativos que generaría el nuevo trámite, así como de los beneficios de su aplicación, de conformidad con lo dispuesto por el ente rector de la simplificación de trámites (núm. 2 del art. 7 LOOETA);
- Toda creación de un nuevo trámite lleva implícita la obligación de suprimir uno o varios existentes que sean similares en el costo o carga regulatoria del nuevo trámite, aun cuando la disposición de su creación conste en una ordenanza (núm. 4 del art. 7 LOOETA); y,
- Para que el nuevo trámite sea exigible a los administrados, deberá estar publicado en el Registro Oficial (núm. 5 del art. 7 LOOETA).

(d) Por su objeto, la determinación de asuntos técnicos deberá abordarse en los informes de los órganos competentes, en especial, de la STHV;

**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-2484-O**

**Quito, D.M., 26 de septiembre de 2020**

(e) Por las atribuciones y responsabilidad de las comisiones del Concejo Metropolitano determinada en el Código Municipal, en específico, en el art. I.1.48, el objeto de regulación de esta norma podría conocerse en sesiones conjuntas con la Comisión de Propiedad y Espacio Público; y,

(f) En particular, respecto de los artículos que propone incluir el artículo 26 del Proyecto, se debe considerar lo siguiente.

- En el art. (...) 3 «Condiciones arquitectónicas urbanísticas obligatorias», sería recomendable establecer las condiciones de «integración» de la planta baja al espacio público, (*e.g.*, si se refiere a una integración sin cerramiento, la libre movilización de los peatones, mobiliario urbano incluido en el espacio público, entre otros). Asimismo, sería pertinente que se regule el alcance de la «intervención obligatoria del espacio público», pues debería evitarse que quede a la discrecionalidad de terceros particulares o, funcionarios públicos del GAD DMQ, en especial, en cumplimiento del art. 82 de la Constitución. Por otro lado, debería considerarse la pertinencia y oportunidad de que la aprobación de la propuesta de intervención en el espacio público, sea un requisito previo y obligatorio al otorgamiento de la licencia correspondiente. Finalmente, en el último inciso, debería considerarse la conveniencia de eliminar la notificación «de la entidad competente» a la AMC, en caso de que no se hayan subsanado las observaciones efectuadas a la propuesta de intervención en el espacio público. En principio, esta «notificación» podría considerarse un requisito de procedibilidad, impertinente para que el órgano de control y sanción del GAD DMQ, ejerza sus potestades. En efecto, la actuación de la AMC, en ejercicio de sus potestades de control y sanción, deberían ejecutarse de oficio y sin que exista requisito informativo previo, en particular, por los principios de coordinación, correspondencia y complementariedad, previsto en los arts. 226 de la Constitución y, 9, 26 y 28 del COA. En adición, en cualquier caso, se debería considerar el régimen del procedimiento administrativo previsto en el régimen jurídico aplicable y, en particular, en el COA;
- En el art. (...) 6 «Entidad responsable del cálculo para determinar el valor de la Concesión Onerosa de Derechos», debería considerarse la posibilidad de que la STHV sea la entidad competente para establecer el valor que corresponda por pago de la COD. Por su parte, se podría considerar que cada Administración Zonal se encargue de emitir el comprobante y, efectuar el cobro, según la obra que se establezca en el «Catálogo Único de Obras»;
- En el art. (...) 8 «Procedimiento de Aprobación del Incremento de Edificabilidad», según se manifestó previamente, el órgano técnico en materia de uso y ocupación de suelo debería emitir un informe para la Comisión, en el que justifique y motive, el fundamento y la razón técnica por la que los proyectos que «integren la planta baja al espacio público», se someterían al procedimiento de licenciamiento ordinario, en

**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-2484-O**

**Quito, D.M., 26 de septiembre de 2020**

lugar del procedimiento de licenciamiento especial. Asimismo, se considera pertinente que, por principio de seguridad jurídica, las «condiciones arquitectónicas urbanísticas obligatorias», se incluyan como anexo en el Proyecto; y,

- En el último inciso, «la revisión técnica de las entidades colaboradoras no incluirá la intervención obligatoria en el espacio público regulada en el Art. (...) del presente Título», no establece el artículo correspondiente. Este artículo sería el «art. (...) 3», del art. 26 del Proyecto. Sin perjuicio de lo señalado, se considera conveniente que el órgano técnico en materia de uso y ocupación de suelo, emita un informe para la Comisión en el que justifique y motive, la razón o fundamento para que la intervención obligatoria en el espacio público, no esté sujeta a la revisión técnica de las entidades colaboradoras.

(g) Finalmente, dado que, según el artículo propuesto, se establecería un régimen que regule el incremento de edificabilidad por suelo creado en proyectos comerciales que integren la planta baja al espacio público, sería recomendable que se establezcan los mecanismos de aseguramiento para el GAD DMQ y se los requiera, en general, al «solicitante» que se beneficiaría del incentivo propuesto en la reforma. El objetivo de los mecanismos de aseguramiento sería, en lo principal, generar un equilibrio entre el incentivo concedido y las garantías que requeriría el GAD DMQ, en relación con su cumplimiento.

En especial, debería considerarse que los mecanismos referidos, prevean, según corresponda, (i) el requerimiento al administrado de garantías proporcionales al presupuesto del proyecto constructivo, que se beneficia del incentivo; (ii) la tipificación de sanciones pecuniarias (multas) específicas, cuya imposición la aplique el órgano de control y sanción del GAD DMQ (AMC), cuando verifique incumplimientos o desvíos, al ejecutar el control posterior del cumplimiento del régimen técnico y jurídico aplicable; y, (iii) en general, cualquier mecanismo que asegure y garantice el control posterior, respecto de:

- La declaración que efectúan los administrados y el cumplimiento de los parámetros técnicos previstos en la licencia otorgada; y,
- Los demás requisitos técnicos y legales establecidos en el régimen jurídico aplicable, según el mérito, oportunidad y conveniencia para precautelar los intereses institucionales de la Municipalidad.

(h) En cualquier caso, el establecimiento de los mecanismos de aseguramiento recomendados en la letra precedente, deberán entenderse y aplicarse de forma complementaria con el régimen jurídico aplicable, en materia de control y sanción.

40. *Vigésimo*, en relación con el art. 27 del Proyecto. El artículo indicado, propone

**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-2484-O**

**Quito, D.M., 26 de septiembre de 2020**

incorporar a continuación del Título VIII del Libro IV.1 del Código Municipal un título que establece un régimen excepcional transitorio. En relación con el título propuesto, conviene considerar lo siguiente:

(a) En general, la reforma se fundamentaría en la Constitución (arts. 264, núm. 2, y 266), la LORDMQ (arts. 2, núm. 1, y 8, núm.1) y, el COOTAD (arts. 55, letra b, 84, letra c, 85 y 87, letras a y v), que establecen la competencia exclusiva del GAD DMQ en «el control sobre el uso y ocupación del suelo» sobre su territorio;

(b) En particular, como se anticipó, en relación con la COD, se ha de considerar, lo previsto en los arts. 71, 72 y 73 de la LOOTUGS;

(c) El régimen que plantea la reforma, en el fondo, instauro un nuevo trámite administrativo para los ciudadanos, de acuerdo al art. 4 de la LOOETA. En ese sentido, se ha de considerar al menos:

- Que no generará cargas innecesarias para los ciudadanos ni económicos para la administración (entiéndase en gastos administrativos). Por ello, los órganos técnicos correspondientes deberían efectuar, según el ámbito de su competencia material, un análisis de los impactos positivos y negativos que generaría el nuevo trámite, así como de los beneficios de su aplicación, de conformidad con lo dispuesto por el ente rector de la simplificación de trámites (núm. 2 del art. 7 LOOETA);
- Toda creación de un nuevo trámite lleva implícita la obligación de suprimir uno o varios existentes que sean similares en el costo o carga regulatoria del nuevo trámite, aun cuando la disposición de su creación conste en una ordenanza (núm. 4 del art. 7 LOOETA); y,
- Para que el nuevo trámite sea exigible a los administrados, deberá estar publicado en el Registro Oficial (núm. 5 del art. 7 LOOETA).

(d) En concreto, sobre cada uno de los artículos propuestos en el título que pretende insertarse en el Código Municipal:

(i) El art. (...) 1, propone la aplicación de reglas especiales para los proyectos eco-eficientes ubicados en las áreas de influencia del Sistema Metropolitano de Transporte y Proyectos ubicados en las ZUAES. Respecto de este artículo, conviene considerar:

(1) La reforma planteada encontraría sustento en los arts. 264, núm. 2 y 266 de la Constitución, 2 núm.1 y 8, núm.1 de la LORDM, 55 letra b. 84, letra c. 85 y 87 letras a. y v., del COOTAD, que establecen la competencia exclusiva del GAD DMQ en «el control sobre el uso y ocupación del suelo» sobre su territorio;

**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-2484-O**

**Quito, D.M., 26 de septiembre de 2020**

(2) En relación a la naturaleza declarativa, el núm. 3 del art. 3 de la LOOETA, dispone que los trámites administrativos seguirán el principio de control posterior. En especial, las entidades reguladas por esta Ley verificarán el cumplimiento del ordenamiento jurídico aplicable a un trámite administrativo con posterioridad al otorgamiento de la correspondiente autorización, permiso, certificado, título habilitante o actuación requerida en virtud de un trámite administrativo. Para ello, emplearán los mecanismos meramente declarativos determinados por las entidades y reservándose el derecho a comprobar la veracidad de la información presentada y el cumplimiento de la normativa respectiva. La adecuación de tramites administrativos al principio de control posterior no implica, necesariamente, dejar de observar requisitos propios del control, como el establecimiento de garantías;

(3) En particular, respecto de la letra a (etapa declarativa), debería emitirse informes por parte de la STHV y de la Agencia Metropolitana de Control que establezcan la viabilidad de realizar esta actividad por parte de las entidades colaboradoras habilitadas. La determinación de la viabilidad referida, debería considerar, al menos, la capacidad y suficiencia de medios y recursos técnicos, económicos y humanos en relación las reformas planteadas. Asimismo, sería conveniente que se precise y especifique, de ser el caso, el procedimiento para que la Administración Zonal correspondiente, en base al «Informe Preliminar de Calificación de Eco-Eficiencia», emita la «Resolución de Suelo Creado por Eco- Eficiencia»;

(4) Respecto de la letra b (etapa de revisión y calificación), debería considerarse la conveniencia de eliminar la notificación «de la entidad colaboradora» a la AMC, en caso de que identificar el incumplimiento de los parámetros que sustenten la obtención del puntaje que califique el proyecto como de eco-eficiencia. En principio, esta «notificación» podría considerarse un requisito de procedibilidad, impertinente para que el órgano de control y sanción del GAD DMQ, ejerza sus potestades. En efecto, la actuación de la AMC, en ejercicio de sus potestades de control y sanción, deberían ejecutarse de oficio y sin que exista requisito informativo previo, en particular, por los principios de coordinación, correspondencia y complementariedad, previsto en los arts. 226 de la Constitución y, 9, 26 y 28 del COA. En adición, en cualquier caso, se debería considerar el régimen del procedimiento administrativo previsto en el régimen jurídico aplicable y, en particular, en el COA; y,

(5) En relación con la COD que se menciona en varios artículos del título propuesto se ha de considerar, asimismo, los arts. 71, 72 y 73 de la LOOTUGS; en especial, los casos previstos en las disposiciones referidas, en los cuales puede aplicarse la COD.

(ii) El art. (...) 2 establece condiciones en relación con los retiros de construcción. En

**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-2484-O**

**Quito, D.M., 26 de septiembre de 2020**

este sentido, conviene efectuar las siguientes consideraciones:

(1) Corresponde a los órganos especializados en cada materia, informar al Concejo Metropolitano sobre asuntos técnicos de su competencia. En este sentido, la STHV debería informar sobre (i) los porcentajes propuestos; y, (ii) respecto a la implicación de considerar para el incremento de edificabilidad los criterios que constan en el PUOS (que ya prevé, en sus componentes, el de incremento de edificabilidad); y, en general, (iii) la determinación de los porcentajes (*e.g.* de COS Total y COS PB), fórmulas y, demás contenido y parámetros técnicos que prevé la reforma propuesta; y,

(2) Conviene considerar el tiempo de vigencia propuesto en la reforma, en relación con el PUOS.

(iii) El art. (...) 3 prevé la posibilidad de reducir el monto de las regalías a toda actividad económica que se desarrolle en espacio público, de dominio público y privado, a los trabajadores autónomos y comercio en general. Respecto de este artículo conviene considerar lo siguiente:

(1) Las regulaciones de regalías constan en resoluciones emitidas por el señor Alcalde Metropolitano; en lo principal, las resoluciones A-001A del 2014 y A-022 del 2019, en virtud del art. IV.6.99 del Código Municipal. En este sentido, la reforma establecería, en el fondo, una excepcionalidad a la habilitación prevista en el Código Municipal, por la cual se modificarían los valores propuestos en una resolución del Alcalde Metropolitano. Por principio de legalidad, conviene que se considere las competencias y atribuciones de los órganos de la Municipalidad;

(2) Por las atribuciones y responsabilidad de las comisiones del Concejo Metropolitano determinada en el Código Municipal, en específico, en el art. I.1.48, el objeto de regulación de esta norma debería ser conocido y procesado por la Comisión de Propiedad y Espacio Público. Con este fin, podrían efectuar sesiones conjuntas, conforme el régimen jurídico aplicable; y,

(3) En general, debería requerirse al órgano técnico correspondiente, según el ámbito de su competencia material, un informe económico-financiero que justifique y motive, la razón o el fundamento, para la determinación de los porcentajes de reducción del valor total de regalías que se aplicarían según la reforma propuesta.

(iv) En el art. (...) 4 se establece la posibilidad de reducción del 50% de varios impuestos cuyo sujeto activo es el GAD DMQ, en particular del impuesto predial urbano y rural, impuesto a la patente e impuesto de 1.5 por mil sobre los activos totales por un plazo de diez años. Por ello, conviene efectuar las siguientes consideraciones.

**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-2484-O**

**Quito, D.M., 26 de septiembre de 2020**

(1) El art. 240 de la Constitución establece que los GADs de las regiones, distritos metropolitanos, provincias y cantones tienen facultades legislativas (limitadas) en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales. En este sentido, la Constitución, el COOTAD y el Código Orgánico Tributario («COT»), en el marco de las competencias atribuidas a cada nivel de gobierno autónomo descentralizado, en lo relevante, regulan la facultad normativa en materia tributaria, con excepción de las juntas parroquiales rurales.

La facultad (normativa tributaria) de los GADs comporta la creación, modificación, exoneración y supresión, mediante ordenanza, de tasas y de contribuciones especiales de mejoras (potestad tributaria seccional) y, de reglamentación de impuestos, únicamente en los elementos cualitativos o cuantitativos habilitados legalmente;

(2) El art. 498 del COOTAD determina que con la finalidad de estimular el desarrollo del turismo, la construcción, la industria, el comercio u otras actividades productivas, culturales, educativas, deportivas, de beneficencia, así como las que protejan y defiendan el medio ambiente, los concejos cantonales o metropolitanos podrán, mediante ordenanza, disminuir hasta en un cincuenta por ciento los valores que corresponda cancelar a los diferentes sujetos pasivos de los tributos establecidos en el propio COOTAD, incluidos, entre estos, los impuestos a los que se refiere la reforma.

Los estímulos están sujetos al principio de generalidad y exclusivamente a las nuevas inversiones en las actividades antes descritas, cuyo desarrollo se pretende estimular. El beneficio regulado por el COOTAD puede tener un plazo máximo de duración de diez años.

(3) De conformidad con lo dispuesto del art. 169 del COOTAD, la concesión o ampliación de incentivos o beneficios de naturaleza tributaria por parte de los GADs requiere, en lo relevante, de (i) ordenanza y, (ii) la previsión del impacto presupuestario y financiero de las medidas de compensación. Respecto del segundo requisito, el órgano correspondiente, según su competencia material, debería emitir un informe en el que establezca, además de la previsión de impacto, la metodología de cálculo y premisas adoptadas y, las medidas de compensación de aumento de ingresos en los ejercicios financieros, conforme lo dispuesto en el artículo *ibídem*;

(4) De acuerdo con el art. 11 del COT, las modificaciones que se efectúen en tributos rigen desde su publicación en el Registro Oficial; sin embargo, las normas que se refieran a tributos cuya determinación o liquidación deban realizarse por períodos anuales, como acto meramente declarativo, se aplicarán desde el primer día del siguiente año calendario; y, desde el primer día del mes siguiente, cuando se trate de períodos menores;

**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-2484-O**

**Quito, D.M., 26 de septiembre de 2020**

(5) En específico, sobre la determinación del impuesto predial, el art. 505 del COOTAD prevé que se efectúa en base a la suma de los valores imposibles de los distintos predios, incluidos los derechos que posea en condominio.

Por otro lado, en lo relevante, el COOTAD prevé varias exoneraciones en relación con el impuesto predial, a saber: (i) el art. 509, letra a, indica que están exentas del pago del impuesto a los predios urbanos los predios unifamiliares urbano-marginales con avalúos hasta de veinticinco remuneraciones básicas; (ii) el art. 510, letra c, señala que gozan de exención por los cinco años posteriores al de su terminación o al de adjudicación, los edificios que se construyan para vivienda populares y para hoteles; y, (iii) el art. 520, determina que están exentos del pago de impuesto predial rural las propiedades cuyo valor no exceda de quince remuneraciones básicas.

(6) En concreto, sobre los impuestos de 1.5 por mil sobre los activos totales y a la patente, el COOTAD, en los arts. 547 y 553, establece los sujetos pasivos, sin que necesariamente sean coincidentes con los propietarios de la vivienda. En específico, cada impuesto tiene una composición diversa, sus elementos cuantitativos y cualitativos dependen de la configuración legal prevista en el COOTAD y, la reglamentación a nivel infralegal, correspondiente;

(7) Por las atribuciones y responsabilidad de las comisiones del Concejo Metropolitano determinada en el Código Municipal, en concreto, en el art. I.1.48, el objeto de regulación de esta norma debería ser conocido y procesado por la Comisión de Presupuesto, Finanzas y Tributación. Para este efecto, podrían efectuarse sesiones conjuntas conforme el régimen jurídico aplicable; y,

(8) Corresponde a los órganos especializados en cada materia, informar al Concejo Metropolitano sobre cuestiones técnicas de su competencia. En particular, la Administración General, por medio del Director Metropolitano Tributario debería emitir un informe sobre la composición técnica de la propuesta, en especial, pero sin limitarse, a lo previsto en el art. 169 del COOTAD y demás régimen jurídico aplicable.

(v) El art. (...) 5 plantea la aplicación de una figura propuesta bajo la denominación de «Contratos de Inversión Prioritaria». En este sentido, conviene considerar que:

(1) A nivel legal, el Código de la Producción, Comercio e Inversiones («CPCI»), prevé la figura de los contratos de inversión, estableciendo reglas generales respecto a los beneficios que se obtienen por sus suscripción y el ente que los regula, en lo relacionado a parámetros técnicos. Los «Contratos de Inversión Prioritaria» parecerían seguir el esquema propuesto en el CPCI, pero configurados a nivel de Ordenanza, sin que, en



**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-2484-O**

**Quito, D.M., 26 de septiembre de 2020**

principio, pueda limitarse la facultad normativa del GAD DMQ.

(2) La COD, como se anticipó se regula, en lo relevante, por los art. 71, 72 y 73 de la LOOTUGS. En especial, el art. 72 *ibídem*, prevé que los GADs metropolitanos, para garantizar la participación de la sociedad en los beneficios económicos producidos por la planificación urbanística y el desarrollo urbano en general, utilizarán la COD en ciertos casos, que no se relacionarían con los precisados en la reforma.

(3) En relación a la naturaleza declarativa, el núm. 3 del art. 3 de la LOOETA, indica que los trámites administrativos seguirán el principio de control posterior. En particular, según el artículo indicado, las entidades reguladas por la LOOETA verificarán el cumplimiento del ordenamiento jurídico aplicable a un trámite administrativo con posterioridad al otorgamiento de la correspondiente autorización, permiso, certificado, título habilitante o actuación requerida en virtud de un trámite administrativo. Para ello, emplearán mecanismos meramente declarativos determinados por las entidades y, se reservarán el derecho a comprobar la veracidad de la información presentada y el cumplimiento de la normativa respectiva.

La adecuación de tramites administrativos al principio de control posterior no implica, necesariamente, dejar de observar requisitos propios de control, como el establecimiento de garantías.

(4) Corresponde a los órganos especializados en cada materia, informar al Concejo Metropolitano sobre cuestiones técnicas de su competencia. En particular, la STHV debería informar sobre los aspectos técnicos que conlleva la reforma y si existirían o no impedimentos de orden técnico que impidan la implementación y aplicación de la reforma propuesta; y,

(5) La creación de una unidad administrativa para el cumplimiento de las actividades propuestas en la reforma, deberá observar los requisitos previstos en el art. 51 del COA, esto es: (i) determinación de su integración y dependencia de adscripción; (ii) delimitación de sus atribuciones y responsabilidades; (iii) especificación de los recursos necesarios para funcionamiento; y, (iv) presentación de los informes de órganos competentes en materia de planificación y finanzas.

(e) Finalmente, dado que, según el artículo propuesto, se establecería un título transitorio que regularía y, en particular, prevería incentivos para proyectos eco-eficientes ubicados en las áreas de influencia del Sistema Metropolitano de Transporte y Proyectos ubicados en las Zonas Urbanísticas de Asignación Especial, sería recomendable que se establezcan los mecanismos de aseguramiento para el GAD DMQ y se los requiera, en general, al «solicitante» que se beneficiaría del incentivo propuesto en la reforma. El

**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-2484-O**

**Quito, D.M., 26 de septiembre de 2020**

objetivo de los mecanismos de aseguramiento sería, en lo principal, generar un equilibrio entre el incentivo concedido y las garantías que requeriría el GAD DMQ, en relación con su cumplimiento.

En especial, debería considerarse que los mecanismos referidos, prevean, según corresponda, (i) el requerimiento al administrado de garantías proporcionales al presupuesto del proyecto constructivo, que se beneficia del incentivo; (ii) la tipificación de sanciones pecuniarias (multas) específicas, cuya imposición la aplique el órgano de control y sanción del GAD DMQ (AMC), cuando verifique incumplimientos o desvíos, al ejecutar el control posterior del cumplimiento del régimen técnico y jurídico aplicable; y, (iii) en general, cualquier mecanismo que asegure y garantice el control posterior, respecto de:

- La declaración que efectúan los administrados y el cumplimiento de los parámetros técnicos previstos en la licencia otorgada; y,
- Los demás requisitos técnicos y legales establecidos en el régimen jurídico aplicable, según el mérito, oportunidad y conveniencia para precautelar los intereses institucionales de la Municipalidad.

(f) En cualquier caso, el establecimiento de los mecanismos de aseguramiento recomendados en la letra precedente, deberán entenderse y aplicarse de forma complementaria con el régimen jurídico aplicable, en materia de control y sanción.

41. En síntesis, en relación con el Proyecto, en general, se han de considerar que:

(a) Las normas jurídicas tienen un principio y casi todo un final. En particular, las normas de los sistemas jurídicos contemporáneos resultan ser extraordinariamente efímeras y cambiantes. El tiempo de las normas puede identificarse con el tiempo de su vigencia, esto es, el de su existencia dentro de un ordenamiento jurídico, comprendido desde su entrada en vigor hasta su derogación, rigiendo para las relaciones acontecidas dentro de ese lapso. En este sentido, los efectos de las normas no pueden extenderse a relaciones jurídicas existentes antes de su entrada en vigor;

(b) La calificación de vivienda como de interés social o de interés público la efectuará el órgano competente. La calificación correspondiente no es un asunto sometido a discreción de los sujetos particulares; en sentido contrario, está sujeta al procedimiento que prevé el régimen jurídico aplicable;

(c) Los regímenes especiales, temporales o transitorios que busca establecer el Proyecto, deberían tomar en consideración el régimen de garantías previstos en el Código Municipal para las habilitaciones del suelo;

**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-2484-O**

**Quito, D.M., 26 de septiembre de 2020**

(d) Como se anticipó, corresponde a los órganos especializados en cada materia, informar al Concejo Metropolitano sobre cuestiones técnicas de su competencia. En relación con las disposiciones transitorias previstas y las cargas que generan, la Administración General y STHV informarán sobre la capacidad y suficiencia de medios técnicos, económicos y humanos en relación con las reformas planteadas;

(e) Por técnica legislativa, conviene (i) precisar la referencia que efectúa la disposición transitoria primera, que corresponde en realidad al art. 27 y no al art. 24 del Proyecto y, (ii) reformular la disposición transitoria séptima para entender el objeto de regulación;

(f) Finalmente, dado que, según el Proyecto, se establecerían distintos incentivos y beneficios para la «reactivación económica del sector de la construcción» en el DMQ, sería recomendable que se establezcan los mecanismos de aseguramiento para el GAD DMQ y se los requiera, en general, al «solicitante» que se beneficiaría de los incentivos propuestos en el Proyecto. El objetivo de los mecanismos de aseguramiento sería, en lo principal, generar un equilibrio entre el incentivo concedido y las garantías que requeriría el GAD DMQ, en relación con su cumplimiento.

En especial, debería considerarse que los mecanismos referidos, prevean, según corresponda, (i) el requerimiento al administrado de garantías proporcionales al presupuesto del proyecto constructivo, que se beneficia del incentivo; (ii) la tipificación de sanciones pecuniarias (multas) específicas, cuya imposición la aplique el órgano de control y sanción del GAD DMQ (AMC), cuando verifique incumplimientos o desvíos, al ejecutar el control posterior del cumplimiento del régimen técnico y jurídico aplicable; y, (iii) en general, cualquier mecanismo que asegure y garantice el control posterior, respecto de:

- La declaración que efectúan los administrados y el cumplimiento de los parámetros técnicos previstos en la licencia otorgada; y,
- Los demás requisitos técnicos y legales establecidos en el régimen jurídico aplicable, según el mérito, oportunidad y conveniencia para precautelar los intereses institucionales de la Municipalidad.

(g) En cualquier caso, el establecimiento de los mecanismos de aseguramiento recomendados en la letra precedente, deberán entenderse y aplicarse de forma complementaria con el régimen jurídico aplicable, en materia de control y sanción.

#### **4.2.3. Consideración en relación con la resolución Nro. 005-CPF-2020 de la Comisión de Presupuesto, Finanzas y Tributación**

42. La Comisión de Presupuesto, Finanzas y Tributación, en la resolución Nro.

**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-2484-O**

**Quito, D.M., 26 de septiembre de 2020**

005-CPF-2020, recomendó a la Comisión:

- Contar con los informes previstos en el art. 169 del COOTAD;
- Solicitar a la Procuraduría Metropolitana criterio respecto a la naturaleza jurídica de la COD;
- Realizar un análisis del artículos sobre incentivos tributarios en el contexto global del espíritu del Proyecto; y,
- Verificar que el Proyecto cumpla con las reglas de iniciativa previstas en el art. 90 del COOTAD.

43. Con ese antecedente, en relación a la COD, según se expresó previamente, se encuentra prevista en los arts. 71, 72 y 73 LOOTUGS, como un instrumento de financiamiento del desarrollo urbano que consiste en el pago que tienen que realizar aquellos que se benefician por (i) transformación de suelo rural a suelo rural de expansión urbana o suelo urbano, (ii) la modificación de usos del suelo; o, (iii) la autorización de un mayor aprovechamiento del suelo, en aquellos polígonos de intervención urbanística que permita el plan de uso y gestión de suelo o sus planes urbanísticos complementarios.

44. Los pagos por concepto de concesión onerosa de derechos al GAD municipal o metropolitano se realizarán en dinero o en especie como: suelo urbanizado, vivienda de interés social, equipamientos comunitarios o infraestructura.

45. En lo relevante, sobre la COD se ha de considerar:

(a) Que los GADs deben exigir a los solicitantes de estas concesiones, una participación justa del Estado en el beneficio económico que estos derechos adicionales significan;

(b) Se podría autorizar, exclusivamente, (i) la transformación de «suelo rural» a «suelo rural de expansión urbana» o «suelo urbano»; (ii) la modificación de usos del suelo; o, (iii) la autorización de un mayor aprovechamiento del suelo, en aquellos polígonos de intervención urbanística que permita el plan de uso y gestión de suelo o sus planes urbanísticos complementarios. Cualquier autorización no contemplada en estos instrumentos sería «inválida», según lo previsto en el art. 72 de la LOOTUGS;

(c) Con el objeto de incentivar la construcción de vivienda de interés social o de renovación urbana, el GAD municipal o metropolitano podría exonerar o rebajar el pago por la concesión onerosa de los derechos descritos en el art. 72 de la LOOTUGS; y,

(d) Que los pagos por concepto de concesión onerosa de derechos al GAD municipal o metropolitano se realizarán en dinero o en especie como: suelo urbanizado, vivienda de interés social, equipamientos comunitarios o infraestructura. Los pagos en especie no

**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-2484-O**

**Quito, D.M., 26 de septiembre de 2020**

suplen el cumplimiento de las cesiones ni de las obligaciones urbanísticas, ni pueden confundirse con estas, según el art. 73 de la LOOTUGS.

46. La COD no es un tributo. Sin embargo, pese a que nuestro ordenamiento no establece un concepto, si permite identificar sus diversas clases en relación con su hecho generador, identificándose, a saber: impuestos, tasas y contribuciones especiales de mejoras o gasto. La COD, por su configuración no puede ser conceptualizado como tributo, en ningún sentido, porque requiere de un acto de voluntariedad del privado y de una regulación para aceptación del ente público correspondiente.

## **5. Conclusiones**

47. 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 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 el procedimiento establecido en la Resolución C-074, de 8 de marzo de 2016;

(c) La Comisión de Uso de Suelo, según el art. I.1.48 del Código Municipal, es competente para conocer y tratar el proyecto de ordenanza, para lo que, por las indicaciones del apartado 4, específicamente, el apartado 4.2.2, podrá efectuar sesiones conjuntas, en relación con los temas correspondientes, con las Comisiones de Propiedad y Espacio Público y de Presupuesto, Finanzas y Tributación;

(d) Se recomienda considerar las observaciones efectuadas en el apartado 4.2.2 a los artículos correspondientes. En especial, los relacionados a modificaciones de procedimientos, establecimiento de beneficios e incentivos tributarios y no tributarios, incluido aquellos relacionados con la COD;

(e) Se recomienda a la Comisión que requiera a los órganos y dependencias del GAD DMQ, según su competencia material, los informes técnicos correspondientes que justifiquen y motiven la capacidad y suficiencia de los medios y recursos técnicos, económicos y humanos necesarios para la implementación, aplicación y control, según el caso, de las reformas propuestas en el Proyecto, en el evento de que fuesen aprobadas por el Concejo Metropolitano; y,

(f) Finalmente, dado que, según el Proyecto, se establecerían distintos incentivos y

**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-2484-O**

**Quito, D.M., 26 de septiembre de 2020**

beneficios para la «reactivación económica del sector de la construcción» en el DMQ, sería recomendable que se establezcan los mecanismos de aseguramiento para el GAD DMQ y se los requiera, en general, al «solicitante» que se beneficiaría de los incentivos propuestos en el Proyecto. El objetivo de los mecanismos de aseguramiento sería, en lo principal, generar un equilibrio entre el incentivo concedido y las garantías que requeriría el GAD DMQ, en relación con su cumplimiento.

En especial, debería considerarse que los mecanismos referidos, prevean, según corresponda, (i) el requerimiento al administrado de garantías proporcionales al presupuesto del proyecto constructivo, que se beneficia del incentivo; (ii) la tipificación de sanciones pecuniarias (multas) específicas, cuya imposición la aplique el órgano de control y sanción del GAD DMQ (AMC), cuando verifique incumplimientos o desvíos, al ejecutar el control posterior del cumplimiento del régimen técnico y jurídico aplicable; y, (iii) en general, cualquier mecanismo que asegure y garantice el control posterior, respecto de:

- La declaración que efectúan los administrados y el cumplimiento de los parámetros técnicos previstos en la licencia otorgada;
- Los demás requisitos técnicos y legales establecidos en el régimen jurídico aplicable, según el mérito, oportunidad y conveniencia para precautelar los intereses institucionales de la Municipalidad.

En cualquier caso, el establecimiento de los mecanismos de aseguramiento recomendados en la letra precedente, deberán entenderse y aplicarse de forma complementaria con el régimen jurídico aplicable, en materia de control y sanción.

48. 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] El Proyecto consiste en reformas al Libro III.6, Título VI, Capítulos II y III; Libro IV, Título I, Capítulo II y Título II; y Libro IV.1, Título VIII del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito

[2] De conformidad con la letra e) del art. 3 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado, es atribución exclusiva del Procurador General del Estado, absolver consultas y asesorar a los organismos y entidades del sector público, así como a personas jurídicas de derecho privado con finalidad social o pública, sobre la inteligencia o

**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-2484-O**

**Quito, D.M., 26 de septiembre de 2020**

aplicación de las normas que integran el ordenamiento jurídico nacional. El dictamen emitido por el Procurador General del Estado es obligatorio, en la materia consultada, para la administración pública Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado, artículo 13. En relación a los pronunciamientos o dictámenes del Procurador General del Estado en la absolución consultas sobre la inteligencia o aplicación de las normas que integran el ordenamiento jurídico, la Corte Constitucional ha indicado que, constituyen normas, en específico, actos normativos, entendiéndose que: “*crea Derecho objetivo y modifica el régimen de supuestos de hecho, de deberes y derechos.*”. Véase: Corte Constitucional [Ecuador], Sentencia Nro. 002-09-SAN-CC, Caso Nro. 0005-08-AN; Sentencia Nro. 003-09-SIN-CC, Caso Nro. 0021-2009-IA, Corte Constitucional [Ecuador], Sentencia Nro. 002-09-SAN-CC, Caso Nro. 0005-08-AN, p. 23.

[3] Art. III.6.145.- Autoridad Administrativa Otorgante de la LMU (20).- a. La Administración Zonal Municipal, en su respectiva circunscripción territorial, es competente para otorgar la LMU (20), cuando se trate de los procedimientos simplificado y ordinario. b. La Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda es competente para otorgar la LMU (20) dentro de los procedimientos especiales. c. En el caso de Proyectos urbanos-arquitectónicos especiales, el Concejo Metropolitano de Quito es el órgano legislativo competente del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito para la expedición de la ordenanza especial respectiva; en tanto que la Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda, como órgano técnico y autoridad competente en materia administrativa, emitirá el informe para el Concejo Metropolitano de Quito, efectuando las recomendaciones técnicas que se consideren aplicables al caso, previa la expedición de la precitada ordenanza especial. Esta norma no se ha modificado en el Proyecto lo cual podría crear una inconsistencia en la aplicación del régimen.

[4] De conformidad con el último inciso del art. 122 del COA: únicamente con expresa habilitación del ordenamiento jurídico, un órgano administrativo puede requerir dictámenes o informes dentro de los procedimientos administrativos.

[5] Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial Uso y Gestión de Suelo, art. 71.- Instrumentos de financiamiento del desarrollo urbano. Los instrumentos de financiamiento del desarrollo urbano son mecanismos que permiten la participación de la sociedad en los beneficios económicos producidos por la planificación urbanística y el desarrollo urbano en general, particularmente cuando: 1. Se transforma el suelo rural en urbano 2. Se transforma el suelo rural en suelo rural de expansión urbana 3. Se modifican los usos del suelo 4. Se autoriza un mayor aprovechamiento del suelo.

[6] Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial Uso y Gestión de Suelo, art. 72.- Concesión onerosa de derechos. Los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales o metropolitanos para garantizar la participación de la sociedad en los beneficios económicos producidos por la planificación urbanística y el desarrollo urbano en general, utilizarán la concesión onerosa de derechos por la transformación de suelo rural a suelo

**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-2484-O**

**Quito, D.M., 26 de septiembre de 2020**

rural de expansión urbana o suelo urbano; la modificación de usos del suelo; o, la autorización de un mayor aprovechamiento del suelo. Previo a conceder los derechos descritos anteriormente, los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales o metropolitanos exigirán a los solicitantes de los permisos respectivos una participación justa del Estado en el beneficio económico que estos derechos adicionales significan. Con este fin, los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales o metropolitanos determinarán en el planeamiento urbanístico la delimitación territorial y las condiciones urbanísticas, procedimentales y financieras para su aplicación. Solo se podrá autorizar la transformación de suelo rural a suelo rural de expansión urbana o suelo urbano; la modificación de usos del suelo; o, la autorización de un mayor aprovechamiento del suelo, en aquellos polígonos de intervención urbanística que permita el plan de uso y gestión de suelo o sus planes urbanísticos complementarios. Cualquier autorización no contemplada en estos instrumentos será inválida. Con la finalidad de incentivar la construcción de vivienda de interés social o de renovación urbana, el Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano podrá exonerar o rebajar el pago por la concesión onerosa de los derechos descritos en este artículo.

[7] Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial Uso y Gestión de Suelo, art. 73.- Pago. Los pagos por concepto de concesión onerosa de derechos al Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano se realizarán en dinero o en especie como: suelo urbanizado, vivienda de interés social, equipamientos comunitarios o infraestructura. Los pagos en especie no suplen el cumplimiento de las cesiones ni de las obligaciones urbanísticas, ni pueden confundirse con estas. Los recursos generados a través de la concesión onerosa de derechos solo se utilizarán para la ejecución de infraestructura, construcción de vivienda adecuada y digna de interés social, equipamiento, sistemas públicos de soporte necesarios, en particular, servicio de agua segura, saneamiento adecuado y gestión integral de desechos, u otras actuaciones para la habilitación del suelo y la garantía del derecho a la ciudad.

Atentamente,

*Documento firmado electrónicamente*

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

Referencias:

- GADDMQ-SGCM-2020-3054-O



**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-2484-O**

**Quito, D.M., 26 de septiembre de 2020**

Anexos:

- 3. proyecto ordenanza - versión sesión 24 agosto 2020.pdf
- 3. Resolución\_no.\_005-cpf-2020.pdf - Comisión de presupuesto.pdf
- resolución\_nro.\_098-cus-2020.pdf

Copia:

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