



Oficio Nro. GADDMQ-PM-2021-1808-O

Quito, D.M., 15 de junio de 2021

Asunto: Informe jurídico respecto al proyecto de "ORDENANZA METROPOLITANA REFORMATORIA AL CAPÍTULO I, TÍTULO I, LIBRO IV.6 DEL CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO: DE LA ENAJENACIÓN DIRECTA Y DEL REMATE DE FAJAS DE TERRENO" EXP. PM No. 2021-01283.

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 su oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2021-2145-O, de 07 de junio de 2021, presento el siguiente informe jurídico (el «Informe»):

Competencia

Emito el Informe fundamentado en el art. 11 de la Ley Orgánica de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito y Resolución de Alcaldía No. A - 005 de 20 de mayo de 2019 y oficio No. GADDMQ-AM-2021-0815-OF de 11 de junio de 2021.

Objeto y alcance

1. El objeto de este Informe es emitir el criterio de la Procuraduría Metropolitana respecto al proyecto "ORDENANZA METROPOLITANA REFORMATORIA AL CAPÍTULO I, TÍTULO I, LIBRO IV.6 DEL CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO: DE LA ENAJENACIÓN DIRECTA Y DEL REMATE DE FAJAS DE TERRENO" (el «Proyecto»)
2. Este Informe se refiere, en función del requerimiento a: (i) competencia, procedimiento y régimen jurídico aplicable al Proyecto; y, (ii) observaciones específicas en relación con el texto del Proyecto.
3. Este Informe tiene una naturaleza informativa, de conformidad con el artículo 123 del Código Orgánico Administrativo y el ámbito de aplicación y requisitos previstos en el artículo 1, letra c) de la Resolución del Alcalde Metropolitano Nro. A-005, de fecha 20 de mayo de 2019. La evaluación del mérito, oportunidad y conveniencia de las decisiones corresponde a la Comisión de Propiedad y Espacio Público.



Oficio Nro. GADDMQ-PM-2021-1808-O

Quito, D.M., 15 de junio de 2021

Marco para análisis jurídico

1. En general, la Constitución de la República (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»).
2. El art. 226 de la Constitución reconoce el principio de legalidad para las actuaciones de la administración pública, indicando lo siguiente: «Art. 226.- Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución». Por su parte, el artículo 240 *Ibidem* 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.
3. El art. 266, segundo inciso, *ibídem*, manifiesta que los gobiernos de los distritos metropolitanos en el ámbito de sus competencias y territorio, y en uso de sus facultades, expedirán ordenanzas distritales.
4. El art. 87, letra a), del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, («COOTAD») señala que es competencia del Concejo Metropolitano, ejercer la facultad normativa en las materias de competencia del gobierno autónomo descentralizado mediante la expedición de ordenanzas metropolitana, acuerdos y resoluciones.
5. El art. 436 del COOTAD dispone que los concejos, podrán acordar y autorizar la venta de los bienes inmuebles públicos de uso privado, con el voto de los dos tercios de los integrantes. Para la autorización no se podrá contemplar un valor inferior al de la propiedad, de acuerdo con el registro o catastro municipal actualizado.
6. El Código Municipal en el Libro IV.6, Título I, Capítulo I, establece el procedimiento para la enajenación directa y del remate de fajas de terreno.

Análisis e informe jurídico

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.

Competencia, procedimiento y régimen jurídico aplicable al Proyecto



Oficio Nro. GADDMQ-PM-2021-1808-O

Quito, D.M., 15 de junio de 2021

1. El art. 226 de la Constitución reconoce el principio de legalidad para las actuaciones de la administración pública, indicando lo siguiente: “Art. 226.- *Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución*”.
2. De acuerdo con la norma transcrita, las instituciones del Estado y toda persona que actúe en virtud de una potestad estatal ejercerán las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Esta disposición, consagra el principio de legalidad que, con rango constitucional, constituye una garantía para los individuos y la fuente y medida de las potestades públicas. El principio de legalidad es una garantía del goce y ejercicio de los derechos constitucionales, pues toda intervención que no se encuentre autorizada en la ley constituye, en sí mismo, una vulneración ilegítima del espacio reservado a la comunidad y a los individuos.
3. El principio de legalidad, asimismo, es fuente y medida para el ejercicio del poder público, en el sentido de que ninguna persona está habilitada a ejercer autoridad sobre los demás miembros de una comunidad o los individuos si es que no existe una norma que le otorgue esa capacidad y, en cualquier caso, siempre dentro del límite de la competencia asignada.
4. Con este contexto, respecto al contenido normativo del Proyecto, a *grosso modo*, ha de considerarse:
 - a) El COOTAD, en la letra a) del art. 87, establece la facultad normativa del gobierno autónomo descentralizado metropolitano en materias de su competencia mediante la expedición de: ordenanzas metropolitanas, acuerdos y resoluciones;
 - b) De conformidad con los art. 322 y 323 del COOTAD, el Proyecto es una propuesta de Ordenanza por establecer disposiciones normativas relativas a un asunto de interés general para al DMQ; y,
 - c) La aprobación de un proyecto de ordenanza seguirá, principalmente, el procedimiento establecido en el art. 322 del COOTAD y para el GAD DMQ, adicionalmente, el previsto, en lo relevante, en la Resolución C-074, de 8 de marzo de 2016.

En relación con la competencia de planificación del desarrollo integral distrital, ordenación urbanística y del uso y ocupación del suelo; y, venta de bienes inmuebles municipales.



Oficio Nro. GADDMQ-PM-2021-1808-O

Quito, D.M., 15 de junio de 2021

1. La competencia de planificación del desarrollo integral distrital, ordenación urbanística y del uso y ocupación del suelo del GAD DMQ en el territorio del DMQ tiene fuente constitucional y legal, a saber:
2. En *primer lugar*, la Constitución establece:
 - a) En el art. 264, (números 1 y 2) (énfasis añadido), que: «[l]os gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley: [...] 1. Planificar el desarrollo cantonal; [...] 2. Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón [...]»; y,
 - b) En el art. 266 (énfasis añadido) que: «[l]os gobiernos de los distritos metropolitanos autónomos ejercerán las competencias que corresponden a los gobiernos cantonales y todas las que sean aplicables de los gobiernos provinciales y regionales, sin perjuicio de las adicionales que determine la ley que regule el sistema nacional de competencias. En el ámbito de sus competencias y territorio, y en uso de sus facultades, expedirán ordenanzas distritales».
3. En *segundo lugar*, la LORDMQ prevé:
 - a) En el art. 2 (núm. 1) (énfasis añadido) que: «[a]demás de las contempladas en la Ley de Régimen Municipal, el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito cumplirá las finalidades siguientes: 1) Regulará el uso y la adecuada ocupación del suelo y ejercerá control sobre el mismo con competencia exclusiva y privativa. [...]»; y,
 - b) En el artículo 8 (núm. 1 y 2) que: «[l]e corresponde especialmente, al Concejo Metropolitano: [...] 1) Decidir mediante Ordenanza, sobre los asuntos de interés general, relativos al desarrollo integral y a la ordenación urbanística del Distrito. [...]; y, 2) [...] establecer, mediante Ordenanza y con competencia exclusiva y privativa dentro del Distrito, normas generales para la regulación del uso y aprovechamiento del suelo, [...]».
 - c) En el art. 26, que: «[l]a decisión sobre el destino del suelo y su forma de aprovechamiento dentro del territorio distrital, compete, exclusivamente, a las autoridades del Distrito Metropolitano».
4. En *tercer lugar*, el COOTAD determina:
 - a) En el art. 55, (letras a y b) (énfasis añadido): «[c]ompetencias exclusivas del gobierno autónomo descentralizado municipal.- Los gobiernos autónomos descentralizados municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley: [...] a) Planificar, junto con otras instituciones del sector público y actores de la sociedad, el desarrollo cantonal [...] b) Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo»;
 - b) En el art. 85 (énfasis añadido): «[l]os gobiernos autónomos descentralizados de los distritos metropolitanos ejercerán las competencias que corresponden a los



Oficio Nro. GADDMQ-PM-2021-1808-O

Quito, D.M., 15 de junio de 2021

- gobiernos cantonales y todas las que puedan ser asumidas de los gobiernos provinciales y regionales, sin perjuicio de las adicionales que se les asigne»;*
- c) En el art. 87 (letra a), (énfasis añadido): *«[a]l concejo metropolitano le corresponde: a) Ejercer la facultad normativa en las materias de competencia del gobierno autónomo descentralizado metropolitano, mediante la expedición de ordenanzas metropolitanas, acuerdos y resoluciones; [...]»; y,*
- d) En el art. 87 (letra v), (énfasis añadido): *«[a]l concejo metropolitano le corresponde:[...] v) Regular y controlar el uso del suelo en el territorio del distrito metropolitano, de conformidad con las leyes sobre la materia, y establecer el régimen urbanístico de la tierra [...]».*
- e) En el art. 436 establece que los concejos podrán acordar y autorizar la venta de los bienes inmuebles públicos de uso privado, con el voto de los dos tercios de los integrantes. Para la autorización no se podrá contemplar un valor inferior al de la propiedad, de acuerdo con el registro o catastro municipal actualizado.

En relación con la Comisión de Propiedad y Espacio Público

1. El Código Municipal, en el artículo I.1.1, establece que las comisiones del Concejo Metropolitano son órganos asesores del Cuerpo Edilicio conformados por concejales y concejales metropolitanos, cuya principal función consiste en emitir: antecedentes, conclusiones, recomendaciones y dictámenes para resolución del Concejo Metropolitano sobre los temas puestos en su conocimiento.
2. En concordancia, el artículo I.1.7 del Código Municipal, determina que las comisiones conformadas procurarán que su gestión sea tendiente a desarrollar la ciudad desde una perspectiva integral, articulando políticas económicas, sociales, culturales, ambientales y administrativas bajo un precepto de orden territorial, a fin de garantizar un desarrollo armónico del Distrito Metropolitano, en coordinación con otras funciones del Estado o con otros organismos que integran el sector público, utilizando responsablemente los recursos naturales mediante el control riguroso y el manejo especial de las áreas protegidas, de tal manera que se ocupe integralmente el territorio, estructurando el sistema urbano, en razón de las oportunidades propias de cada zona incluyendo los roles productivos de los centros urbanos, la dotación de servicios e infraestructura, el desarrollo de zonas por sus potencialidades y el desarrollo de las centralidades para reducir los desequilibrios urbanos y el crecimiento armónico del Distrito, propendiendo siempre a conseguir una armonía entre territorio, población, actividades, servicios e infraestructuras.
3. En relación con las comisiones del Concejo Metropolitano, el art. I.1.3 del Código Municipal, prevé cuatro ejes estratégicos dentro de los que las clasifica:
 - a) Eje económico: que busca impulsar una economía productiva, competitiva, diversificada y solidaria que proporcione bienestar a toda la población y genere empleo y trabajo;



Oficio Nro. GADDMQ-PM-2021-1808-O

Quito, D.M., 15 de junio de 2021

- b) Eje social: que trata de promover una sociedad equitativa, solidaria e incluyente que respete la diversidad social y cultural, que construya una cultura de paz entre sus habitantes, con acceso a una mejor calidad de vida en educación, salud, seguridad, cultura, recreación y demás;
 - c) Eje territorial: que busca desarrollar un territorio que consolide entornos favorables, regularizando la propiedad desde el punto de vista de la equidad social, identidad local y sostenibilidad ambiental, dotándolo de la infraestructura vial que mejore la circulación vehicular, y;
 - d) Eje de gobernabilidad e institucionalidad: que trata de construir una cultura política ciudadana y un marco institucional que haga posible la gobernabilidad democrática y el cumplimiento de las normas de convivencia.
4. En particular sobre la Comisión de Propiedad y Espacio Público, el art. I.1.4 del Código Municipal, la enlista en el eje territorial junto con: (i) Comisión de Uso de Suelo; (ii) Comisión de Movilidad; (iii) Comisión de Áreas Históricas y Patrimonio; (iv) Comisión de Vivienda y Hábitat; (v) Ambiente; y, (vi) Comisión de Ordenamiento Territorial.
5. El art. I.1.48 del Código Municipal, establece las atribuciones y responsabilidades de las comisiones del Concejo Metropolitano, en lo relevante, sobre la Comisión de Propiedad y Espacio Público se establece lo siguiente (énfasis añadido): *«Art. I.1.48.- Ámbito de las comisiones.- Los deberes y atribuciones de las comisiones del Concejo Metropolitano son las determinadas en la normativa nacional y metropolitana vigente dentro de su ámbito de acción correspondiente, detallado a continuación: [...] **Comisión de Propiedad y Espacio Público: Estudiar, elaborar y proponer al Concejo proyectos normativos que aseguren que los bienes municipales cumplan con sus fines de acuerdo a la normativa nacional vigente, así como aquellos que promuevan el mejoramiento y el uso del espacio público por parte de la ciudadanía en general. Esta Comisión también revisará e informará al Concejo sobre las solicitudes de adquisición y remate de bienes, comodatos, cambios de categoría de bienes y sobre las revisiones de avalúo de los bienes.**».*
6. El ejercicio de esos deberes y atribuciones concretos se efectuará en concordancia con las disposiciones de los artículos I.1.1 y I.1.7 del Código Municipal y el régimen jurídico aplicable, dependiendo del asunto específico que se trate (materia).
7. Con ese contexto, en especial, de acuerdo con el artículo I.1.48 del Código Municipal, la Comisión tiene competencia para estudiar, elaborar y proponer proyectos normativos que aseguren que los bienes municipales cumplan con sus fines de acuerdo a la normativa nacional vigente.
8. El Proyecto se refiere a establecer el procedimiento y requisitos para la venta directa y subasta pública de las fajas de terreno municipales, por lo que su tratamiento es de competencia de la Comisión de Propiedad y Espacio Público, previo al conocimiento por parte del Concejo Metropolitano.



Oficio Nro. GADDMQ-PM-2021-1808-O

Quito, D.M., 15 de junio de 2021

Observaciones específicas al Proyecto

1. En este apartado constan los comentarios específicos respecto al contenido de la exposición de motivos, considerandos y articulado del Proyecto.
2. *Primero.* De conformidad con el art. 322 del COOTAD, los proyectos de ordenanzas deben referirse a una sola materia y contendrán, *grosso modo*: (i) la exposición de motivos, (ii) los considerandos que lo fundamentan y, (iii) la expresión clara de los artículos que se derogan, reforman o añaden con la nueva ordenanza. El efecto del incumplimiento de estos requisitos es que el proyecto no deba ser tramitado.
3. El Proyecto contendría los elementos indicados en el párrafo inmediato precedente (i) al referirse a una sola materia; (ii) contener una exposición de motivos que buscaría justificar la necesidad de la propuesta; (iii) señalar en los considerandos las normas que justifican al Proyecto y que se refieren a las competencias del Concejo Metropolitano (órgano legislativo del GAD DMQ) que permitirían su sanción.
4. *Segundo.* En relación con la exposición de motivos se sugiere que, en el primer párrafo, se precise que la publicación del Código Municipal se realizó en el Suplemento del Registro Oficial.
5. *Tercero.* En relación con los considerandos se sugiere:
 - a) En el considerando 11, referente al art. 423 del COOTAD, se podrían incluir las excepciones que se señalan en el inciso segundo del referido art.
 - b) Se podría incorporar un considerando que haga referencia al art. 482 del COOTAD, que se refiere a la adjudicación forzosa de fajas de terreno y al procedimiento de pública subasta.
6. *Cuarto.* Respecto a los artículos del Proyecto, se podría considerar:
 - a) En el art. innumerado segundo (De las fajas de terreno) luego de las palabras “remanentes viales” sugerimos se incluya la siguiente frase “o remanentes de espacios verdes o comunitarios”, considerando lo que dispone el art. 481 del COOTAD.
 - b) En el art. innumerado sexto (Enajenación voluntaria o forzosa), se debería precisar el significado de la palabra “determina”, que entendemos se refiere al trámite que de oficio inicia el Municipio.
 - c) En el art. innumerado décimo segundo (Procedimiento), en el No. 3, letra b) se debería precisar que el informe de Mesa favorable o desfavorable debe ser debidamente motivado.
 - d) En el art. innumerado décimo tercero (Informes de la Administración Zonal), en la letra d) se debería precisar que el informe de la Administración Zonal favorable o desfavorable debe ser debidamente motivado.
 - e) En el art. innumerado décimo cuarto (Ficha de datos técnicos de la faja de terreno), en el No. 1, se debería añadir que el informe debe precisar si se trata de uno o varios propietarios colindantes a la faja de terreno municipal.



Oficio Nro. GADDMQ-PM-2021-1808-O

Quito, D.M., 15 de junio de 2021

- f) En el art. innumerado décimo noveno (Facultad exclusiva de la Junta de Remates) cambiar la palabra “*facultad*”, por “*facultada*”.
- g) En el art. innumerado vigésimo (Conformación de la Junta de Remates), se debería tomar en cuenta que de acuerdo al art. 83 del Reglamento General Sustitutivo para la Administración, Utilización, Manejo y Control de los Bienes e Inventarios del Sector Público, la Junta de Remates debe estar integrada, entre otros, por la máxima autoridad o su delegado.
- h) En el art. innumerado vigésimo séptimo (Acta de adjudicación), se sugiere considerar que en el acta consten los datos establecidos en el inciso segundo del art. 108 del Reglamento General Sustitutivo para la Administración, Utilización, Manejo y Control de los Bienes e Inventarios del Sector Público (descripción detallada del inmueble, su ubicación, superficie, linderos, títulos antecedentes de dominio y el nombre del adjudicatario, el valor por el que se hace la adjudicación y, si hubiere saldos de precio pagaderos a plazos, la constitución de la primera hipoteca a favor de la entidad u organismo rematante, en garantía del pago del saldo adeudado y de los respectivos intereses, así como la forma de pago de los intereses y su reajuste, de ser el caso, y las sanciones e intereses moratorios para los casos de producirse demora en el pago de los saldos adeudados).
- i) En el art. innumerado trigésimo tercero (Trámite en la Procuraduría) se debería considerar (i) la minuta procede para los casos de venta directa y para las adjudicaciones producto de remate en las cuales no se ha cancelado la totalidad del valor de la faja y se constituye hipoteca sobre el inmueble; y, (ii) el acta de adjudicación constituye el título de dominio cuando se ha pagado en su totalidad el valor de la faja de terreno, en cuyo caso lo que se requiere es un oficio al Notario para la protocolización e inscripción del acta de remate. En este sentido sugerimos que el art. se refiera a la elaboración de la minuta o del documento pertinente para continuar con el trámite de escrituración e inscripción en el Registro de la Propiedad según el caso.

Conclusiones

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 el mismo;
- b) La aprobación del Proyecto, por ser una propuesta de ordenanza, seguirá el procedimiento establecido en el artículo 322 del COOTAD y, adicionalmente, en lo relevante, el procedimiento establecido en la Resolución C-074, de 8 de marzo de 2016;
- c) En atención a las competencias de las comisiones del Concejo Metropolitano, el Proyecto, como lo ha sido, debería ser conocido por la Comisión de Propiedad y Espacio Público;



Oficio Nro. GADDMQ-PM-2021-1808-O

Quito, D.M., 15 de junio de 2021

- d) Se debería sustentar el proyecto con los informes de las dependencias municipales relacionadas con el proyecto;
- e) Se recomienda considerar las notas efectuadas en el apartado de observaciones específicas al Proyecto, que se han emitido en calidad de asesoría;
- f) Se debería contar con: (i) el informe de la Secretaría del Concejo respecto al cumplimiento de requisitos formales previstos en el art. 322 del COOTAD y los de la Resolución Nro. C-074; y, (ii) la iniciativa legislativa.

El pronunciamiento de la Procuraduría Metropolitana no se refiere a los aspectos de orden técnico, los cuales son, debido a la competencia, de exclusiva responsabilidad de los organismos técnicos que los generen.

Con sentimientos de distinguida consideración.

Atentamente,

Documento firmado electrónicamente

Mgs. Paul Esteban Romero Osorio
PROCURADOR METROPOLITANO (E)

Referencias:

- GADDMQ-SGCM-2021-2145-O

Anexos:

- proyecto.docx
- resolucioIn_no_005-cpp-2021.f.pdf
- gaddmq-sgcm-2021-0549-o.pdf
- GADDMQ-SGCM-2021-2145-O.pdf

Copia:

Señor Doctor
Marco Vinicio Collaguazo Pilataxi
Concejal Metropolitano

Señor Abogado
Isaac Samuel Byun Olivo
Prosecretario General del Concejo (S)

Señora Licenciada
Fanny Elizabeth Rodriguez Jaramillo
Servidora Municipal



Oficio Nro. GADDMQ-PM-2021-1808-O

Quito, D.M., 15 de junio de 2021

Señora Abogada
Ana Lucia Perez Vega
Servidor Municipal 13

Señor Abogado
Carlos Patricio Guerrero Medina
Servidor Municipal 8

Señor Doctor
Veronica Elizabeth Caceres Barrera
Subprocuradora Metropolitana (S)

Señor Doctor
Edison Xavier Yepez Vinueza
Servidor Municipal 13

Acción	Siglas Responsable	Siglas Unidad	Fecha	Sumilla
Elaborado por: Edison Xavier Yepez Vinueza	exyv	PM-EJE	2021-06-15	
Revisado por: Edison Xavier Yepez Vinueza	exyv	PM-EJE	2021-06-15	
Aprobado por: Paul Esteban Romero Osorio	pero	PM	2021-06-15	

