

SECRETARÍA DE TERRITORIO HÁBITAT Y VIVIENDA

INFORME SOBRE EL PROYECTO DE ORDENANZA METROPOLITANA REFORMATORIA DEL CAPÍTULO IV DEL LIBRO IV.6, DE LA ORDENANZA METROPOLITANA No. 001 SANCIONADA EL 29 DE MARZO DE 2019, QUE EXPIDE EL CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO QUE REGULA EL ARRENDAMIENTO, EXPLOTACIÓN Y USO DE BIENES INMUEBLES DE DOMINIO PRIVADO DE PROPIEDAD MUNICIPAL

FECHA: 21 de diciembre de 2021

1. ANTECEDENTES

Mediante Oficio Nro. GADDMQ-DC-LECE-2021-0048-O de 25 de febrero de 2021, la Concejala Metropolitana Luz Elena Coloma Escobar solicita a la Secretaría General del Concejo: “...se sirva verificar el cumplimiento de las formalidades en el texto y remitir el proyecto de ordenanza referido en el párrafo precedente a la Comisión de Propiedad y Espacio Público para su tratamiento, sin perjuicio de que el Presidente de la comisión en referencia, en caso de el que asunto a tratar por su naturaleza, requiera de informes de más de una comisión, convoque a sesiones conjuntas con las comisiones del Concejo Metropolitano que correspondan, de conformidad con el artículo 1.1.28 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito”. En este mismo documento, la Concejala Metropolitana menciona: “De conformidad al literal «b» del artículo 58 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, en combinación con el artículo 12 de la Resolución del Concejo Metropolitano Nro. C-074 de 08 de marzo de 2016, en mi calidad de Concejala Metropolitana del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito, asumo la iniciativa legislativa del Proyecto de Ordenanza Metropolitana Reformatoria Capítulo IV del Libro IV.6 de la Ordenanza Metropolitana No. 001 del Distrito Metropolitano de Quito”.

En el Oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2021-0774-O de 05 de marzo de 2021 dirigido al Concejal Metropolitano Marco Vinicio Collaguazo Pilataxi, la Secretaria General del Concejo, Abogada Damaris Priscila Ortiz Pasuy, determina a través del numeral 6., correspondiente a “Verificación”, lo siguiente: “6.1 Con base en los fundamentos expuestos, la Secretaría General del Concejo, respecto al Proyecto, estima que cumple con los requisitos formales previstos en el régimen jurídico aplicable, en particular, el artículo 322 del COOTAD y la Resolución No. C-074 de 08 de marzo de 2016, para su procesamiento por la Comisión de Propiedad y Espacio Público. 6.2 Esta calificación se efectúa, sin perjuicio del ejercicio de las competencias de las comisiones en su calidad de órganos asesores del Cuerpo Edilicio y las distintas dependencias municipales, con relación a la revisión de la oportunidad técnica, jurídica y legislativa del Proyecto en referencia. 6.3 Como consecuencia de la verificación efectuada, remito el Proyecto a la comisión bajo su presidencia, a fin de que continúe su procesamiento, dando cumplimiento de lo establecido en la letra b) del artículo 13 de la Resolución del Concejo Metropolitano No. C-074 de 08 de marzo de 2016”.

A través del Oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2021-1690 de 07 de mayo de 2021, la Abogada Damaris Priscila Ortiz Pasuy, informó lo siguiente: “Por disposición del concejal Marco Collaguazo, presidente de la Comisión de Propiedad y Espacio Público, convoque a ustedes a la mesa de trabajo, que se llevará a cabo el lunes 10 de mayo del 2021, a las 15:00, a través de la plataforma para reuniones virtuales Microsoft Teams de Office 365, con el fin de tratar el siguiente orden del día: 1.- Presentación de la Dirección de Gestión de Bienes Inmuebles, a fin de analizar técnicamente las observaciones al proyecto de “ORDENANZA METROPOLITANA REFORMATORIA A LA ORDENANZA METROPOLITANA NO. 001, DEL ARRIENDO DE INMUEBLES MUNICIPALES DEL MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO”.

En el Oficio Nro. GADDMQ-DC-LECE-2021-0164-O de 18 de mayo de 2021, la Concejala Metropolitana Luz Elena Coloma Escobar, menciona: “...por medio de la presente me permito enviar el borrador del proyecto de Ordenanza reformatoria del Capítulo IV del Libro IV.6 de la Ordenanza Metropolitana No. 001,

sancionada el 29 de marzo de 2019, que expide el Código Municipal, que regula el arrendamiento, explotación y uso de bienes inmuebles de propiedad municipal. El borrador que adjunto a la presente contiene las observaciones realizadas en la mesa de trabajo de 10 de mayo de 2021, para su revisión y para el envío de las observaciones que se consideren necesarias por parte de los órganos pertinentes. Agradezco la atención y el trámite que se ha dado a un proyecto normativo necesario y transformador en términos de generación de recursos y de regularización de los valores del canon de arrendamiento de los bienes inmuebles municipales”.

El Oficio Nro. GADDMQ-DC-MVCP-2021-0182-O de 20 de mayo de 2021, contiene la solicitud del Concejal Metropolitano Marco Vinicio Collaguazo Pilataxi en donde el señor Concejal requiere: “...se ponga en conocimiento el Oficio Nro. GADDMQ-DC-LECE-2021-0164-O, y su anexo que contiene las observaciones al proyecto de ORDENANZA METROPOLITANA REFORMATORIA A LA ORDENANZA METROPOLITANA No. 001, DEL ARRIENDO DE INMUEBLES MUNICIPALES; a los miembros de la Comisión de Propiedad y Espacio Público, y las entidades que comparecieron a la mesa de trabajo de 10 de mayo de 2021, notificados con Oficio GADDMQ-SGCM-2021 1690-O, con el objeto que emitan sus respectivas observaciones, para ser tratadas en la Comisión de Propiedad y Espacio Público, y continuar con el trámite pertinente”.

Mediante Oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2021-1950-O de 23 de mayo de 2021 dirigido a: Concejales Analía Ledesma y Blanca Paucar, al Director Metropolitano de Gestión de Bienes Inmuebles, Secretaría General de Coordinación Territorial y Participación Ciudadana, Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda, Secretaría de Desarrollo Productivo y Competitividad y Procuraduría Metropolitana; la Secretaria General del Concejo, Abogada Damaris Priscila Ortiz Pasuy, menciona lo siguiente: “Reciban un cordial y atento saludo de quienes conformamos esta Secretaría, por disposición del concejal Marco Collaguazo, presidente de la Comisión de Propiedad y Espacio Público, por medio del presente me permito poner en su conocimiento el oficio Nro. GADDMQ-DC-LECE-2021-0164-O, suscrito por la Sra. Luz Elena Coloma Escobar, Concejala Metropolitana, respecto al proyecto de “ORDENANZA METROPOLITANA REFORMATORIA A LA ORDENANZA METROPOLITANA NO. 001, DEL ARRIENDO DE INMUEBLES MUNICIPALES DEL MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO”.

En el Oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2021-1690 de 16 de julio de 2021, la Abogada Damaris Priscila Ortiz Pasuy informa lo siguiente: “Por disposición del Concejal Marco Collaguazo, presidente de la Comisión de Propiedad y Espacio Público, y en cumplimiento a lo dispuesto en la Resolución Nro. 023 -CPP-2021, me permito convocar a ustedes a la mesa de trabajo a realizarse el día lunes 19 de julio de 2021, a las 13h00, a través de la Plataforma Microsoft Teams, con el fin de tratar el siguiente orden del día: 1.- Revisión y consolidación de las observaciones presentadas al proyecto de “ORDENANZA METROPOLITANA REFORMATORIA A LA ORDENANZA METROPOLITANA No. 001, DEL ARRIENDO DE INMUEBLES MUNICIPALES DEL MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO”.

2. JUSTIFICACIÓN

Los Arts. 14 y 66 de la Constitución de la República del Ecuador (en adelante “CRE”) disponen que “es derecho de la población a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, libre de contaminación y en armonía con la naturaleza, que garantice la sostenibilidad y el buen vivir, *sumak kawsay*”.

El Art. 241 de la CRE determina que “la planificación garantizará el ordenamiento territorial y será obligatoria en todos los gobiernos autónomos descentralizados”.

Es competencia exclusiva de los gobiernos de los distritos metropolitanos autónomos formular el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorio y “regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural”, y “ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón”, conforme lo prescrito en los Arts. 241, 264 numerales 1, 2 y 266 de la CRE; 12, 41 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, 55 literales a), b), y 85 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (en adelante “COOTAD”); 1, 9, 11, 27 y 28 de la Ley Orgánica de Organización Territorial, Uso y Gestión del Suelo (en adelante “LOOTUGS”).

Es función privativa del gobierno del distrito autónomo metropolitano: *“Regular y controlar el uso del espacio público metropolitano, y, de manera particular, el ejercicio de todo tipo de actividad que se desarrolle en él, la colocación de publicidad, redes o señalización”*, conforme lo previsto en el Art. 84, literal m) del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

Son bienes de dominio privado *“los que no están destinados a la prestación directa de un servicio público, sino a la producción de recursos o bienes para la financiación de los servicios de los gobiernos autónomos descentralizados. Estos bienes serán administrados en condiciones económicas de mercado, conforme a los principios de derecho privado”*, conforme el Art. 419 del COOTAD. Adicionalmente constituyen bienes de dominio privado: *“a) Los inmuebles que no forman parte del dominio público, b) Los bienes del activo de las empresas de los gobiernos autónomos descentralizados que no prestan los servicios de su competencia, c) Los bienes mostrencos situados dentro de las respectivas circunscripciones territoriales; y, d) Las inversiones financieras directas del gobierno autónomo descentralizado que no estén formando parte de una empresa de servicio público, como acciones, cédulas, bonos y otros títulos financieros”*.

Entre los principios para el ordenamiento territorial, uso y la gestión del suelo se encuentra el derecho a la ciudad que comprende la función social y ambiental de la propiedad que anteponga el interés general al particular y garantice el derecho a un hábitat seguro y saludable, de acuerdo con lo que señala el Art. 5, numeral 6, literal c) de la LOOTUGS.

Los gobiernos autónomos descentralizados *“formularán y ejecutarán las políticas locales para la gestión del territorio en el ámbito de sus competencias, las mismas que serán incorporadas en sus planes de desarrollo y de ordenamiento territorial y en los instrumentos normativos que se dicten para el efecto”*, según lo prescrito en el inciso segundo del Art. 15 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.

El Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito determina en el Art. 71, inciso tercero: *“Las dependencias que integran el nivel de gestión, dentro del ámbito de su competencia, se encargarán de investigar la problemática del Distrito, formular propuestas políticas, planes y vigilar su cumplimiento”*.

Mediante resolución Nro. A012 de 11 de mayo de 2016, el Alcalde Metropolitano delega a la Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, la facultad de regular la gestión del espacio público para la elaboración y expedición de:

- a. Los procedimientos para la gestión del espacio público en el Distrito Metropolitano de Quito (en adelante el “DMQ”).
- b. Las instrucciones administrativas y flujos de procedimientos específicos de cada uno de los instrumentos de gestión del espacio público en el DMQ.
- c. Las Reglas Técnicas para la gestión del espacio público en el DMQ; y,
- d. Los procedimientos y las Reglas técnicas para la aprobación de intervenciones en el espacio público del DMQ.

La Comisión de Propiedad y Espacio Público mediante Resolución Nro. 035-CPP-2021 de 01 de diciembre de 2021 resolvió: *“Solicitar a Procuraduría Metropolitana, Secretaría de Coordinación Territorial y Participación Ciudadana, Secretaría de Territorio Hábitat y Vivienda, Secretaría de Desarrollo Productivo y Competitividad, Secretaría de Inclusión Social y Dirección Metropolitana de Gestión de Bienes Inmuebles que, en el término de 8 días remitan para conocimiento de la Comisión un informe respecto al texto definitivo del proyecto de “ORDENANZA METROPOLITANA REFORMATIVA DEL CAPÍTULO IV DEL LIBRO IV.6, DE LA ORDENANZA METROPOLITANA No. 001 SANCIONADA EL 29 DE MARZO DE 2019, QUE EXPIDE EL CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO QUE REGULA EL ARRENDAMIENTO, EXPLOTACIÓN Y USO DE BIENES INMUEBLES DE DOMINIO PRIVADO DE PROPIEDAD MUNICIPAL”, conocido en la sesión de la comisión el 01 de diciembre de 2021”*.

En las múltiples mesas de trabajo a las cuales fue convocada la Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda, existió participación activa por parte de los delegados de la Dirección Metropolitana de Desarrollo

Urbanístico a fin de que el proyecto de ordenanza se vaya nutriendo de las observaciones que se aportaban en dichas mesas, desde el ámbito de las competencias y atribuciones de esta Secretaría.

El presente documento es de naturaleza informativa conforme el Art. 123 del Código Orgánico Administrativo.

3. DESARROLLO DEL INFORME

Una vez revisado el documento en formato “Microsoft Word” que consta como anexo al Oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2021-5726-O de 09 de diciembre de 2021, suscrito por el Secretario General del Concejo, Abogado Pablo Antonio Santillán Paredes, se ha realizado el siguiente análisis.

La Resolución Nro. C-074 de 08 de marzo de 2016, que expide la “Resolución sobre 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” (en adelante, “Código de Ética”), determina:

1. En el literal b) del Art. 13: *“El presidente o presidenta de la comisión a cargo del procesamiento de la iniciativa, en un plazo máximo de 15 días, deberá incluir en sesión ordinaria o extraordinaria de la comisión el conocimiento de la iniciativa y la resolución sobre el tratamiento que recibirá en su seno. Este tratamiento podría ser: (i) procesar las observaciones de los comisionados en el seno de sus reuniones, con el aporte de los funcionarios municipales que sean requeridos y la presencia del concejal proponente, de ser el caso; o, (ii) constituir una mesa de trabajo para el procesamiento preliminar de las observaciones, integradas por las concejalas o concejales miembros o no de la comisión, o sus representantes, más los funcionarios municipales que sean requeridos.”* (Énfasis inserto).
2. En el literal c) del Art. 13: *“Una vez acordado un texto definitivo del proyecto de ordenanza, a través de la Secretaría General se solicitará la emisión de informes técnicos y el informe jurídico que sean menester. Los responsables de las dependencias técnicas y de la Procuraduría o Administración General, dispondrán de un plazo máximo de 8 días para emitir dichos informes, que podrá ampliarse, en casos excepcionales, previo pedido debidamente justificado del funcionario responsable”* (Énfasis inserto).

Tal como se mencionó anteriormente, la Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda asistió a las convocatorias realizadas en el contexto del desarrollo del cuerpo normativo.

4. CONCLUSIONES

En concordancia con el inciso (ii) del literal b) y el literal c) del Código de Ética, atendiendo a las mesas de trabajo convocadas por el presidente de la Comisión de Propiedad y Espacio Público, esta Secretaría realizó las siguientes conclusiones:

1. El proyecto de ordenanza metropolitana reformativa debe direccionarse a los bienes municipales de dominio privado que se encuentran descritos en el COOTAD, esto debido a que los bienes municipales de uso público no constituyen como activos y únicamente pueden ser materia de uso exclusivo y ocupación temporal mediante el pago de una regalía según lo determina el Art. 417 del COOTAD., por lo que su regulación difiere de la que es aplicable a bienes municipales de dominio privado. De igual forma, el Manual de Arrendamiento y Política de Uso deberá ser direccionado a bienes municipales de dominio privado.
2. La regalía aplicable para bienes municipales de uso público se encuentra descrita en la Resolución de Alcaldía Nro. A022 de 30 de septiembre de 2019.
3. El Art. 10 de la Resolución No. A-0010 de 31 de marzo de 2011 determina que: “(...) 4. La Dirección Metropolitana de Gestión de Bienes Inmuebles, a través de los Equipos de Trabajo que sean

necesarios, será responsable de los procesos administrativos de inventario y registro de los bienes inmuebles a cargo del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, su adquisición, inclusive por vía de expropiación, su administración y disposición de conformidad con los artículos 414 a 463 y más pertinentes del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización y el ordenamiento jurídico metropolitano vigente (...)”.

4. De conformidad con lo dispuesto en el Art. 3520 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito dispone que la encargada del avalúo, fijación y determinación de los cánones de arrendamiento “...en todos los casos, a cuyo propósito aplicará criterios técnicos de mercado, zona de influencia, cobertura de servicios, etc....” es la Dirección Metropolitana de Gestión de Bienes Inmuebles.

5. RECOMENDACIONES

Es pertinente analizar la incidencia en el proyecto normativo, del Art. 462 del COOTAD que dispone lo siguiente: “*Prohibición a autoridades, funcionarios y servidores: Ninguna autoridad, funcionario o servidor de los gobiernos autónomos descentralizados, por sí, ni por interpuesta persona, podrá realizar contratos relacionados con bienes del gobierno autónomo descentralizado. Los actos, contratos o resoluciones dados o celebrados en contravención con las disposiciones precedentes, adolecerán de nulidad absoluta, la cual puede ser alegada por cualquier ciudadano. La autoridad, funcionario o servidor público que rematare o contratase en su beneficio, con excepción de casos de expropiaciones previstas en este Código, cualquier bien de los gobiernos autónomos descentralizados, será separado del ejercicio de sus funciones, sin perjuicio de las responsabilidades legales que correspondan. La prohibición contenida en los incisos anteriores incluye a los funcionarios y servidores de los gobiernos autónomos descentralizados, cuando estén organizados en cooperativas de vivienda legalmente constituidas y procedan previo cumplimiento de lo prescrito en la Ley de Cooperativas y más disposiciones legales y reglamentarias pertinentes*”. La presente recomendación en función de la disposición transitoria segunda que menciona lo siguiente: “*En el término de 30 días, la Procuraduría Metropolitana deberá expedir el modelo de términos de referencia y contrato de arrendamiento, y distribuirlo a todos los custodios de los bienes de dominio privado de propiedad municipal*”.

Es pertinente analizar si es conveniente establecer un régimen sancionatorio ante el incumplimiento de lo dispuesto en el proyecto de ordenanza, dado que para las prohibiciones debería existir la consagración de una infracción y ante el cometimiento de la infracción, su respectiva sanción.

En el Art. [...].- Del Comité de Arriendo que menciona: “*Créase el Comité de Arriendo que tendrá como función resolver los porcentajes de ajuste que permitan que el canon de arrendamiento tenga un valor competitivo en el mercado. Estará conformado por el o la Secretaria de Desarrollo Productivo y Competitividad o su delegado o delegada, quien presidirá el Comité, el o la Secretaria de Territorio, Hábitat, y Vivienda o su delegado o delegada, y el o la Secretaria General de Coordinación Territorial y Participación Ciudadana o su delegado o delegada, y el o la Directora Metropolitana de Gestión de Bienes Inmuebles, quien actuará como secretario quien tendrá derecho a voz y sin voto*”, se considera necesario que se agregue un inciso que contenga lo siguiente: “*La Dirección Metropolitana de Gestión de Bienes Inmuebles elaborará un informe que sirva de insumo suficiente para que el Comité de Arriendo pueda fijar el/los porcentajes de ajuste del canon de arrendamiento*”.

APROBADO POR:	
Arq. Antonio Espinoza Barahona Director Metropolitano de Desarrollo Urbanístico Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda	
REVISADO POR:	
Arq. Wilson Santiago Sánchez Palacios. Jefe de Unidad de Hábitat y Estándares Urbanísticos. Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda	
Abg. Francesca Gabriela Ramírez Sanchez. Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda.	
ELABORADO POR:	
Arq. Galo Gabriel Cardenas Carrera. Analista de Unidad de Hábitat y Estándares Urbanísticos. Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda	