

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-2175-O

Quito, D.M., 02 de septiembre de 2020

Asunto: Informe jurídico en relación con el oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2020-2880-O, de 24 de agosto de 2020.

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

Señora Secretaria (e):

En relación con el oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2020-2880-O, de 24 de agosto de 2020, de la Secretaría General del Concejo Metropolitano (la «Secretaría del Concejo») y la Resolución Nro. 094-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 A004, 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 a la Procuraduría Metropolitana que emita su criterio jurídico [...] señalando si 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” tiene viabilidad legal, en específico, si se refiere a una sola materia y no contraviene al artículo 322 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. Además, solicitar que se haga la interpretación del artículo 13, literal b) de la resolución del Concejo Metropolitano Nro. C 074 de 08 de marzo de 2016, “sobre el desarrollo y organización de las sesiones y los debates, el ejercicio de la

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-2175-O

Quito, D.M., 02 de septiembre de 2020

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”, y emita su criterio jurídico señalando si se puede discutir artículo por artículo o tema por tema las observaciones presentadas en el seno de la Comisión de Uso de Suelo [...].

3. Este Informe se refiere, en función del Requerimiento, a los aspectos específicos mencionados respecto 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” (el «Proyecto»). Por ende, 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.

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. El art. 266 de la Constitución de la República («Constitución») establece que los gobiernos de los distritos metropolitanos autónomos, en el ámbito de sus competencias y territorio, y en uso de sus facultades, expedirán ordenanzas distritales.

6. La Ley Orgánica de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito («LORDMQ»), dispone, en su art. 8, numeral 1) que le corresponde al Concejo Metropolitano decidir mediante ordenanza, sobre los asuntos de interés general, relativos al desarrollo integral y a la ordenación urbanística del Distrito.

7. El art. 87 literal a) del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización («COOTAD»), establece como una de las atribuciones del Concejo Metropolitano, la de ejercer la facultad normativa en las materias de competencia del gobierno autónomo descentralizado metropolitano, mediante la expedición de ordenanzas metropolitanas. A su vez, el art. 322 del COOTAD prevé el procedimiento general para la

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-2175-O

Quito, D.M., 02 de septiembre de 2020

aprobación, entre otros, de los proyectos de ordenanzas.

8. El Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito (el «Código Municipal»), establece las comisiones del Concejo Metropolitano y las funciones y atribuciones de cada una.

9. La resolución Nro. C-074 del Concejo Metropolitano, de 8 de marzo de 2016 (la «Resolución Nro. C-074»), regula 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 GAD DMQ y el Código de Ética de los integrantes del Concejo Metropolitano. En general, el art. 13 *ibídem*, se refiere al procedimiento para el tratamiento de los proyectos de ordenanzas. Así, la letra a, del artículo indicado prevé que le corresponde a la Secretaría del Concejo la verificación del cumplimiento de los requisitos formales de los proyectos de ordenanza, entre ellos, los previstos en la propia letra a y, además, aquellos del art. 322 del COOTAD. Por otro lado, la letra b, del mismo artículo, prevé la atribución al presidente de la Comisión correspondiente de tramitar la iniciativa normativa para el procesamiento preliminar de las observaciones, en el seno de sus sesiones o, a través de la constitución de una mesa de trabajo.

10. 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; y, (iii) Presupuesto, Finanzas y Tributación, para que se siga el procedimiento establecido en el régimen jurídico aplicable.

11. Por medio de oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2020-1668-O, de 13 de mayo de 2020, la Secretaría del Concejo, manifestó, en lo relevante, que el Proyecto cumple con los requisitos formales previstos en el art. 322 del COOTAD y los de la Resolución Nro. 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

12. Como ha quedado anotado, este Informe se acota en función del Requerimiento, y, por tanto, se refiere al régimen jurídico aplicable al tratamiento del Proyecto, en especial, (i) a la materia que trata y, (ii) su procesamiento y discusión en el seno de la Comisión. El Requerimiento, en general, trata de asuntos relacionados a la formación de la «norma jurídica». En este sentido, conviene hacer breves precisiones de orden conceptual.

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-2175-O

Quito, D.M., 02 de septiembre de 2020

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

14. Por ende, de conformidad con el principio de legalidad, establecido en el art. 226 de la Constitución, el Concejo Metropolitano tiene potestad normativa para expedir ordenanzas metropolitanas en las materias de competencia del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito («GAD DMQ»), según lo previsto en los arts. 264 y 266 *ibídem*, 8, número 1, de la LORDMQ y, 87 del COOTAD. Las ordenanzas que puede expedir el Concejo Metropolitano se deben referir a las competencias del GAD DMQ, previstas en la Constitución, la ley y otros actos normativos.

15. En función del Requerimiento, según se manifestó, este Informe aborda cuestiones que se refieren, exclusivamente, a la «forma» del Proyecto (proceso de elaboración de la ordenanza) y no a su contenido.

4.1. La Secretaría del Concejo, según sus atribuciones y competencias, se pronunció en relación con los aspectos formales del Proyecto: estableció que regula una sola materia y cumple los requisitos formales del art. 322 del COOTAD y, aquellos pertinentes de la Resolución Nro. C-074

16. La determinación de que un proyecto de ordenanza metropolitana se refiere a una sola materia -al igual que la verificación de los demás requisitos formales- es, en principio, de quien efectúa la calificación del Proyecto (la Secretaría del Concejo), y, luego, del órgano emisor de la norma, en este caso del Concejo Metropolitano. Sin perjuicio de ello, conviene efectuar las siguientes consideraciones.

17. *Primero*, en relación con la reforma de uno o varios, título, capítulos o secciones del Código Municipal. En principio, la reforma de varias partes del Código Municipal no implica, necesariamente, que existen varias materias dentro del texto de un proyecto normativo. En la misma medida, un proyecto que se refiera a un solo título, capítulo o sección, no implica que trate, necesariamente, una sola materia. En cada caso, se debe observar sus circunstancias particulares y que el objeto de regulación se refiera a un ámbito o asunto común.

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-2175-O

Quito, D.M., 02 de septiembre de 2020

18. *Segundo*, en relación con el procedimiento parlamentario para el procesamiento y aprobación de proyectos de ordenanza, debe considerarse que el COOTAD, en el art. 322, prevé el procedimiento formal (general) que debe seguirse. En lo que nos atañe, el proyecto de ordenanza debe referirse a una sola materia, se conocerá en dos debates y, su aprobación requerirá de una mayoría específica para su aprobación; esto es, la mayoría de miembros del órgano legislativo del GAD correspondiente.[2]

19. En el caso concreto del GAD DMQ, el Código Municipal, en el art. I.1.1, establece que las comisiones del Concejo Metropolitano son órganos asesores del Cuerpo Edilicio, conformados por concejales y concejales metropolitanos. Su principal función, consiste en emitir antecedentes, conclusiones, recomendaciones y dictámenes para resolución del Concejo Metropolitano, sobre los temas puestos en su conocimiento.

20. Según el art. I.1.48 del Código Municipal, la Comisión tiene la atribución y responsabilidad de (i) estudiar, elaborar y proponer al Concejo Metropolitano proyectos normativos para definir las estrategias de desarrollo urbanístico del Distrito, en lo principal, regulaciones de uso y ocupación de suelo; (ii) proponer reformas a los instrumentos de planificación y gestión constantes en la normativa de suelo, para lograr un crecimiento ordenado y armónico de la ciudad, así como sobre la nomenclatura del espacio público; e, (iii) informar al Concejo sobre los temas relacionados con estos aspectos.

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

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

23. En el caso específico del Requerimiento, mediante oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2020-1668-O, de 13 de mayo de 2020, la Secretaría del Concejo,

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-2175-O

Quito, D.M., 02 de septiembre de 2020

señaló, en lo relevante, que el Proyecto cumple con los requisitos formales previstos en el art. 322 del COOTAD y los de la Resolución Nro. C-074. En efecto, la Secretaría del Concejo estableció que el Proyecto se refiere a una sola materia, contiene la exposición de motivos, considerandos, el articulado propuesto y los artículos que se reformarían con la nueva ordenanza. De forma expresa, en su parte pertinente, la Secretaría del Concejo manifestó (énfasis añadido):

[...] De conformidad con lo previsto en el literal a) del artículo 13 de la Resolución del Concejo Metropolitano No. C074, esta Secretaría ha procedido a realizar la revisión de los requisitos formales de dicho proyecto, previo al envío a la comisión competente en el ámbito de la materia, respecto de lo cual me permito informar lo siguiente:

· El proyecto de ordenanza en referencia cumple con los requisitos formales previstos en el artículo 322 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización - COOTAD, así como los de la Resolución del Concejo Metropolitano No. C074, es decir, se refiere a una sola materia (reactivación económica y fomento de empleo en el sector de la construcción), 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 disposiciones respectivas.

· El presente proyecto de ordenanza contiene veinte artículos, cinco disposiciones generales, doce disposiciones transitorias y una disposición final. [...]

24. Por ende, en relación con la calificación y verificación efectuada respecto de que el Proyecto cumplió los arts. 322 del COOTAD (una sola materia) y, 13, letra a, de la Resolución Nro. C-074 (forma), la Secretaría del Concejo se ha pronunciado, con la oportunidad que amerita el caso, según su atribución prevista en la Resolución Nro. C-074. El Informe que emite la Procuraduría Metropolitana, con el alcance previsto en los arts. 122 y 123 del COA, no implica la revisión, ratificación o rectificación de ese pronunciamiento.

25. *Tercero*, respecto de la materia que pretende regular el Proyecto. En su exposición de motivos, se indica que persigue modificar disposiciones del Código Municipal relacionadas con el uso del suelo, eje territorial y licencias metropolitanas. En este sentido, el articulado propone reformar, en general, el régimen de licenciamiento y autorizaciones para cierto tipo de proyectos; regularización de excedentes y diferencias de superficies de terreno; régimen de proyectos constructivos considerados eco-eficientes; concesión onerosa de derechos; asuntos de edificabilidad; y, régimen excepcional transitorio para proyectos de construcción. Por el objeto de regulación de los artículos que reformaría o, en su caso, incluiría, se podría considerar que el articulado del Proyecto, en conjunto, se refiere a asuntos relacionados con el régimen del uso y ocupación del suelo en el Distrito Metropolitano de Quito («DMQ»), según se manifiesta a continuación.

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-2175-O

Quito, D.M., 02 de septiembre de 2020

26. En efecto, el Proyecto pretende reformar, en general, normas de los libros III.6, IV.1 y IV.4 (un artículo) del Código Municipal. En lo principal, el primero se refiere al régimen de licencias metropolitanas y, el segundo, trata del régimen del suelo en el DMQ. Por la regulación que contienen los libros III.6 y IV.1, que serían reformados con el Proyecto, debe considerarse que son complementarios. El régimen de licenciamiento -en particular, urbanístico-, permite hacer efectivo el régimen de uso y aprovechamiento de suelo, a través de las habilitaciones, ocupación y ordenación correspondientes. Por su parte, en relación con el libro IV.4, si bien se refiere a áreas históricas y patrimonio, el artículo que se pretendería reformar tiene una relación directa con el régimen de suelo (intensificación del COS, en áreas patrimoniales).

27. En esta medida, dado que se pretende reformar normas y regímenes complementarios incorporados al Código Municipal, se desprende que el Proyecto, en último sentido, trata asuntos relacionados con una materia, el uso y ocupación del suelo en el DMQ. Naturalmente, esta materia halla su fundamento en la competencia exclusiva del GAD DMQ para «regular y controlar el uso y la ocupación del suelo urbano y rural», dentro de su circunscripción, prevista en los arts. 266 y 264, número 2, de la Constitución.

28. Finalmente, en complemento, conviene señalar que el Concejo Metropolitano ha emitido ordenanzas reformativas o modificatorias previas, con circunstancias similares a la del Proyecto. En estos casos, pese a que en el proyecto se trataban varios asuntos que ameritaban reformas diversas, al estar relacionados con una sola materia, en la fase de calificación se ha estimado que cumplían con el art. 322 del COOTAD. En efecto, de forma ilustrativa y sin ser limitativos, se pueden mencionar las siguientes ordenanzas:

(a) Por medio de la ordenanza Nro. 172, de 30 de diciembre de 2011 (actualmente derogada), el Concejo Metropolitano emitió las normas sobre el régimen administrativo del suelo en el DMQ. Esta ordenanza, reguló, en lo relevante, asuntos como los derechos y deberes de propietarios de suelo, de planificación territorial con sus instrumentos, el plan de uso y los planes parciales, proyectos urbanísticos especiales, reglas técnicas de arquitectura y urbanismo, reglas de patrimonio cultural, normas sobre zonificaciones, habilitaciones del suelo; o,

(b) En forma similar, el Concejo Metropolitano emitió la Ordenanza Metropolitana Nro. 011, sancionada el 9 de junio de 2020, en la que aprobó reformas relacionadas con varios asuntos, bajo el paraguas de una materia común: la armonización del régimen jurídico metropolitano con el resto del sistema jurídico.

29. En ambos proyectos, que preveían varios asuntos, el Concejo Metropolitano

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-2175-O

Quito, D.M., 02 de septiembre de 2020

entendió que se referían a una sola materia, en lo principal, por estar encaminados a un objeto común de regulación o, mantener una misma *ratio legis*.

4.2. En general, según el art. 67 del COA, los órganos o entidades administrativos tienen competencia para ejercer lo expresamente definido en la ley y, además, aquello que sea necesario para el cumplimiento de sus funciones

30. Respecto a la segunda cuestión del Requerimiento, la resolución Nro. C-074, en el art. 13, literal b, otorga la atribución al presidente de la Comisión correspondiente de tramitar la iniciativa normativa para el procesamiento preliminar de las observaciones, en el seno de sus sesiones o, a través de la constitución de una mesa de trabajo.

31. Esta competencia en el procesamiento de observaciones ha sido otorgada al presidente, sin más limitante que la coordinación con la Comisión. En este sentido, el Código Orgánico Administrativo («COA»), en el art. 67, dispone que el alcance del ejercicio de las competencias, atribuidas a un órgano o entidad administrativa, incluye no solo lo expresamente definido en la ley y otro acto normativo, sino todo aquello que sea necesario para el cumplimiento de sus funciones.

32. Por ende, dado el alcance de la competencia prevista en el art. 13, letra b, de la Resolución C-074, el conocimiento y revisión de los artículos del Proyecto podría efectuarse en forma individual, por temas, capítulos, o bloques, conforme el mecanismo que decida aplicar la Comisión, siempre que cumpla con el procedimiento previsto, en general, en el art. 13 de la Resolución Nro. C-074 y las demás normas del régimen jurídico aplicable.

33. Por último, en el caso de que la Comisión estime oportuno que otras comisiones del Concejo Metropolitano participen en la formación del Proyecto por su contenido, podría realizar sesiones conjuntas con las comisiones que considere necesario, de conformidad con el art. I.1.28 del Código Municipal.

5. Conclusiones

34. Con base en los fundamentos expuestos, la Procuraduría Metropolitana, respecto a lo solicitado en el Requerimiento, informa:

(a) De conformidad con el art. 13, letra a), de la Resolución Nro. C-074, es atribución de la Secretaría del Concejo la calificación y, en general, la verificación de que el Proyecto cumpla con los requisitos formales previstos en el art. 322 del COOTAD y, en la propia letra a) señalada. En particular, mediante oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2020-1668-O, de 13 de mayo de 2020, la Secretaría del Concejo

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-2175-O

Quito, D.M., 02 de septiembre de 2020

calificó, en lo relevante, que el Proyecto se refiere a una sola materia y, en general, cumple con los requisitos previstos la Resolución Nro. C-074;

(b) Sin perjuicio de la calificación y verificación efectuada por la Secretaría del Concejo Metropolitano, el Proyecto persigue reformar normas y regímenes incorporados al Código Municipal que, en última instancia, se vinculan o tienen relación con una materia común, el uso y la ocupación del suelo en el DMQ. Esta materia halla su fundamento en la competencia exclusiva del GAD DMQ para «regular y controlar el uso y la ocupación del suelo urbano y rural», dentro de su circunscripción, prevista en los arts. 266 y 264, número 2, de la Constitución;

(c) Según lo previsto en el art. 67 del COA, la Comisión puede ejercer aquellas competencias establecidas, en lo principal, en el Código Municipal, la Resolución Nro. C-074 y, además, aquellas necesarias para el cumplimiento de sus funciones. En este sentido, dado el alcance de la competencia prevista en el art. 13, letra b, *ibídem*, el conocimiento y revisión de los artículos del Proyecto podría efectuarse en forma individual, por temas, capítulos o bloques, conforme el mecanismo que decida aplicar la Comisión, siempre que cumpla con el procedimiento previsto, en general, en el art. 13 de la Resolución Nro. C-074 y, las demás normas del régimen jurídico aplicable.

35. 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.

[1] En lo esencial, el COOTAD, el Código Municipal y, la Resolución Nro. C-074.

[2] COOTAD, art. 320.- Quórum.- Los consejos regionales y provinciales, los concejos metropolitanos y municipales o las juntas parroquiales rurales podrán reunirse para adoptar decisiones válidamente en cualquier clase de sesión, con la presencia de la mayoría absoluta, conformada por la mitad más uno de los miembros del órgano legislativo, salvo lo dispuesto en este Código.

Atentamente,

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-2175-O

Quito, D.M., 02 de septiembre de 2020

Documento firmado electrónicamente

Dunker Morales Vela
PROCURADOR METROPOLITANO

Copia:
Señor Doctor
René Patricio Bedón Garzón
Concejal Metropolitano