

COMISIÓN DE USO DE SUELO EJE TERRITORIAL

INFORME DE MINORÍA QUE PRESENTAN LOS CONCEJALES JUAN CARLOS FIALLO Y FERNANDO MORALES RESPECTO DEL “PROYECTO DE “ORDENANZA METROPOLITANA PARA LA REACTIVACIÓN DEL SECTOR DE LA CONSTRUCCIÓN EN EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO”

1. OBJETO:

En el presente documento, se presenta un informe motivado de minoría, de parte de los concejales Juan Carlos Fiallo y Fernando Morales, respecto del “**PROYECTO DE “ORDENANZA METROPOLITANA PARA LA REACTIVACIÓN DEL SECTOR DE LA CONSTRUCCIÓN EN EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO”** iniciativa normativa presentada por el Alcalde Jorge Yunda Machado, que originalmente tuvo por título “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 CODIGO MUNICIPAL PARA EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO”.

2. ANTECEDENTES:

Mediante Informe No. IC-O-CUS-2020-053, los señores concejales René Bedón, Eduardo del Pozo y Mario Granda, miembros de la Comisión de Uso de Suelo, expusieron su criterio de mayoría dentro del proceso de conocimiento del “Proyecto de Ordenanza Metropolitana para la Reactivación del sector de la Construcción en el Distrito Metropolitano de Quito”. En este informe se ha transcrito la parte pertinente del oficio Nro. STHV-2020-0320-O del Secretario de Territorio, Hábitat y Vivienda, del 05 de mayo de 2020, remitiendo el proyecto de ordenanza al alcalde Jorge Yunda preguntándole si asumiría la iniciativa legislativa para esta propuesta, y la contestación del citado Alcalde, mediante oficio No. GADDMQ-AM-2020-0378-OF del mismo día, en el que asume la iniciativa legislativa del anteproyecto y solicita remitir el expediente a la Comisión de Uso de Suelo y a la Comisión de Propiedad y de Presupuesto, Finanzas y Tributación, para el trámite correspondiente.

Mediante oficio Nro. STHV-2020-0322-O de 06 de mayo de 2020, el Secretario de Territorio, Hábitat y Vivienda remite al Alcalde Jorge Yunda Machado nuevamente el “Proyecto de Ordenanza Metropolitana para la Reactivación del sector de la Construcción en el Distrito Metropolitano de Quito”, adjuntando a este el Anexo “*Zonas Urbanísticas de Asignación Especial (ZUAE)*”, solicitando su respuesta respecto de si asume la iniciativa legislativa del proyecto de ordenanza, previo conocimiento de las Comisiones de Uso de Suelo y de Presupuesto, Finanzas y Tributación, y aprobación por parte del Concejo Metropolitano de Quito. En respuesta, el mismo día, mediante oficio Nro.

GADDMQ-AM-2020-0382-OF de 06 de mayo de 2020, el Alcalde Yunda remitió a la Secretaría General del Concejo el oficio del Secretario de Territorio, Hábitat y Vivienda, con el anexo señalado, esto es el de las *"Zonas Urbanísticas de Asignación Especial (ZUAE)"*

Mediante oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2020-1668-O de 13 de mayo de 2020, la Secretaria General del Concejo Metropolitano remite el proyecto de ordenanza a la comisión de Uso de Suelo para que en cumplimiento de lo establecido en el literal b) del artículo 13 de la Resolución del Concejo Metropolitano No. C074, incluya el conocimiento de esta propuesta en sesión ordinaria o extraordinaria de la Comisión.

Mediante oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2020-1830-O de 29 de mayo de 2020, la Secretaria General del Concejo Metropolitano de Quito, por disposición del concejal René Bedón presidente de la Comisión de Uso de Suelo convocó la sesión ordinaria Nro. 042 de la referida comisión, en la que se incluyó como tercer punto del orden del día el conocimiento y resolución del 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 Metropolitano de Quito"*.

En la sesión ordinaria Nro. 042, la Comisión de Uso de Suelo luego de conocer el referido proyecto de ordenanza, resolvió asumir la competencia del tratamiento del proyecto de ordenanza en referencia; y, para el efecto, convocar a mesas técnicas invitando a todos los miembros del Concejo Metropolitano de Quito, especialmente a los concejales miembros de las comisiones de Áreas Históricas y Patrimonio; y, Presupuesto, Finanzas y Tributación, cuando se analicen artículos relacionados con las competencias de las comisiones en referencia. Además, resolvió solicitar a los señores concejales presidentes de las comisiones de Áreas Históricas y Patrimonio, y Presupuesto, Finanzas y Tributación, su pronunciamiento sobre las competencias de las comisiones que presiden en el marco del tratamiento del proyecto de ordenanza en referencia, mismo que ha sido enviado formalmente desde la Secretaría General del Concejo Metropolitano a la Comisión de Uso de Suelo. Como efecto de estas disposiciones, la Secretaria General del Concejo Metropolitano de Quito, convocó a cuatro mesas de trabajo para tratar la propuesta normativa en cuestión:

En la Sesión N° 52 de 17 de agosto de 2020, en el cuarto punto *"Conocimiento y resolución del 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 Metropolitano de Quito"*; en la cual se plantearon diferentes criterios respecto al tratamiento y contenido del proyecto por parte de los integrantes de la Comisión, sin llegar a consenso; siendo la moción de la Presidencia de la Comisión la siguiente *"No obstante, de que no existe acuerdo con el contenido en el texto del proyecto de ordenanza solicitar los informes a todas las instancias mencionadas por el concejal Bedón, para luego proseguir con el*

debate y determinar claramente cuál es la posición legal o técnica de cada uno de los concejales previamente a proceder con la votación"; obteniendo dos votos a favor y tres votos en contra, sin aprobar la moción planteada.

Con estos antecedentes, la propuesta normativa materia del presente informe de minoría ha sido conocido en sesiones de la Comisión de Uso de Suelo No. 051, No. 052, No. 054. No. 056. En la sesión No. 054, se resolvió solicitar a la Procuraduría Metropolitana que emita su criterio jurídico e informe para conocimiento de la comisión, y en la No. 056 se resolvió dar por conocido el proyecto de ordenanza y 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. Asimismo, solicitar a la Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda que establezca con ejemplos, cómo está contemplado en la actualidad con la normativa vigente y cómo quedaría con el articulado propuesto. Adicionalmente, requerir los informes de diferentes dependencias municipales, sobre los artículos y disposiciones específicas de la ordenanza.

En sesión extraordinaria Nro. 059, la Comisión de Uso de Suelo luego de la presentación de los informes por las distintas dependencias municipales; resolvió que en el término de tres (3) días, la Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda presente el proyecto definitivo y completo de ordenanza, acogiendo en lo pertinente las observaciones formuladas por la Procuraduría Metropolitana, la propia Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda, demás dependencias municipales y por los despachos de concejales.

Mediante oficio Nro. STHV-2020-0800-O de 01 de octubre de 2020, el Secretario de Territorio, Hábitat y Vivienda (E), remitió la propuesta de "*ORDENANZA METROPOLITANA PARA LA REACTIVACIÓN DEL SECTOR DE LA CONSTRUCCIÓN EN EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO*", en la que se han sistematizado y procesado las observaciones formuladas por las diferentes entidades municipales.

Mediante oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2020-3410-O de 02 de octubre de 2020, la Secretaria General del Concejo Metropolitano de Quito, por disposición del presidente de la Comisión de Uso de Suelo convocó la sesión extraordinaria Nro. 060 de la referida comisión, en la que se incluyó como único punto del orden del día el conocimiento y resolución del proyecto de "*ORDENANZA METROPOLITANA PARA LA REACTIVACIÓN DEL SECTOR DE LA CONSTRUCCIÓN EN EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO*".

En la sesión extraordinaria Nro. 060, la Comisión de Uso de Suelo resolvió dar por conocido el proyecto de "*ORDENANZA METROPOLITANA PARA LA REACTIVACIÓN DEL SECTOR DE LA CONSTRUCCIÓN EN EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO*" presentado por la Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda, y solicitar que las dependencias municipales correspondientes presenten los informes técnicos y legales, conforme lo previsto en el artículo 13 de la Resolución del Concejo Metropolitano Nro. C 074 de 8 de marzo de 2016.

Mediante oficio Nro. STHV-2020-0824-O de 07 de octubre de 2020, el Secretario de Territorio, Hábitat y Vivienda, remitió el informe técnico legal y la propuesta del texto correspondiente al proyecto de "*ORDENANZA METROPOLITANA PARA LA*"

7

A.

REACTIVACIÓN DEL SECTOR DE LA CONSTRUCCIÓN EN EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO".

Mediante oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-2585-O de 09 de octubre de 2020, el Subprocurador Metropolitano remitió el informe legal correspondiente al proyecto de "ORDENANZA METROPOLITANA PARA LA REACTIVACIÓN DEL SECTOR DE LA CONSTRUCCIÓN EN EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO".

Mediante oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2020-3488-O de 08 de octubre de 2020, la Secretaria General del Concejo Metropolitano de Quito, por disposición del presidente de la Comisión de Uso de Suelo convocó la sesión ordinaria Nro. 061, en la que se incluyó como segundo punto del orden del día el conocimiento y resolución del proyecto de "ORDENANZA METROPOLITANA PARA LA REACTIVACIÓN DEL SECTOR DE LA CONSTRUCCIÓN EN EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO". De esta manera, esta Comisión dio por conocido la propuesta normativa en referencia, constituyendo así en un acto administrativo distinto al conocimiento de la "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 Metropolitano de Quito", ocurrido en la sesión No. 056 de la Comisión, misma que fuera convocada mediante oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2020-3019-O de 04 de septiembre de 2020.

INFORMES TÉCNICOS:

Según el Informe de Mayoría Nro. IC-O-CUS-2020-053, para la propuesta de "ORDENANZA METROPOLITANA PARA LA REACTIVACIÓN DEL SECTOR DE LA CONSTRUCCIÓN EN EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO", existen los siguientes informes técnicos:

- a) De las Direcciones Metropolitanas Tributaria, Financiera, Informática, Catastro y Servicios Ciudadanos, remitidos por el Administrador General: (oficio Nro. GADDMQ-AG-2020-0593-O de 07 de septiembre de 2020)
- b) De la Supervisora Metropolitana (oficio Nro. GADDMQ-AMC-SMC-2020-1068-O de 18 de septiembre de 2020);
- c) Del Gerente General de la Empresa Pública Metropolitana de Hábitat y Vivienda (oficio Nro. EPMHV-GG-2020-0335 de 19 de septiembre de 2020);
- d) Del Gerente General de la Empresa Pública Metropolitana de Movilidad y Obras Públicas (oficio Nro. EPMMOP-GG-2319-2020-OF de 20 de septiembre de 2020);
- e) Del Director Ejecutivo del Instituto Metropolitano de Patrimonio (oficio Nro. GADDMQ-IMP-2020-2360-O de 22 de septiembre de 2020);
- f) De la Secretaria General de Coordinación Territorial y Participación Ciudadana (oficio Nro. GADDMQ-SGCTYPC-2020-1014-O de 21 de septiembre de 2020)
- g) De la Secretaria de Desarrollo Productivo y Competitividad (
- h) oficio Nro. GADDMQ-SDPC-2020-0518-O de 22 de septiembre de 2020);

- i) Del Secretario de Territorio, Hábitat y Vivienda (oficio Nro. STHV-2020-0824-O de 07 de octubre de 2020)

INFORMES LEGALES:

Según el Informe de Mayoría Nro. IC-O-CUS-2020-053, para la propuesta de "ORDENANZA METROPOLITANA PARA LA REACTIVACIÓN DEL SECTOR DE LA CONSTRUCCIÓN EN EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO", existen los siguientes informes legales:

- a. Del Procurador Metropolitano (oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-2175-O de 02 de septiembre de 2020). Aquí el Procurador expresa que este informe "*se refiere, exclusivamente, a la «forma» del Proyecto (proceso de elaboración de la ordenanza) y no a su contenido. Más adelante el Procurador señala:*

“Este Informe no se refiere a asuntos distintos a los señalados en el Requerimiento y que serán materia del o los informes posteriores que pueda emitir la Procuraduría Metropolitana, a petición de la Comisión. En concreto, de conformidad con lo dispuesto en la letra c) del art. 13 de la Resolución Nro. C-074, de 8 de marzo de 2016, el Informe no se refiere al contenido o fondo del Proyecto.”

- b. Del Subprocurador Metropolitano (oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-2484-O de 26 de septiembre de 2020), que emite el Informe a nombre de la Procuraduría, señalando en sus conclusiones, lo siguiente:

(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;*

- *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.

- c. Del Subprocurador Metropolitano (oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-2585-O de 09 de octubre de 2020), que en la parte pertinente señala:

14. Como ha quedado anotado, este Informe se acota en función del Requerimiento, y, por tanto, se refiere a: (i) competencia, procedimiento y régimen jurídico aplicable al Proyecto; y, (ii) observaciones específicas en relación con el texto del Proyecto.

FUNDAMENTACIÓN DEL DICTAMEN DE MINORÍA DE LA COMISIÓN:

Con los antecedentes expuestos, quienes suscribimos el presente informe de minoría fundamentaremos en esta sección las razones por las que, discrepando del resto de miembros de la Comisión de Uso del Suelo, no hemos suscrito el Informe Nro. **IC-O-CUS-2020-053** respecto del proyecto de "*ORDENANZA METROPOLITANA PARA LA REACTIVACIÓN DEL SECTOR DE LA CONSTRUCCIÓN EN EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO*".

En primer lugar, los suscritos consideramos enteramente razonable que se busque medidas de mitigación a los efectos socioeconómicos negativos que ha ocasionado la crisis humanitaria generada por la enfermedad Covid-19, por la que están atravesando todos los países del mundo y más aún a países como el nuestro con débiles políticas sociales e inmersos en agudos problemas socioeconómicos. Por otro lado, siendo la construcción una de las actividades económicas más dinámicas, como sucede en la ciudad de Quito, es necesario que se adopten medidas que permitan a este sector y a los trabajadores que emplea, recuperarse de los efectos negativos que la pandemia les causó.

Sin embargo, de lo expresado, consideramos que es necesario promover iniciativas que promuevan beneficios para todos y no solamente para un sector de constructores. Es decir, establecer un marco normativo que permita a los regulados tener iguales o similares oportunidades de ejercicio de sus actividades socioeconómicas. En este contexto, sustentamos nuestra negativa a suscribir el Informe Nro. **IC-O-CUS-2020-053** respecto del proyecto de "*ORDENANZA METROPOLITANA PARA LA REACTIVACIÓN DEL SECTOR DE LA CONSTRUCCIÓN EN EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO*", en las siguientes razones:

1. Generación de un esquema normativo que favorece a un sector en particular;
2. Inconveniencia para el desarrollo urbanístico de la ciudad;
3. Incertidumbre sobre la capacidad institucional para asumir el esquema de beneficios que propone la propuesta normativa;
4. Omisión en acoger observaciones acordadas en sesiones de la Comisión;

5. Ausencia de un Criterio Favorable formal de parte de la Procuraduría Metropolitana.
6. Incertidumbre respecto de la iniciativa legislativa.
7. Incertidumbre respecto a la legalidad de las normas referidas a la "eficiencia", más aún, conociendo que el tema se está ventilando en la Contraloría General del Estado.
8. Inconveniencia al querer presentar el proyecto de ordenanza como un anteproyecto; palabra empleada para justificar el tratamiento, afirmando que el texto constituía un supuesto proyecto del proyecto de ordenanza; término que no se emplea ni en comisiones ni en el Concejo Metropolitano.

Generación de un esquema normativo que favorece a un sector en particular;

Consideramos que la propuesta de ordenanza bajo análisis tiene problemas sustanciales que contradicen al objetivo central que supuestamente se busca lograr. Por un lado, es notorio un interés desregulatorio de la actividad, liberalizando controles, permitiendo que en el ámbito administrativo se configuren acciones que podrían encubrir objetivos no encuadrados con la política urbanística de la ciudad y, más que todo, generar procesos especulativos e inequitativos, debido a la proliferación de proyectos que se aprobaría de manera rápida, sin controles adecuados y a la orientación de incentivos hacia zonas ya privilegiadas o que elevarán su plusvalía debido a la obra pública. Esto significa subsidiar el desarrollo para sectores socioeconómicos altos de la urbe. Además, la propuesta debilita, y aun ignora, la instancia de control de parte del Concejo Metropolitano, lo cual promovería a que en el área administrativa se privilegie con una supuesta agilidad de las autorizaciones, en perjuicio del cumplimiento de las políticas y la planificación urbanísticas.

Es evidente que la ordenanza que propone el alcalde Yunda, pese a que manifiesta en su título, que tiene un objetivo de reactivación económica y fomento de empleo, quedaría únicamente como un bonito título, ya que en su contenido carece de medidas concretas que aseguren que con esta reforma se crearán nuevas plazas de trabajo en el sector. Al orientarse la propuesta normativa a desregular los procedimientos técnico-administrativos para proyectos de construcción, esto no asegura que se generen nuevas plazas de trabajo, con las garantías laborales correspondientes. Igualmente, al no conocerse el impacto económico que constructores pequeños y medianos han tenido, y si estos podrían realmente regresar al ritmo de actividades previo a la cuarentena, con esta propuesta se estaría favoreciendo solamente a un sector de la construcción, irónicamente, al con mayor disponibilidad de recursos económicos y no se daría la misma oportunidad a otros.

Conforme ha sido discutido en el seno de la Comisión, y puntualizado en los diferentes informes de la Procuraduría Municipal, existen aspectos de la propuesta que deben ser precisados para evitar que el sentido de la norma colisione con normas superiores del ordenamiento jurídico, conllevando a una interpretación sesgada en favor de determinados constructores y en perjuicio de la ciudad. En uno de sus informes la Procuraduría Metropolitana ha mencionado que los estímulos que se establezcan deben estar sujetos al principio de generalidad, lo cual no sucede con los previstos en la ordenanza bajo análisis que los orienta a un sector solamente.

Igualmente, es notorio que la generación de un régimen de excepción por dos años, como se propone en el artículo 20, se podría generar procesos especulativos que beneficien

9

solamente a ciertos sectores en perjuicio de quienes habiendo sido afectados por el Covid-19, no podrían aplicar a las regulaciones durante los dos años de su vigencia.

Adicionalmente, es de destacar que este proyecto de ordenanza carece de un análisis objetivo que permita predecir si con los cambios propuestos se lograrán los objetivos de reactivación económica que se sugiere en el título de la misma. Igual comentario sirve para determinar si con estos cambios se lograría crear nuevos puestos de trabajo. Estos aspectos son importantes explicarlos claramente pues de ellos se puede colegir objetivamente si existiese una relación causal entre la intencionalidad de la propuesta y los resultados que se buscan.

Inconveniencia para el desarrollo urbanístico de la ciudad

Desde el punto de vista urbanístico, el efecto más visible de la propuesta del alcalde Jorge Yunda, sería la creación de “manchas” o islas de exclusividad en ciertas zonas de la ciudad, que se anticipa tendrán alta plusvalía debido a las obras que la municipalidad ha realizado en materia de movilidad, básicamente el Metro de Quito. Esto, en primer lugar, generaría una gentrificación de ciertas áreas y profundizaría el crecimiento inequitativo de la ciudad, que es uno de los problemas que se quiere evitar en cualquier urbe del mundo.

Desde el punto de vista de la sustentabilidad de la ciudad, no sería conveniente que la ecoeficiencia, como concepto de racionalidad ambiental y urbana, sea atada solamente a un proyecto de gran alcance como es el Metro, sino que debe ser promovido en toda la ciudad, caso contrario se estaría elitizando a un mecanismo clave para la protección del ambiente, como es el de la “ecoefficiencia”, o encubriendo con él la promoción de intereses de grupos cercanos a las decisiones políticas municipales.

Igualmente, en el ámbito urbanístico, la propuesta de ordenanza no considera procedimiento alguno para evitar la saturación de los servicios existentes en las áreas que se beneficiarán con la flexibilización constructiva que se busca. De manera concreta, no se establece como requisito técnico necesario, la identificación de la carga adicional tanto del servicio de agua potable como de alcantarillado que supondría la elevación en la altura de las edificaciones en el sector favorecido por la “ecoefficiencia”, y si dicha carga podría ser asumida por las instalaciones ya existentes. Una prognosis de esta situación podría constituir la denominada “Plataforma Financiera” construida en la avenida Amazonas, sector del parque La Carolina, afectada por problemas de inundación debido al colapso de la alcantarilla de la zona incluso ante lluvias de mediana intensidad. Igual observación se realizaría para la carga adicional de vehículos que supondrían el incremento habitacional en dichas áreas y si esta carga sería soportable por las vías circundantes, sin causar los típicos atascamientos vehiculares que ocurren en la ciudad. Estas circunstancias afectarían de manera radical al bienestar de la población que al momento habita en el lugar y que experimentarían una degradación en los servicios y en el bienestar, debido a una sobrecarga habitacional que no estuvo considerada cuando se consolidó esa zona de la ciudad.

Según datos proporcionados por la Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda, STHV, el 99% de las edificaciones en Quito tienen menos de cinco pisos. Esto significaría que, si se quiere hacer eficiente ecológica y urbanísticamente a la ciudad, debería promoverse incentivos para motivar a los propietarios a que incrementen los pisos de sus viviendas

hasta la altura óptima que la política municipal establezca mediante estudios para cada sector. Esto permitiría un crecimiento ordenado de la ciudad basado en políticas públicas y en planificación debidamente sustentadas.

Finalmente, es también notorio que las construcciones que han realizado la “compra de pisos”, lo cual consta en el listado proporcionado por la STHV, no han sido inspeccionadas por la Agencia Metropolitana de Control para determinar si existe idoneidad técnico-urbanística en cada caso, y otras observaciones que un ejercicio regular de control podría arrojar.

En conclusión, es importante ajustar la propuesta de ordenanza en una manera tal que permita que esta sea aplicable de manera uniforme a toda la ciudad y de sus beneficios se acojan también otros sectores de la construcción. Esto permitiría una mayor generación de puestos de trabajos, cumpliéndose así con el espíritu de la propuesta, que es la reactivación económica.

Desde el punto de vista de los procedimientos técnico-administrativos, debe incorporarse a la propuesta de ordenanza, una fase de control por parte del Concejo Metropolitano, con lo cual se evitaría que se generen situaciones de irregularidad en el ámbito administrativo, lo cual ha sido un aspecto recurrente en los procesos municipales.

Incertidumbre sobre la capacidad institucional para asumir el esquema de beneficios que propone la propuesta normativa

Un análisis realizado por el área de Presupuesto de la Dirección Financiera, remitido mediante el Memorando Nro. GADDMQ-DMF-2020-0603-M, de 17 de agosto de 2020, al referirse al beneficio para los proyectos eco eficientes que deban realizar el pago de la Concesión Onerosa de Derechos, en su parte pertinente manifiesta que “prevé que habrá una disminución en la recaudación de este rubro, por lo que se sugiere que el dimensionamiento del efecto de esta forma de pago sea revisada (...) ya que si se mantiene esta forma de pago se afectará a la liquidez del [Municipio]”. Este impacto sería más grave aún, en momentos en los que la municipalidad se encuentra aquejada por una profunda crisis financiera, debido a incumplimiento de desembolsos de parte del Gobierno Central, al desfinanciamiento debido al excesivo número de funcionarios directivos; e incluso a los repetidos actos de corrupción que han sido registrados en diferentes dependencias y empresas municipales.

Precisamente en su informe, la Procuraduría Metropolitana ha recordado que “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 GAD’s 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”.

Cabe mencionar que no se presentaron los informes financieros pertinentes que evidencien el monto que se ha recaudado en los últimos dos años y que dejaría de percibir el Municipio de Quito, con la aplicación del proyecto de ordenanza. La Dirección

9

4

Financiera, responsable de ello, para establecer un valor de lo que perdería la ciudad con este tipo de incentivo, podría haber presentado un cálculo estimado con los datos que dispone la STHV en referencia a las construcciones que cumplen con los requisitos para los descuentos sugeridos.

Adicionalmente no se cuenta con un sustento técnico que fundamente la aplicación del incentivo a inversiones que inicialmente se plantearon en 2 millones de dólares, y que podría traducirse como excluyente dentro del mismo sector al cual se busca beneficiar.

Como comentario final se debe manifestar que si el área de Presupuesto de la Dirección Financiera Municipal advierte sobre el impacto económico de una norma ya vigente desde hace varios años y que se acoge en la normativa que aquí se aborda, entonces ese impacto será mayor si se suma otro beneficio que se busca otorgar a través de ella.

Omisión en acoger observaciones acordadas en sesiones de la Comisión

Durante el proceso de revisión de la propuesta de ordenanza, se generaron varias observaciones que fueron expresadas de manera verbal, así como remitidas por escrito, sin embargo, ellas no han sido consideradas en la elaboración de la versión sometida a votación para su aprobación. Las observaciones escritas presentadas por parte del concejal Fernando Morales, en el Oficio Nro. GADDMQ-DC-FME-2020-0256-O.

Por otro lado, entre las observaciones efectuadas, se ha reflexionado sobre la importancia de excluir el ámbito temático de la ecoeficiencia que consta en el proyecto de ordenanza, pues este se encuentra bajo observación por parte de la Contraloría General del Estado. Adicionalmente se ha reflexionado y discutido que en el proyecto se evidencia dos aspectos sustanciales: la simplificación de trámites y los incentivos tributarios, los cuales debían tratarse de manera separada y ordenada, en guarda de la racionalidad normativa que debe caracterizar al marco jurídico del Distrito Metropolitano de Quito.

Ausencia de un Criterio Favorable formal de parte de la Procuraduría Metropolitana.

Resulta evidente que los informes legales emanados de la Procuraduría Metropolitana, efectúan una serie de reflexiones y consideraciones sobre el contenido y la forma de la propuesta, proporcionando en cada caso observaciones y sugerencias de actuación, pero en ningún caso se trata de un "Criterio Favorable", en el que categóricamente este estamento municipal exprese su conformidad total con el procedimiento y contenido de la propuesta normativa en referencia. El hecho de que existan tres informes de Procuraduría y que en ninguno de ellos se exprese desde la perspectiva legal la procedencia del proyecto, evidencia que aún subsisten aspectos que, a juicio de esta dependencia municipal, deben ser subsanados. El último informe de Procuraduría es del 09 de octubre de 2020 (oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-2585-O), sin que se trate de un informe o criterio favorable en el que formalmente la entidad autorizada para el efecto exprese de manera categórica su acuerdo respecto de la vialidad de la propuesta normativa.

Según consta de los informes remitidos por la Procuraduría Metropolitana respecto del "PROYECTO DE ORDENANZA METROPOLITANA PARA LA REACTIVACIÓN DEL SECTOR DE LA CONSTRUCCIÓN EN EL DISTRITO METROPOLITANO DE



QUITO”, ellos versan exclusivamente sobre los aspectos respecto de los que de manera expresa ha sido consultada por la Comisión de Uso del Suelo, pero no sobre la vialidad legal de la propuesta en su conjunto. La naturaleza de un informe favorable es distinta al de la absolución de consultas sobre aspectos legales específicos que remita una Comisión al ente jurídico oficial del Municipio. En un informe favorable debe manifestarse de manera clara e inequívoca que una propuesta de ordenanza o resolución se encuentra lista para ser discutida y sometida a votación y ser aprobada, en el seno del Concejo Metropolitano. Esta característica no tiene los documentos remitidos por la Procuraduría Metropolitana, que en el caso que nos ocupa se ha limitado a abordar solamente los aspectos que la Comisión ha sometido a consulta.

Incertidumbre respecto de la iniciativa legislativa.

El 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 Metropolitano de Quito*” fue una iniciativa del Secretario de Territorio, Hábitat y Vivienda, remitida al alcalde Jorge Yunda mediante oficio Nro. STHV-2020-0320-O del 05 de mayo de 2020, quien mediante oficio No. GADDMQ-AM-2020-0378-OF del mismo día, asumió la iniciativa legislativa del anteproyecto y solicitó remitir el expediente a la Comisión de Uso de Suelo y a la Comisión de Propiedad y de Presupuesto, Finanzas y Tributación, para el trámite correspondiente. Esta propuesta es cambiada un día más tarde cuando el Secretario de Territorio, Hábitat y Vivienda remite nuevamente una propuesta al Alcalde, esta vez bajo el título de *“Proyecto de Ordenanza Metropolitana para la Reactivación del sector de la Construcción en el Distrito Metropolitano de Quito”*, El mismo día, mediante oficio Nro. GADDMQ-AM-2020-0382-OF de 06 de mayo de 2020, el Alcalde Yunda remitió a la Secretaría General del Concejo el oficio del Secretario de Territorio, Hábitat y Vivienda, con la nueva propuesta.

No obstante el cambio de propuesta normativa, que la Presidencia de la Comisión de Uso del Suelo dio a conocer y socializó mediante mesas de trabajo, del **“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 CODIGO MUNICIPAL PARA EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO”**.

Como se aprecia de los documentos presentados, se dio a conocer a la Comisión de Uso del Suelo y se socializó, la primera propuesta normativa, pese a que su mismo proponente, el Alcalde Yunda, la cambió por otra propuesta al día siguiente de presentada. Como se señala en los antecedentes, este conocimiento formal de la propuesta errónea ocurrió en la sesión ordinaria No. 049, de la Comisión de Uso de Suelo, convocada mediante oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2020-2373-O de 17 de julio de 2020 y se mantuvo bajo conocimiento de la Comisión hasta el 5 de octubre de 2020, cuando se efectuó la sesión

9

4

extraordinaria Nro. 060 en que se avocó conocimiento de una nueva propuesta normativa, remitida por el Secretario de Territorio, Hábitat y Vivienda (E), bajo la denominación de "*ORDENANZA METROPOLITANA PARA LA REACTIVACIÓN DEL SECTOR DE LA CONSTRUCCIÓN EN EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO*". El título de esta nueva propuesta, pero no su contenido, coincide con el de la propuesta normativa remitida por el Alcalde Yunda el 06 de mayo de 2020 (ver oficio No. GADDMQ-AM-2020-0382-OF).

En el contexto expresado surge la incertidumbre de si por casi cinco meses (entre las sesiones No. 042 y 060), la Comisión de Uso del Suelo conoció y trató una propuesta normativa distinta a la que su proponente presentó. Igualmente existe incertidumbre respecto de si la propuesta remitida por el Secretario de Territorio, Hábitat y Vivienda (E) y conocida recién en sesión extraordinaria No. 060 realizada el 5 de octubre de 2020, corresponde a la que el Alcalde Yunda planteó en función de su atribución para generar iniciativas normativas.

Incetidumbre respecto a la legalidad de las normas referidas a la "ecoeficiencia".

Entre las disposiciones que constan en el *proyecto de "ORDENANZA METROPOLITANA PARA LA REACTIVACIÓN DEL SECTOR DE LA CONSTRUCCIÓN EN EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO"*, constan un conjunto de artículos referidos a la "ecoeficiencia", no como una noción ecológica, sino como un mecanismo a través del cual se generan beneficios para determinadas construcciones. Este mecanismo, que fue establecido primero a través de una resolución administrativa y luego como una norma dentro de una ordenanza, ha sido también incorporado en el proyecto normativo que aquí se analiza. No obstante que el mecanismo de ecoeficiencia ha sido aplicado durante varios años, la Contraloría General del Estado se encuentra al momento realizando un estudio para determinar la legalidad de esta medida, toda vez que a través de ella el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito se inhibe de recibir importantes ingresos, debido a los beneficios que se otorgan con esta medida. Si estas normas se encuentran cuestionadas, sería una señal de prudencia que ellas no sean ni reformadas ni incorporadas a la propuesta legislativa bajo tratamiento.

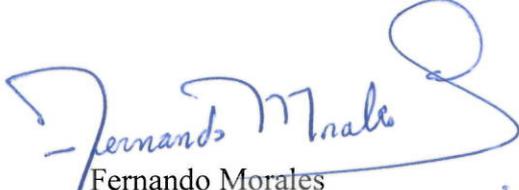
Además del cuestionamiento sobre la legitimidad y/o legalidad de las normas sobre ecoeficiencia, debe tenerse en cuenta que a la disminución de ingresos que ella genera para las arcas municipales, se sumarán los nuevos beneficios creados por la nueva propuesta normativa. Todo eso redundará aún más en la enorme crisis financiera que al momento sufre el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, agravada por la crisis económica motivada por la corrupción institucionalizada que agobia a la institución.

Los incentivos económicos que propone el proyecto de ordenanza derivan en una disminución en los ingresos de la municipalidad, sin informes financieros que transparenten y sustenten los rubros que serían afectados con relación a la recaudación de años anteriores; tal como se planteó el proyecto no refleja un pensamiento en función de la ciudad; por el contrario, muestra la favorabilidad a un determinado grupo de constructores propiciando la posibilidad de proyectar y construir a gran escala.

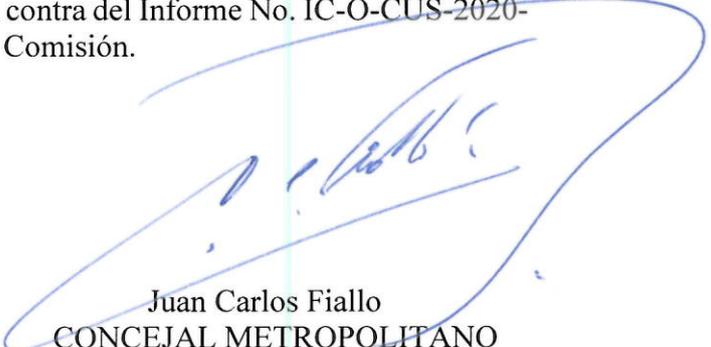
7

VOTO DE MINORÍA

En atención a las razones expuestas, los suscritos consideramos que la Comisión de Uso de Suelo, en guarda a su deber de defender los intereses de la ciudad, debe emitir **DICTAMEN DESFAVORABLE** para que el Concejo Metropolitano conozca en primer debate el *proyecto de "ORDENANZA METROPOLITANA PARA LA REACTIVACIÓN DEL SECTOR DE LA CONSTRUCCIÓN EN EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO"*. Consiguientemente nuestro voto es en contra del Informe No. IC-O-CUS-2020-053 que ha sido producido por la mayoría de la Comisión.



Fernando Morales
CONCEJAL METROPOLITANO



Juan Carlos Fiallo
CONCEJAL METROPOLITANO