

Memorando Nro. GADDMQ-PM-2022-0722-M

Quito, D.M., 09 de mayo de 2022

PARA: Sr. Abg. Pablo Antonio Santillan Paredes
Secretario General
SECRETARÍA GENERAL DEL CONCEJO METROPOLITANO DE QUITO

ASUNTO: Criterio jurídico respecto del "Proyecto de Ordenanza Metropolitana Reformatoria del Libro III del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, de Soterramiento de Redes de Servicio de Telecomunicaciones y Energía Eléctrica en el DMQ.

De mi consideración:

Mediante Oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2022-1472-O de 14 de marzo de 2022, usted pone en conocimiento de la Procuraduría Metropolitana que la Comisión de Conectividad en sesión Nro. 052 – Ordinaria de 11 de marzo de 2022, respecto del "*Proyecto de Ordenanza Metropolitana Reformatoria del Libro III del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, de Soterramiento de Redes de Servicio de Telecomunicaciones y Energía Eléctrica en el Distrito Metropolitano de Quito*" solicitó mediante Resolución No. 003-CCN-2022, lo siguiente: "*a) Que, en el término de (8) ocho días se presenten los informes respectivos sobre el borrador del proyecto de Ordenanza por parte de las siguientes entidades: Empresa Eléctrica Quito, Empresa Pública Metropolitana de Movilidad y Obras Públicas, Administración General, Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda, Secretaría de Desarrollo Productivo y Competitividad, Secretaría de Ambiente, Procuraduría Metropolitana. **La Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda, remitirá el borrador definitivo del proyecto de Ordenanza** a las siguientes entidades de derecho público y privado, a fin de que se sirvan conocer y remitir sus aportes y observaciones que permitan continuar con la creación de la Ordenanza en mención: Asociación de Empresas de Telecomunicaciones – ASETEL, Asociación de Empresas Proveedoras de Servicios de Internet, Valor Agregado, Portadores y Tecnologías de la Información – AEPROVI, Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información – MINTEL y a la Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones – ARCOTEL (...)*"; y, tomando en cuenta que con Oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2022-2229-O de 21 de febrero de 2022, indica que: "*(...) de acuerdo a lo dispuesto por el señor Presidente en la Sesión No. 054 Extraordinaria de la Comisión de Conectividad, realizada el día viernes, 08 de abril de 2022, **sírvase remitir el informe jurídico**, del proyecto de "ORDENANZA METROPOLITANA REFORMATIVA DEL CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, QUE REGULA LA INFRAESTRUCTURA FÍSICA PARA LAS REDES DE ENERGÍA ELÉCTRICA Y DE TELECOMUNICACIONES INSTALADAS EN LOS BIENES DE DOMINIO PÚBLICO DE USO PÚBLICO"; con los informes remitidos que han sido parte del debate y tratamiento del mismo.*" (Énfasis añadido).

Al respecto me permito manifestar lo siguiente:

1. Competencia

Es competente para emitir el presente documento, el suscrito Subprocurador de Asesoría Jurídica, en función de la delegación otorgada por el señor Procurador Metropolitano a través del Oficio No. 00017/SV de 17 de marzo de 2022, número 1; al amparo de lo establecido en los artículos 49, 69 número 1 del Código Orgánico Administrativo, y el artículo 11 de la Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito, en concordancia con la letra d) del artículo 1 y artículo 2 de la Resolución No. AQ-011-2022 de 16 de marzo de 2022 suscrita por el señor Alcalde Metropolitano.

2. Antecedentes

2.1. El 20 de agosto de 2020 con Memorando Nro. GADDMQ-DMI-2020-00201-M, la Dirección Metropolitana de Informática remitió a la Administración General, entre otros: 1) el Informe Técnico N° DMI-PRD-2020-029 de 13 de marzo del mismo año en el cual señala: "*Dada la necesidad institucional la DMI puede proporcionar*

Memorando Nro. GADDMQ-PM-2022-0722-M

Quito, D.M., 09 de mayo de 2022

la infraestructura inicial para la implementación de la LMU 40, debiendo la STHV colocar en su PAC o POA del siguiente año los recursos económicos necesarios para la adquisición de la infraestructura de almacenamiento necesaria para soportar la operación de la LMU 40 durante su tiempo de vigencia.”; y 2) el “INFORME DE FACTIBILIDAD TÉCNICA DE “LICENCIAS METROPOLITANAS URBANÍSTICAS PARA LA CONSTRUCCIÓN E INSTALACIÓN DE INFRAESTRUCTURA FÍSICA Y PARA EL USO DE BIENES DE DOMINIO PÚBLICO POR LA INFRAESTRUCTURA FÍSICA Y DESPLIEGUE DE REDES DE SERVICIO DE ENERGÍA ELÉCTRICA Y TELECOMUNICACIONES (LMU 40)” de 18 de agosto de 2020, en el que concluye lo siguiente: “La ejecución del presente proyecto es FACTIBLE, sin embargo deben considerarse los condicionantes expuestos en la sección 3.1.1 de este documento y el detalle contenido en los informes técnicos adjuntos”.

2.2. El 01 de diciembre de 2020, mediante Oficio Nro. GADDMQ-AM-2020-1342-OF el Alcalde Metropolitano a la fecha, comunicó a la Secretaría General del Concejo Metropolitano, lo siguiente: “(...) asumo la iniciativa normativa del Proyecto de Ordenanza Metropolitana Reformatoria del Libro III del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito. (...)” (Énfasis añadido).

2.3. El 09 de diciembre de 2020, con Oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2020-4421-O, la Secretaría General del Concejo Metropolitano manifestó, en relación al proyecto de “Ordenanza Metropolitana Reformatoria del Libro III del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito”, 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. C 074, es decir, se refiere a una sola materia, contiene exposición de motivos, considerandos constitucionales y legales, el articulado que se propone y disposiciones respectivas. El presente proyecto de ordenanza contiene cuatro artículos, tres disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y una disposición final.” (Énfasis añadido).

2.4. El 08 de diciembre de 2021, la Corte Constitucional emitió la Sentencia sobre el caso No. 121-20-IN relativa a “la tasa retributiva por el servicio técnico de seguimiento del plan de manejo ambiental contenida en el artículo III. 5.309 del Código Municipal que rige al Distrito Metropolitano de Quito. La Corte declara la inconstitucionalidad de la norma bajo análisis debido a que esta contraviene el principio constitucional de equidad, progresividad capacidad contributiva.” (Énfasis añadido), que si bien versa sobre una tasa distinta a aquella objeto del presente análisis, arroja criterios de la Corte Constitucional respecto de los mencionados principios, que en lo pertinente menciona: “(...) la Corte ha señalado que las tasas tienen las características de: (i) ser una prestación y una contraprestación puesto que, “[p]ara el contribuyente, la tasa es una prestación que debe satisfacerse como consecuencia de una determinación normativa. No consiste, por tanto, en una contraprestación derivada de un acuerdo de voluntades entre el contribuyente y el ente prestador del servicio o ejecutor de la actividad pública; como ocurre con los precios públicos”; (ii) se fundamenta en el principio de revocación y recuperación de costos que pretende que “la tasa no esté encaminada a generar una utilidad o beneficio económico para el ente público que la establece. Por el contrario, tiene como finalidad la recuperación de los costos generados por la prestación del servicio, la ejecución de la actividad administrativa o la utilización privativa de un bien de dominio público”; y, (iii) como consecuencia de lo anterior, la tasa también se fundamenta en el principio de equivalencia que implica que “el valor de la tasa debe ser equivalente a la cuantía de la actividad pública que la genera.” que en lo pertinente señala que: “en lo que respecta a las tasas, esta Corte ha determinado que los principios de equidad, progresividad y capacidad contributiva no están encaminados a imponerle al contribuyente una carga proporcional a su posibilidad de contribuir, sino una carga proporcional al accionar estatal del que se beneficia (la prestación de un determinado servicio público colectivo, la ejecución de una actividad administrativa individualizada, o la utilización privativa o especial aprovechamiento de un bien de dominio público).” (Énfasis añadido)

- En función del literal a) de la Resolución No. 003-CCN-2022, la Secretaría General del Concejo Metropolitano, manifestó lo siguiente:

Memorando Nro. GADDMQ-PM-2022-0722-M

Quito, D.M., 09 de mayo de 2022

2.5. El 21 de marzo, de 2022 mediante Memorando Nro. GADDMQ-SDPC-2022-0076 la Secretaría de Desarrollo Productivo y Competitividad manifestó: *“Si bien la mayoría de observaciones son de forma o redacción, es importante destacar las siguientes sugerencias: 1. Se plantea que se suscriba un Acuerdo de Intervención “con el órgano encargado de la planificación del soterramiento”. Si dicho Acuerdo va a implicar obligaciones para la empresa pública metropolitana que administra el sistema, también la empresa debería suscribirlo. 2. Los contratos de uso de infraestructura física de soterramiento podrían ser plurianuales. Exigir que duren únicamente un año puede generar innecesaria carga administrativa en renovar anualmente este tipo de contratos. 3. El texto propone una inspección de campo para la revisión técnica al momento de emitirse el certificado de finalización del proyecto técnico. Es necesario reducir la discrecionalidad en la norma para saber en cuáles casos dicha inspección de campo contará con la empresa pública administradora del sistema. 4. Los artículos que describen el procedimiento digital ordinario, tanto para LMU-40-A como para LMU-40-B y para LMU-20, establecen que el administrado tiene un término de 15 días para subsanar información que requiera la autoridad. Sin embargo, no debe exigirse que la administración notifique al administrado que no puede continuar el procedimiento “con las debidas motivaciones”. En su lugar, se plantea una redacción que expresamente señale que la falta de cumplimiento ocasiona la finalización del procedimiento administrativo. 5. Todas las sanciones debieran tener un rango (desde... hasta...). El monto específico de la multa debe ser impuesto por la autoridad resolutora con base en los 4 criterios de proporcionalidad que establece el art. 396 del COOTAD. 6. Finalmente, la obligación de contemplar soterramiento en nuevas obras ya abarca a lotizaciones, urbanizaciones y demás proyectos bajo régimen de propiedad horizontal. Por lo que conservar el término “y similares” puede dejar un campo demasiado amplio de discrecionalidad.”*

2.6. El 23 de marzo de 2022, con Memorando Nro. GADDMQ-SA-2022-0101-M la Secretaría de Ambiente, adjuntó en formato Word, los aportes realizados en el ámbito de las competencias de la Secretaría de Ambiente, con respecto del *“Proyecto de Ordenanza Metropolitana Reformatoria del Libro III del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, de Soterramiento de Redes de Servicio de Telecomunicaciones y Energía Eléctrica en el Distrito Metropolitano de Quito”*.

2.7. El 25 de marzo de 2022, mediante Oficio Nro. STHV-2022-0484-O la Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda remitió Informe Técnico Legal de 22 de marzo del mismo año, en su parte pertinente señala que: *“La Secretaría de Territorio Hábitat y Vivienda, entidad responsable de la planificación territorial y de la regulación del espacio público, con análisis y fundamento en lo establecido en el presente informe, en el ámbito de sus competencias, **emite pronunciamiento favorable** para el proyecto de “Ordenanza Metropolitana reformatoria del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, que regula la infraestructura física para las redes de energía eléctrica y de telecomunicaciones instaladas en los bienes de dominio público de uso público”. Para el planteamiento del presente proyecto de ordenanza se ha revisado el ordenamiento jurídico nacional, debido a que las telecomunicaciones constituyen un sector estratégico para el país; así como también, los diversos instrumentos y acuerdos ministeriales que el Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información ha emitido para obligatorio cumplimiento de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.”* (Énfasis añadido).

2.8. El 29 de marzo de 2022 con Oficio Nro. EPMOP-GG-1070-2022-OF, la Empresa Pública Metropolitana de Movilidad y Obras Públicas remite el Informe Técnico No. 005-GOP-DI-ST-2022 de 25 de marzo del mismo año, que contiene el *“Análisis de Proyecto de Ordenanza Metropolitana Reformatoria del Libro III del Código Municipal para el DMQ – Soterramiento de Cables.”* y que su parte pertinente manifiesta: *“(…) **La EPMOP debe analizar el costo económico** que representa para la Empresa la incorporación de personal tanto operativo como administrativo y de igual manera los **costos que se generan por la adquisición de suministros, materiales, equipamiento y maquinaria para la administración, ejecución y mantenimiento para el sistema de canalización subterránea en el Distrito Metropolitano de Quito.** La Unidad de Soterramiento al momento no se encuentra estructurada para asumir las competencias que se generan con la aprobación de la mencionada ordenanza. Una reforma de las funciones, actividades y competencias implicará reestructurar integralmente el*

Memorando Nro. GADDMQ-PM-2022-0722-M

Quito, D.M., 09 de mayo de 2022

modelo instaurado, así como sus elementos complementarios (personal administrativo, técnico y operativo, funciones, presupuesto, procesos, programas de ejecución y mantenimiento) de acuerdo a las nuevas responsabilidades que se desprenderán de la Aprobación de la Ordenanza Metropolitana Reformatoria del Libro III del Código Municipal para el DMQ – Soterramiento de Cables. **CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES:** La Unidad de Soterramiento en virtud de lo expuesto y en conformidad con el marco legal y de acuerdo al organigrama aprobado y a la Estructura Orgánica Funcional de la EPMMOP, recomienda que la misma debe ser consolidada de acuerdo a las nuevas atribuciones y competencias descritas en la Ordenanza Metropolitana Reformatoria del Libro III del Código Municipal para el DMQ – Soterramiento de Cables, los procesos de ejecución de la unidad deben ser reestructurados con la implementación de personal técnico y administrativo. La Unidad de Soterramiento elaborará e implementará un programa de operación y mantenimiento de ductos del sistema de canalización subterránea soterrados a cargo de la EPMMOP, a fin de precautelar el orden, durabilidad de las obras y seguridad de los usuarios. Se recomienda para la ejecución del mantenimiento de la red soterrada, se asigne el personal operativo (mano de obra), equipos, materiales y los recursos que demanda la funcionalidad de la Unidad de Soterramiento.” (Énfasis añadido).

2.9. El 29 de marzo de 2022, con Oficio Nro. GADDMQ-DC-SB-2022-0176-O la Señora Concejal Metropolitana, Mgs. Cecilia Soledad Benitez Burgos, manifestó lo siguiente: “Insisto a usted comedidamente en el requerimiento realizado por la comisión conjunta; segura de su atención favorable y oportuna, aprovecho la oportunidad para saludarle”.

2.10. El 07 de abril de 2022, mediante Memorando Nro. GADDMQ-PM-2022-0574-M la Procuraduría Metropolitana manifestó: “el que a la fecha se esperan “aportes y observaciones” al proyecto de ordenanza definitiva por parte de la i) Asociación de Empresas de Telecomunicaciones – ASETEL, ii) Asociación de Empresas Proveedoras de Servicios de Internet, Valor Agregado, Portadores y Tecnologías de la Información – AEPROVI; y, iii) Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones – ARCOTEL”. Tomando en cuenta que el Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información – MINTEL ya las remitió mediante oficio Nro. MINTEL-VTIC-2022-0072-O, conlleva que los referidos “aportes y observaciones” pudieran sugerir cambios al proyecto de ordenanza, mismos que habrían de ser analizados en el seno de la Comisión de Conectividad para su incorporación o no; y, posteriormente se elaboren los informes técnicos necesarios que sirvan como fundamento para la elaboración del informe legal de esta Procuraduría Metropolitana, y así proceder con el procedimiento legislativo. En función de lo mencionado en los puntos precedentes, solicito amablemente se considere, en la Comisión de Conectividad, los aportes externos solicitados y una vez que se cuente con un texto definitivo se solicite a las unidades técnicas los informes de viabilidad para posteriormente solicitar a esta Procuraduría Metropolitana en criterio jurídico correspondiente. Además, respetuosamente se requiere que, el término para la emisión del informe jurídico sea contabilizado desde que se cuente con todos los documentos habilitantes.”

2.11. El 07 de abril de 2022, mediante Oficio Nro. GADDMQ-AMC-SMC-2022-0505-O, la Agencia Metropolitana de Control, remitió sus observaciones y recomendó lo siguiente: “(...) se recomienda analizar la proporcionalidad de las sanciones económicas impuestas en las Infracciones Leves y en las Infracciones Graves. Por lo expuesto, se remite las observaciones del proyecto de Ordenanza del Libro III del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, de Soterramiento de Redes de Servicio de Telecomunicaciones y Energía Eléctrica en el Distrito Metropolitano de Quito, de acuerdo a las consideraciones realizadas, a fin de que se proceda con el análisis pertinente, y en consecuencia sea objeto de una revisión conjunta en las mesas de trabajo que usted considere oportunas, para que cada entidad en el ámbito de sus competencias, aporte en la construcción del proyecto de ordenanza”.

En función del literal b) de la Resolución No. 003-CCN-2022 y por pedido realizado por la Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda, la Secretaría General del Concejo Metropolitano, recibió la siguiente información:

Memorando Nro. GADDMQ-PM-2022-0722-M

Quito, D.M., 09 de mayo de 2022

2.12. El 24 de marzo de 2022, mediante Oficio No. AEPROVI – 24032022 la Asociación de Empresas Proveedoras de Servicios de Internet, Valor Agregado, Portadores y Tecnologías de la Información – AEPROVI, remitió a la Secretaría General del Concejo Metropolitano, una matriz de observaciones, respecto de la cual solicitó ser recibido en la Comisión de Conectividad.

2.13. El 24 de marzo de 2022, mediante Oficio No. 023-AS-2022 la Asociación de Empresas de Telecomunicaciones remite comentarios al proyecto de ordenanza metropolitana objeto del presente informe, en el cual menciona: *“En virtud de los argumentos que motivan la expedición de la Ordenanza y las observaciones indicadas, solicitamos nos concedan una reunión de trabajo en el día y hora que la Comisión estime para exponer de mejor manera los comentarios remitidos, que permitan levantar un proyecto de Ordenanza que sea viable para su aplicación en el Distrito Metropolitano de Quito en términos de conectividad”*.

2.14. El 24 de marzo de 2022, mediante Oficio Nro. MINTEL-VTIC-2022-0072-O, el Ministerio de Telecomunicaciones y de Sociedad de la Información remitió su análisis relativo al proyecto de ordenanza de la referencia; y, manifestó: *“Asimismo se envía adjunto a esta comunicación el borrador de ordenanza en análisis con control de cambios y propuestas adicionales a ser incluidas en el proyecto final, con la finalidad de que se tomen en cuenta para que este documento normativo sea aplicable en el Distrito Metropolitano de Quito. Finalmente sin perjuicio de las observaciones previamente consignadas, el MINTEL comunica que es indispensable que el texto propuesto sea sometido a talleres de trabajo conjunto con todo el Régimen General de Telecomunicaciones, generando mayor predictibilidad y aplicabilidad de la misma, promoviendo que, toda la población de esta ciudad tengan acceso a conectividad y a la sociedad de la información. Es por eso que es necesario que se reciba, a una comisión conformada por actores claves públicos y privados del sector, para exponer con mayor detalle los impactos y las observaciones descritas en este Oficio.”* (Énfasis añadido).

3. Análisis

3.1. De conformidad a lo previsto en el artículo 226 de la Constitución de la República del Ecuador, en concordancia con el artículo 82 de la Norma Suprema y los artículos 22 y 39 del Código Orgánico Administrativo a las instituciones del Estado y sus servidores les corresponde ejercer solamente las competencias y facultades atribuidas en la Constitución de la República y la ley, y tienen el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la misma.

Estas disposiciones consagran, por un lado, el cumplimiento de la seguridad jurídica establecida en la Constitución como un derecho y en el COA como un principio que rige la administración pública y se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes y, por otro lado, consagra también el principio de legalidad que, con rango constitucional, constituye una garantía para los individuos y es la fuente y medida de las potestades públicas, 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.

3.2. El Estado se reserva el derecho de administrar, regular, controlar y gestionar los sectores estratégicos, de conformidad con los principios de sostenibilidad ambiental, precaución, prevención y eficiencia, entre los que se encuentran: 1) la energía en todas sus formas y 2) las telecomunicaciones, en los términos del artículo 313 de la Constitución de la República del Ecuador y el artículo 111 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

3.3. Adicionalmente, el Estado será responsable de la provisión de los servicios públicos entre los que se encuentran la energía eléctrica y las telecomunicaciones conforme al artículo 314 de la Constitución de la

Memorando Nro. GADDMQ-PM-2022-0722-M

Quito, D.M., 09 de mayo de 2022

República del Ecuador.

3.4. Es competencia exclusiva de los gobiernos municipales, entre otros: **1)** *“Planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural;* **2)** *“Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón.”;* y, **3)** *“Planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de salud y educación, así como los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo”* de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 264 (numerales 1, 2 y 7) y 266 de la Constitución de la República del Ecuador, artículo 55, letras a),b) y f) y 85; artículo 138 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización y el artículo 9 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones. (Énfasis añadido).

3.5. En este punto conviene individualizar a las “*infraestructuras*” mencionadas como competencia de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, como se hace en el punto anterior del presente análisis, los cuales en el caso concreto se encuadran dentro de los sistemas públicos de soporte, definidos como las infraestructuras para la dotación de servicios básicos y los equipamientos sociales y de servicio requeridos para el buen funcionamiento de los asentamientos humanos, incluyen pero sin limitarse a: **1)** las redes viales y de transporte en todas sus modalidades; **2)** las redes e instalaciones de comunicación, energía, agua, alcantarillado y manejo de desechos sólidos, el espacio público, áreas verdes; y, **3)** los equipamientos sociales y de servicios, conforme al numeral 13 del artículo 4 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo. (Énfasis añadido).

3.6. Las tasas que por establecimiento de infraestructura para la prestación de servicios de telecomunicaciones y audio y video por suscripción establezcan los gobiernos autónomos descentralizados no podrán superar por permisos de instalación o construcción de infraestructura el valor de diez Salarios Básicos Unificados por una sola vez mientras la infraestructura se encuentre instalada y en el caso de infraestructura cuyo costo sea menor cuarenta y dos Salarios Básicos Unificados se pagará por una sola vez dos Salarios Básicos Unificados, conforme se desprende el artículo 1 del Acuerdo Ministerial No. 041-2015 de 18 de septiembre de 2015.

3.7. Una vez demarcadas las competencias nacionales sobre sectores estratégicos; y, locales sobre infraestructura, resulta pertinente hacer mención respecto de la naturaleza jurídica del espacio donde habrá de ubicarse la referida infraestructura, para lo cual, es preciso señalar que de manera general los bienes se dividen en: 1) bienes privados y 2) bienes del dominio público, cuya función es la prestación servicios públicos de competencia de cada gobierno autónomo descentralizado, los cuales se subdividen en: 2.1) Bienes de uso público, aquellos cuyo uso por los particulares es directo y general, en forma gratuita. Sin embargo, podrán también ser materia de utilización exclusiva y temporal, mediante el pago de una regalía, entre los que se encuentran, entre otros, las calles, avenidas, puentes, pasajes, las plazas, parques y demás espacios destinados a la recreación u ornato público y promoción turística; las aceras que formen parte integrante de las calles y plazas y demás elementos y superficies accesorios de las vías de comunicación o espacios públicos; y, 2.2) Bienes afectados al servicio público, aquellos que se han adscrito administrativamente a un servicio público de competencia del gobierno autónomo descentralizado o que se han adquirido o construido para tal efecto de acuerdo a los artículos 415, 416, 417 y 418 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

3.8. Ahora bien, en términos generales la construcción, instalación y ordenamiento de las redes que soporten la prestación de servicios de telecomunicaciones en las que se incluye audio y video por suscripción y similares, así como de redes eléctricas, se realizarán mediante ductos subterráneos, adosamiento, cámaras u otro tipo de infraestructura que se coloque bajo el suelo, de conformidad con las normativas técnicas establecidas por la autoridad reguladora correspondiente. En los casos en que esto no sea posible, se requerirá la autorización de la autoridad reguladora o su delegado. Las políticas y normas de soterramiento y adosamiento son de competencia de la función ejecutiva y de obligatorio cumplimiento para los gobiernos autónomos descentralizado quienes a

Memorando Nro. GADDMQ-PM-2022-0722-M

Quito, D.M., 09 de mayo de 2022

su vez emitiran la normativa respectiva de aplicación obligatoria para los prestadores de servicios de telecomunicaciones y redes eléctricas en relación a: 1) construcción de las obras civiles necesarias para el soterramiento o adosamiento; 2) para el uso y ocupación de espacios de vía pública; y, 3) como los permisos y licencias necesarias de uso y ocupación de suelo de acuerdo al artículo 466.1 *ibidem*.

3.9. En lo referente a la constra prestación económica que han de percibir los gobiernos autónomos descentralizados por la infraestructura, esta se realizará mediante el pago de tasas, **1)** el Estado y demás entidades del sector público, por la prestación de servicios públicos que otorguen las municipalidades, distritos metropolitanos y sus empresas; y, **2)** las empresas privadas por la ocupación y utilización que hagan del espacio público o la vía pública y el espacio aéreo estatal, regional, provincial o municipal, para colocación de estructuras, postes y tendido de redes, pagarán al gobierno autónomo descentralizado respectivo la tasa o contraprestación por dicho uso u ocupación en los términos del artículo 567 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

3.10. Los gobiernos autónomos descentralizados municipales y distritos metropolitanos a través de sus respectivos Concejos podrán, en ejercicio de su facultad tributaria, con la emisión de una ordenanza, crear, modificar, exonerar o suprimir, tasas y contribuciones especiales de mejoras generales o específicas por: 1) procesos de planificación o administrativos que incrementen el valor del suelo o la propiedad; 2) por el establecimiento o ampliación de servicios públicos que son de su responsabilidad; 3) el uso de bienes o espacios públicos; y, 4) en razón de las obras que ejecuten dentro del ámbito de sus competencias y circunscripción, así como, la regulación para la captación de las plusvalías de acuerdo a los artículos 87 y 186 del referido Código.

3.11. Habiéndose establecido que es atribución del Concejo Metropolitano el crear, modificar, exonerar o suprimir tasas mediante ordenanza, también es cierto que es facultad privativa del Alcalde Metropolitano presentar proyectos de ordenanzas tributarias que creen, modifiquen, exoneren o supriman tributos (impuestos, tasas y contribuciones especiales) de acuerdo a lo que señala la letra e) del artículo 90 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización; y el inciso final del artículo 1 del Código Tributario.

3.12. Toda norma que expida un gobierno autónomo descentralizado que genere una obligación financiada con recursos públicos establecerá la fuente de financiamiento correspondiente en directa remisión al artículo 287 de la Constitución de la República y al artículo 166 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

3.13. Finalmente, respecto de su estructura, los proyectos de ordenanzas deberán **1)** referirse a una sola materia y serán presentados con la exposición de motivos, **2)** el articulado que se proponga y **3)** la expresión clara de los artículos que se deroguen o reformen con la nueva ordenanza conforme lo dispone el artículo 322 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

4. Pronunciamiento

En función de los antecedentes, y la normativa invocada, en función de la Resolución No. AQ-11-2022 del Alcalde Metropolitano de 16 de marzo de 2022 y de la letra c) del artículo 13 del Resolución No. C 074 de 08 de marzo de 2016, respecto del proyecto de ordenanza metropolitana manifiesto lo siguiente:

De la revisión realizada se encuentra que, el “*Proyecto de Ordenanza Metropolitana Reformatoria del Libro III del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, de Soterramiento de Redes de Servicio de Telecomunicaciones y Energía Eléctrica en el Distrito Metropolitano de Quito*” está alineado con los requisitos del artículo 322 del COOTAD y de la Resolución No. C 074 de 08 de marzo de 2016; y además, conforme consta en los antecedentes, la Alcaldía Metropolitana ha asumido la iniciativa de la presente ordenanza toda vez que su contenido corresponde a tasas.

Memorando Nro. GADDMQ-PM-2022-0722-M

Quito, D.M., 09 de mayo de 2022

En cuanto a las competencias en materia, corresponde al Estado el derecho de administrar, regular, controlar y gestionar los sectores estratégicos, así como prestar como prestar servicios públicos entre los que se encuentran la energía eléctrica y las telecomunicaciones; así como, ejercer la rectoría y los respectivos modelos de gestión, conforme a los artículos 313 y 314 de la Constitución de la República del Ecuador y artículo 111 del COOTAD.

Por otro lado, la planificación, construcción y mantenimiento de infraestructura física corresponde a los gobiernos autónomos descentralizados en los términos de los artículos 264 y 266 de la Constitución de la República del Ecuador; y, artículos 55 y 85 del COOTAD.

La infraestructura para la dotación de servicios básicos y los equipamientos sociales y de servicio requeridos para el buen funcionamiento de los asentamientos humanos, incluidos en la definición de Sistema Públicos de Soporte, contemplan las redes e instalaciones de comunicación, energía, agua, alcantarillado y manejo de desechos sólidos, el espacio público, áreas verdes conforme al artículo 4 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo.

La construcción, instalación y ordenamiento de las redes que soporten la prestación de servicios de telecomunicaciones, así como de redes eléctricas, se realizarán mediante ductos subterráneos, adosamiento y otras, cuyas normas y políticas relacionadas corresponden a la Función Ejecutiva. Siendo de obligatorio cumplimiento para los gobiernos autónomos descentralizados, quienes a su vez emitirán normativa aplicables a los prestadores de servicios, entre otros casos, para construcción de las obras civiles necesarias para el soterramiento o adosamiento, conforme lo señala el artículo 466.1 del COOTAD.

El Estado y más entidades del sector público pagarán las tasas que se establezcan por la prestación de los servicios públicos que otorguen las municipalidades, distritos metropolitanos y sus empresas mientras que, las empresas privadas que utilicen u ocupen el espacio público o la vía pública y el espacio aéreo estatal, regional, provincial o municipal, para colocación de estructuras, postes y tendido de redes, pagarán al gobierno autónomo descentralizado respectivo, la tasa o contraprestación por dicho uso u ocupación, de acuerdo al tenor del artículo 567 *ibidem*.

Finalmente, es preciso mencionar que, respecto de la “*plataforma digital pública en la que conste registrado toda la información con relación a las redes de servicio e infraestructura física en el Distrito Metropolitano de Quito*” mencionada en la Disposición Transitoria Cuarta del proyecto de ordenanza en referencia, no se encuentra mención respecto de su financiamiento, toda vez que el Informe Técnico N° DMI-PRD-2020-029 de 13 de marzo del 2020 mencionado *ut supra* señala que: “*Dada la necesidad institucional la DMI puede proporcionar la infraestructura inicial para la implementación de la LMU 40, debiendo la STHV colocar en su PAC o POA del siguiente año los recursos económicos necesarios para la adquisición de la infraestructura de almacenamiento necesaria para soportar la operación de la LMU 40 durante su tiempo de vigencia*”. Por lo que, a efectos de la aplicabilidad de la ordenanza propuesta, la Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda cuenta en su presupuesto con los recursos necesarios para acometer dicha compra de equipos de almacenamiento.

Por lo tanto, se encuentra que el proyecto de ordenanza en cuestión, es viable en tanto en cuanto en materia de normas y políticas se remite a la normativa emanada de la función ejecutiva, siendo de competencia municipal el establecer las tasas correspondientes en el marco de la normativa que para el efecto ha emitido el Ministerio de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información con Acuerdo Ministerial No. 041-2015 de 18 de septiembre de 2015.

En tal sentido encontrará en calidad de adjunto el proyecto de ordenanza objeto del presente criterio, con las observaciones a su texto.

Memorando Nro. GADDMQ-PM-2022-0722-M

Quito, D.M., 09 de mayo de 2022

Atentamente,

Documento firmado electrónicamente

Mgs. Marcelo Sánchez Montenegro
SUBPROCURADOR DE ASESORÍA GENERAL
PROCURADURÍA METROPOLITANA DEL GAD DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO -
SUBPROCURADURÍA DE ASESORÍA JURÍDICA

Referencias:

- GADDMQ-SGCM-2022-2229-O

Anexos:

- proy._orden._soterramiento_(comisión_de_conectividad)_08_04_2022(1).docx

Copia:

Sr. Mgs. Juan Carlos Fernando Fiallo Cobos
Concejal Metropolitano
DESPACHO CONCEJAL FIALLO COBOS JUAN CARLOS

Acción	Siglas Responsable	Siglas Unidad	Fecha	Sumilla
Elaborado por: Christian Eugenio Cacciani Cuesta	cc	PM-ASE	2022-04-27	
Aprobado por: Marcelo Sánchez Montenegro	msm	PM-ASE	2022-05-09	

