

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2023-1226-O

Quito, D.M., 24 de marzo de 2023

Asunto: Informe jurídico respecto al "Proyecto de ORDENANZA METROPOLITANA REFORMATORIA AL TÍTULO II DEL LIBRO IV.4 DEL CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, RELACIONADO CON EL TURISMO EN EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, EN SU SECCIÓN III, RÉGIMEN ESPECIAL, PARRÁGRAFO II, SOBRE LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL DE LAS ZONAS ESPECIAL

Señor Abogado
Pablo Antonio Santillan Paredes
Secretario General
SECRETARÍA GENERAL DEL CONCEJO METROPOLITANO DE QUITO
En su Despacho

De mi consideración:

En atención a los Oficios Nro. GADDMQ-SGCM-2023-1192-O, de 16 de marzo de 2023, mediante el cual, expone que: “(...) *por disposición del concejal Bernardo Abad Merchán, presidente (S) de la Comisión de Desarrollo Económico, Productividad, Competitividad y Economía Popular y Solidaria, solicito que en el término máximo de tres días, se remita su informe técnico y jurídico en el ámbito de sus competencias, respecto al Proyecto de Ordenanza Metropolitana reformativa al Título II del Libro IV.4 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, relacionado con el turismo en el Distrito Metropolitano de Quito, en su Sección III, Régimen Especial, Parrágrafo II, sobre la Planificación Territorial de las Zonas Especiales Turísticas.*”(sic); y, Oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2023-1345-O, de 23 de marzo de 2023, por el cual, la Secretaría General del Concejo Metropolitano indica: “(...) *remito el Oficio No. STHV-2023-0340-O de 02 de marzo de 2023, que contiene el Informe Técnico de la Secretaría de Territorio, Habitación y Vivienda, para que proceda a realizar el informe jurídico respecto al Proyecto de Ordenanza Metropolitana (...)*”; me permito manifestar lo siguiente:

1. COMPETENCIA:

La Subprocuraduría de Asesoría General es competente para emitir el presente informe jurídico, en función de la delegación otorgada por el señor Procurador Metropolitano conforme Oficio No. 00030/SV, de 06 de diciembre de 2022, en concordancia con lo establecido en los artículos 49 y 69 numeral 1, del Código Orgánico Administrativo; además del artículo 11 de la Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito.

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2023-1226-O

Quito, D.M., 24 de marzo de 2023

2. ANTECEDENTES:

2.1. Con Oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2023-1192-O, de 16 de marzo de 2023, la Secretaría General del Concejo Metropolitano indica a la Procuraduría Metropolitana, por disposición del Presidente (S) de la Comisión de Desarrollo Económico, Productividad, Competitividad y Economía Popular y Solidaria, que se ha solicitado en el término máximo de tres días, remitir el informe jurídico, sobre el *“Proyecto de Ordenanza Metropolitana reformativa al Título II del Libro IV.4 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, relacionado con el turismo en el Distrito Metropolitano de Quito, en su Sección III, Régimen Especial, Parágrafo II, sobre la Planificación Territorial de las Zonas Especiales Turísticas”*.

2.2. Según Oficio Nro. GADDMQ-PM-2023-1100-O, de 20 de marzo de 2023, la Procuraduría Metropolitana emite la respuesta a la Secretaría General del Concejo Metropolitano manifestando: *“(…) respetuosamente solicito a Usted se sirva indicar si el informe técnico requerido a la Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda, ha sido remitido a la Secretaría General del Concejo Metropolitano; y, de ser así, este sea enviado a la Procuraduría Metropolitana para complementar el análisis jurídico correspondiente, por cuanto, en el ámbito del procedimiento legislativo, los informes técnicos, además de servir como sustento para la emisión del proyecto de ordenanza, también se emplean como apoyo para la redacción definitiva del texto, puesto que dichos pronunciamientos se refieren a aspectos sustanciales del mismo.*

En relación con lo manifestado, los informes técnicos permitirán a este órgano asesor conocer el contexto y el alcance de las cuestiones que se están planteando, favoreciendo así al análisis y emisión del correspondiente informe jurídico.

En este sentido, apelo a su consideración, a fin de que se envíe a esta Procuraduría el informe técnico requerido a la Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda, además de la resolución de la Comisión de Desarrollo Económico, Productividad, Competitividad y Economía Popular y Solidaria, por medio de la cual se dispone la elaboración de los informes respectivos, para de esta manera, contar con los insumos necesarios para la emisión del pronunciamiento jurídico; y, de ser el caso, se precise si el documento remitido adjunto a su requerimiento, contiene el texto definitivo del proyecto de ordenanza, conforme lo establece el procedimiento parlamentario señalado en el artículo 13, literal c) de la Resolución No. C 074. (...).”

2.3. Mediante Oficio Nro. STHV-2023-0340-O, de 22 de marzo de 2023, la Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda, manifiesta: *“(…) En atención al oficio No. GADDMQ-SGCM-2023-1192-O mediante el cual se solicita la emisión de un informe técnico respecto al Proyecto de Ordenanza Metropolitana reformativa al Título II del*

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2023-1226-O

Quito, D.M., 24 de marzo de 2023

Libro IV.4 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, relacionado con el turismo en el Distrito Metropolitano de Quito, en su Sección III, Régimen Especial, Parágrafo II, sobre la Planificación Territorial de las Zonas Especiales Turísticas; al respecto sírvase encontrar adjunto al presente el informé técnico No. GADDMQ-STHV-DMGT-2023-0212-IT mediante el cual la Secretaría a mi cargo atiende el requerimiento realizado” (sic).

- El Informe Técnico Nro. GADDMQ-STHV-DMGT-2023-0212-IT, de 22 de marzo de 2023, elaborado por el Ing. Darío Vidal Gudiño Carvajal, Director Metropolitano de Gestión Territorial, indica:

“CRITERIO TÉCNICO

En este contexto la aplicación de condiciones de implantación a establecimientos de alimentos y bebidas dentro del sector de La Mariscal, impide una recuperación rápida del sector, por lo que esta Secretaría considera adecuado que el Concejo Metropolitano a través del Proyecto de Ordenanza Metropolitana reformativa al Título II del Libro IV.4 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, relacionado con el turismo en el Distrito Metropolitano de Quito, en su Sección III, Régimen Especial, Parágrafo II, sobre la Planificación Territorial de las Zonas Especiales Turísticas, genere un régimen de amnistía para que se facilite la implantación de nuevos establecimientos de alimentos y bebidas”.

- Conforme Oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2023-1345-O, de 23 de marzo de 2023, la Secretaría General del Concejo Metropolitano expuso: “(...) remito el Oficio No. STHV-2023-0340-O de 02 de marzo de 2023, que contiene el Informe Técnico de la Secretaría de Territorio, Habitación y Vivienda, para que proceda a realizar el informe jurídico respecto al Proyecto de Ordenanza Metropolitana reformativa al Título II del Libro IV.4 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, relacionado con el turismo en el Distrito Metropolitano de Quito, en su Sección III, Régimen Especial, Parágrafo II, sobre la Planificación Territorial de las Zonas Especiales Turísticas.” (sic), conforme lo requerido, para el análisis respectivo.

Por lo que, en función de los documentos citados y el proyecto de ordenanza enviado, atendiendo al requerimiento por el cual se remitió el expediente legislativo, se emite el presente informe jurídico, dentro del término señalado en la Resolución No. C 074, de 08 de marzo de 2016; en concordancia con lo dispuesto en el artículo 158 y Disposición Transitoria Primera del Código Orgánico Administrativo.

3. ANÁLISIS:

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2023-1226-O

Quito, D.M., 24 de marzo de 2023

De la documentación remitida a esta Subprocuraduría, se desprende que la Comisión de Desarrollo Económico, Productividad, Competitividad y Economía Popular y Solidaria se encuentra en el tratamiento del *“Proyecto de Ordenanza Metropolitana reformativa al Título II del Libro IV.4 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, relacionado con el turismo en el Distrito Metropolitano de Quito, en su Sección III, Régimen Especial, Parágrafo II, sobre la Planificación Territorial de las Zonas Especiales Turísticas”*, con el propósito de restringir la aplicación de condiciones de implantación a establecimientos de alimentos y bebidas dentro de una Zona Especial Turística (La Mariscal), para propiciar la recuperación y reactivación de las actividades económicas, posterior a la pandemia ocasionada por el Covid-19.

3.1. Sobre la competencia:

El artículo 240 de la Constitución de la República del Ecuador dispone: *“Los gobiernos autónomos descentralizados de las regiones, distritos metropolitanos, provincias y cantones tendrán facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales (...)”*.

Así mismo, el artículo 266 de la Carta Magna determina: *“Los 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”.

Por su parte, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), determina en su artículo 84, literales g) y o) que son funciones del gobierno del distrito autónomo metropolitano: *“(...) g) Regular, controlar y promover el desarrollo de la actividad turística en el distrito metropolitano. (...) o) Regular, fomentar, autorizar y controlar el ejercicio de actividades económicas, empresariales o profesionales, que se desarrollen en locales ubicados en la circunscripción territorial metropolitana con el objeto de precautelar el desarrollo ordenado de las mismas; (...)”*;

Así mismo, el artículo 87, letras a) y v) del COOTAD indican respectivamente que, al Concejo Metropolitano le corresponde ejercer la facultad normativa en las materias de competencia del gobierno autónomo descentralizado metropolitano, mediante la expedición de ordenanzas metropolitanas, acuerdos y resoluciones; así como también, regular el uso del suelo, a través de los mecanismos que estime adecuados para ello.

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2023-1226-O

Quito, D.M., 24 de marzo de 2023

En ese sentido, se evidencia la facultad del Concejo Metropolitano para que, en ejercicio de la potestad normativa conferida, emita ordenanzas metropolitanas y además reforme las ya existentes, basado en este caso, en el “*Proyecto de Ordenanza Metropolitana reformatoria al Título II del Libro IV.4 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, relacionado con el turismo en el Distrito Metropolitano de Quito, en su Sección III, Régimen Especial, Parágrafo II, sobre la Planificación Territorial de las Zonas Especiales Turísticas*”, cuyo tratamiento, para el presente caso, se encuentra a cargo, conforme lo ha manifestado la Secretaría General del Concejo Metropolitano, de la Comisión de Desarrollo Económico, Productividad, Competitividad y Economía Popular y Solidaria.

Por lo tanto, se verifica que, en su estructura, el “*Proyecto de Ordenanza Metropolitana reformatoria al Título II del Libro IV.4 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, relacionado con el turismo en el Distrito Metropolitano de Quito, en su Sección III, Régimen Especial, Parágrafo II, sobre la Planificación Territorial de las Zonas Especiales Turísticas*”, cumple con los aspectos contemplados en la normativa precedente; así como también, busca dar cumplimiento a las competencias inherentes y previstas en el artículo 67 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito; sin embargo, es pertinente realizar algunas observaciones a su contenido.

4. OBSERVACIONES ESPECÍFICAS AL PROYECTO DE ORDENANZA

Una vez revisado el proyecto de reforma de ordenanza, se ha procedido a analizar su contenido, respecto de lo cual se han derivado las siguientes observaciones:

4.1. En la exposición de motivos:

De manera general, se recomienda que, posterior al análisis de la situación y problemática presentada, se expongan las consecuencias y soluciones que se plantean, de tal manera de sustentar la justificación de la reforma. Se debe considerar que los escenarios analizados aluden a la Zona Especial Turística de La Mariscal específicamente, mientras que el ámbito de aplicación del proyecto de ordenanza sería de carácter general; por lo que, debería incluirse estudios de necesidad e impacto en las demás zonas que podrían tener una diferente realidad.

4.2. En la parte considerativa:

Constitución de la República del Ecuador:

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2023-1226-O

Quito, D.M., 24 de marzo de 2023

- En la cita del artículo 266, incluir el último inciso que indica: “(...) *En el ámbito de sus competencias y territorio, y en uso de sus facultades, expedirán ordenanzas distritales*”.

- Con el fin de sustentar el proyecto, se insta a evaluar la pertinencia de incluir el artículo 276, numeral 2 referente a la construcción de un sistema económico, justo, democrático, productivo, solidario y sostenible basado en la distribución igualitaria de los beneficios del desarrollo, de los medios de producción y en la generación de trabajo digno y estable.

- Incluir además en el último inciso, previo a la parte resolutoria, el artículo 240, referente a la facultad legislativa de los GADS.

Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización:

- Incluir en la cita del artículo 84, el texto que refiere a que las disposiciones indicadas corresponden a las funciones del gobierno del distrito autónomo metropolitano.

- El artículo 87 refiere a las diversas potestades del Concejo Metropolitano en las que se incluye aquella capacidad para emitir regulaciones a través de ordenanzas; y, además, sobre lo que correspondería al uso del suelo.

Convenios de transferencia de competencias en materia de turismo:

- Es necesario citar de manera correcta los convenios a los que se hace referencia, su ámbito y fecha de suscripción, según corresponda, de tal manera de concebir el contexto alineado al ámbito del proyecto de ordenanza.

Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito:

- Se recomienda incluir de manera general las disposiciones relativas a las Licencias Metropolitanas Únicas para el Ejercicio de Actividades Económicas, de tal manera de concebir el alcance e importancia de la disposición a reformar.

4.3. En la parte resolutoria:

- En la denominación del proyecto de ordenanza se sugiere incluir además, la pertenencia del texto a reformar, siendo esto al Capítulo III De las Zonas Especiales Turísticas, para que guarde concordancia con la Disposición General Primera del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, la cual dicta que, las ordenanzas sancionadas con posterioridad a la expedición de dicho instrumento, deberán incluir dentro de sus disposiciones la obligación de incorporar las normas al Código Municipal, para lo cual deberán señalar el Libro, Título, Sección, Capítulo y Parágrafo según corresponda, para

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2023-1226-O

Quito, D.M., 24 de marzo de 2023

su inclusión, sustitución, reforma o eliminación.

- En el artículo 1 del proyecto, se recomienda:

- Reconsiderar la estructura para contemplar los distintos escenarios que contempla el artículo; es decir, los casos de establecimientos previamente implantados y en lo posterior, los supuestos en que un establecimiento haya solicitado la implantación; de tal manera de facilitar su comprensión.
- Dentro del texto a reformarse, de ser el caso, hacer referencia al territorio específico o Zona Especial Turística de La Mariscal, conforme el informe técnico emitido por la Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda, que justifica el proyecto de ordenanza, de tal manera de que guarde consonancia con la Disposición General Única propuesta; o, de lo contrario, se mantenga el régimen general, ampliando este análisis en la exposición de motivos, abarcando otras zonas conforme lo antes manifestado.
- Se sugiere que la Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda, analice la pertinencia de incorporar un inciso en el artículo propuesto, el cual establezca que este procedimiento se aplicará sin perjuicio de lo que se disponga en los planes parciales que se expidan y donde se encuentren las zonas turísticas; o, a su vez, se determine la posibilidad de establecer una temporalidad en la aplicación de la excepcionalidad, sujeto a la aprobación del Plan de Gestión – Plan parcial en estas zonas o cualquier otra condición que se estime propicia.
- Analizar la pertinencia de mantener o reformar el texto del último inciso del artículo vigente, con el fin de evitar posibles contradicciones o confusiones en su interpretación y aplicación, considerando el contexto del primer inciso planteado.

4.4. En la Disposición General Única:

- De acuerdo a las observaciones indicadas para la parte resolutive, se insta a la revisión del texto de la Disposición General Única, de tal manera que guarde armonía con el tenor reformativo del artículo 1 propuesto.

5. PRONUNCIAMIENTO

En virtud del análisis precedente, se determina que conforme el artículo 87, letra a) del COOTAD es competencia del Concejo Metropolitano ejercer la facultad normativa; por lo que, se reconoce dentro de sus competencias, conocer y resolver respecto del *“Proyecto de Ordenanza Metropolitana reformativa al Título II del Libro IV.4 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, relacionado con el turismo en el Distrito Metropolitano de Quito, en su Sección III, Régimen Especial, Parágrafo II, sobre la Planificación Territorial de las Zonas Especiales Turísticas”*, cuyo tratamiento

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2023-1226-O

Quito, D.M., 24 de marzo de 2023

se encuentra ejecutándose ante la Comisión de Desarrollo Económico, Productividad, Competitividad y Economía Popular y Solidaria, conforme el procedimiento previsto en la Resolución No. C 074 de 08 de marzo de 2016.

Sin embargo, la Procuraduría Metropolitana ha efectuado una revisión del contenido del proyecto de ordenanza y ha emitido observaciones al texto, mismas que se han expuesto y, además, se remiten adjunto al presente informe. Cabe indicar que estas observaciones constituyen meras recomendaciones cuya pertinencia, oportunidad y conveniencia, corresponde determinar a los órganos y dependencias competentes de la Municipalidad relacionadas; así como, a la Comisión a cargo de la tramitación del proyecto de ordenanza, para la posterior elaboración del informe que habilite el tratamiento del texto propuesto en el pleno del Concejo Metropolitano.

Con sentimientos de distinguida consideración.

Atentamente,

Documento firmado electrónicamente

Dr. Willians Eduardo Saud Reich
**SUBPROCURADOR DE ASESORÍA GENERAL
PROCURADURÍA METROPOLITANA DEL GAD DEL DISTRITO
METROPOLITANO DE QUITO - SUBPROCURADURÍA DE ASESORÍA
JURÍDICA**

Referencias:

- GADDMQ-SGCM-2023-1345-O

Anexos:

- Observaciones PM.

Copia:

Señor

Bernardo Abad Merchan

Concejal Metropolitano

DESPACHO CONCEJAL ABAD MERCHAN GORKY BERNARDO

Señora Magíster

Analía Cecilia Ledesma García

Concejala Metropolitana

DESPACHO CONCEJAL LEDESMA GARCIA ANALIA CECILIA



Oficio Nro. GADDMQ-PM-2023-1226-O

Quito, D.M., 24 de marzo de 2023

Señor
Hugo Ernesto Davila Huertas
Concejal Metropolitano
DESPACHO CONCEJAL DAVILA HUERTAS HUGO ERNESTO

Señor Magíster
Sandro Vinicio Vallejo Aristizabal
Procurador Metropolitano
PROCURADURÍA METROPOLITANA DEL GAD DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

Señorita Magíster
María Sol Cárdenas Garzón
Servidor Municipal 11
PROCURADURÍA METROPOLITANA DEL GAD DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO - SUBPROCURADURÍA DE ASESORÍA JURÍDICA

Acción	Siglas Responsable	Siglas Unidad	Fecha	Sumilla
Elaborado por: María Sol Cárdenas Garzón	mc	PM-ASE	2023-03-24	
Aprobado por: Willians Eduardo Saud Reich	wsaud	PM-ASE	2023-03-24	

