



INFORME JURÍDICO NO VINCULANTE

Nro.- 024-2024

Quito, D.M., 08 de mayo de 2024

Proponentes: Sra. Joselyn Lizeth Mayorga Salazar y Sr. Héctor Enrique Cueva Cueva, en calidad de Concejales Metropolitanos.

Nombre del Proyecto: "ORDENANZA METROPOLITANA REFORMATORIA AL CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, QUE INCLUYE EL TÍTULO IV QUE ESTABLECE EL PROCEDIMIENTO DE ADJUDICACIÓN Y VENTA DE LOCALES COMERCIALES, LOCALES ANCLA, BODEGAS Y PARQUEADEROS DE LOS CENTROS COMERCIALES POPULARES DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO".

I. ANTECEDENTES Y OBJETIVO DEL INFORME

1.1. Con oficio Nro. GADDMQ-DC-CCHE-2024-0492-O de 22 de abril de 2024, dirigido a la Secretaría General del Concejo Metropolitano, los Concejales Sra. Joselyn Lizeth Mayorga Salazar y Sr. Héctor Enrique Cueva Cueva manifestaron: *"Nosotros, miembros de la Comisión de Comercialización y en ejercicio de nuestra facultad prevista en el literal b) del artículo 88 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, asumimos conjuntamente la iniciativa legislativa y remitimos para el proceso correspondiente, el proyecto de " ORDENANZA METROPOLITANA REFORMATORIA AL CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, QUE INCLUYE EL TÍTULO IV QUE ESTABLECE EL PROCEDIMIENTO DE ADJUDICACIÓN Y VENTA DE LOCALES COMERCIALES, LOCALES ANCLA, BODEGAS Y PARQUEADEROS DE LOS CENTROS COMERCIALES POPULARES DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO".*

Tomando en cuenta que el presente proyecto atañe al ámbito de gestión de la Comisión de Comercialización; y, que la situación regulada en esta iniciativa, exige un tratamiento inmediato, me permito solicitarle que, verificando el cumplimiento de las formalidades exigidas para el efecto, remita a la referida comisión para su procesamiento."

1.2. Mediante oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2024-1231-O de 30 de abril de 2024, la Secretaría General del Concejo Metropolitano de Quito puso en conocimiento de esta Procuraduría Metropolitana el oficio No. GADDMQ-DC-CCHE-2024-0492-O, de 22 de abril de 2024, suscrito por los Concejales Sra. Joselyn Lizeth Mayorga Salazar y Sr. Héctor Enrique Cueva Cueva, el cual contiene el proyecto de "ORDENANZA METROPOLITANA REFORMATORIA AL CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, QUE INCLUYE EL TÍTULO IV QUE ESTABLECE EL PROCEDIMIENTO DE ADJUDICACIÓN Y VENTA DE LOCALES COMERCIALES, LOCALES ANCLA, BODEGAS Y PARQUEADEROS DE LOS CENTROS COMERCIALES POPULARES DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO", para que se proceda a dar cumplimiento con lo establecido en el artículo 67.57 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito (Código Municipal).



1.3. Con estos antecedentes, el objetivo de este “Informe Jurídico No Vinculante” es realizar el análisis de viabilidad jurídica del proyecto de ordenanza referido.

II. COMPETENCIA

La Subprocuraduría de Asesoría de Uso y Ocupación de Suelo es competente para emitir este Informe Jurídico No Vinculante, dentro del procedimiento previsto en el artículo 67.57 del Código Municipal, en función de la Resolución No. ADMQ 004-2023 de 15 de mayo de 2023 del Alcalde Metropolitano; y, la delegación otorgada por el señor Procurador Metropolitano conforme oficio Nro. 010/FAS de 01 de septiembre de 2023, 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.

III. ELEMENTOS DEL PROYECTO DE ORDENANZA

El artículo 67.55 del Código Municipal señala como requisitos de los proyectos de ordenanzas: (i) exposición de motivos; (ii) considerandos; (iii) articulado correspondiente; (iv) disposiciones generales, transitorias, reformatorias y derogatorias, según el caso lo amerite y deberán referirse (v) a una sola materia.

En este sentido, de la revisión del proyecto de “ORDENANZA METROPOLITANA REFORMATORIA AL CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, QUE INCLUYE EL TÍTULO IV QUE ESTABLECE EL PROCEDIMIENTO DE ADJUDICACIÓN Y VENTA DE LOCALES COMERCIALES, LOCALES ANCLA, BODEGAS Y PARQUEADEROS DE LOS CENTROS COMERCIALES POPULARES DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO”, se puede observar lo siguiente:

3.1. En la “exposición de motivos” el proyecto señala que *“el plazo para el proceso de adjudicación según la disposición transitoria segunda del Proyecto de Modernización y Ordenamiento del Comercio Minorista del centro Histórico de Quito concluyó en el año 2019; por consiguiente, la resolución C-141, aprobada por el Concejo Metropolitano el 26 de junio de 2018, actualmente es inaplicable para procesos de adjudicación. Además, en la antes mencionada norma estipuló que “Los locales que no hayan sido adjudicados hasta esa fecha serán recuperados por el Municipio de Quito quién se reservará el derecho de disponer de los mismos conforme lo determina la ley”.*

Al existir un porcentaje significativo de bienes por adjudicar mediante un proceso definitivo de transferencia que permita que la municipalidad pueda concluir el proceso de adjudicación o venta de los locales comerciales, locales anclas, bodegas y parqueaderos de los Centros Comerciales Populares.

Para ello se necesitará la autorización con el voto de los dos tercios de los integrantes del Concejo Metropolitano de Quito, conforme los establece el artículo 436 del COOTAD; por consiguiente, la Agencia Metropolitana de Coordinación de Comercio, elaborará el proyecto de resolución que será



conocido en la Comisión de Comercialización, para luego alcanzar del Concejo Metropolitano la respectiva autorización para la enajenación y transferencia de dominio.

Por las razones expuestas, es indispensable que el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, en el marco de las competencias y atribuciones que les otorga la Constitución y la Ley, está en la obligación de establecer el procedimiento de adjudicación y venta de locales comerciales, locales ancla, bodegas y parqueaderos de los Centros Comerciales Populares del Distrito Metropolitano de Quito, que garantice el derecho de propiedad privada.”

3.2. Los “considerandos” del proyecto delimitan las competencias de este Distrito Metropolitano, así como del órgano legislativo del GAD DMQ para decidir mediante ordenanza, sobre los asuntos de interés general, relativos al desarrollo integral y a la ordenación urbanística del Distrito; así como para autorizar la venta de bienes inmuebles públicos de uso privado y establecer un procedimiento de adjudicación y venta de locales comerciales, locales anclas, bodegas y parqueadero de los centros comerciales populares del Distrito Metropolitano de Quito.

3.3. El proyecto presenta un (1) artículo conformado por veinte y cuatro (24) artículos innumerados bajo el siguiente detalle:

Capítulo I: Generalidades

3.3.1. Artículo innumerado (...1).- Objeto

3.3.2. Artículo innumerado (...2).- Ámbito de aplicación

3.3.3. Artículo innumerado (...3).- Glosario de términos

Capítulo II: Gestión Institucional

3.3.4. Artículo innumerado (...4).- Entidad custodia

3.3.5. Artículo innumerado (...5).- Atribuciones de la Entidad Custodia

3.3.6. Artículo innumerado (...6).- Comisión de Comercialización

Capítulo III: Del proceso de transferencia de dominio de los bienes inmuebles del Centro Comercial Populares

3.3.7. Artículo innumerado (...7).- Fases del proceso de asignación de puestos

3.3.8. Artículo innumerado (...8).- Solicitud

3.3.9. Artículo innumerado (...9).- De la verificación de requisitos

3.3.10. Artículo innumerado (...10).- Informe técnico Entidad Custodia

3.3.11. Artículo innumerado (...11).- Informes técnicos y jurídicos

3.3.12. Artículo innumerado (...12).- De la resolución de transferencia de dominio



- 3.3.13. Artículo innumerado (...13).- Notificación Resolución
- 3.3.14. Artículo innumerado (...14).- Orden de pago
- 3.3.15. Artículo innumerado (...15).- Convenios de pago
- 3.3.16. Artículo innumerado (...16).- Minuta y escrituración
- 3.3.17. Artículo innumerado (...17).- - Inscripción en el Registro de la Propiedad
- 3.3.18. Artículo innumerado (...18).- Gastos
- 3.3.19. Artículo innumerado (...19).- De los Recursos
- 3.3.20. Artículo innumerado (...20).- (...).- Transferencia extraordinaria de derechos

Capítulo IV: Proceso de exclusión y devolución de valores

- 3.3.21. Artículo innumerado (...21).- La exclusión y devolución de valores
- 3.3.22. Artículo innumerado (...22).- Causales de exclusión
- 3.3.23. Artículo innumerado (...23).- Procedimiento para la exclusión
- 3.3.24. Artículo innumerado (...24).- Devolución de valores

3.4. El proyecto contiene: (i) una (1) disposición general; (ii) cinco (5) disposiciones transitorias; (iii) una (1) disposición derogatoria; y, (iv) una (1) disposición final.

3.5. El proyecto pretende establecer el procedimiento para la venta directa de locales comerciales, locales ancla, bodegas y parqueaderos de los Centros Comerciales Populares declarados bajo el Régimen de Propiedad Horizontal.

IV. ANÁLISIS JURÍDICO

4.1. Concordancia con la Constitución de la República, Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito.

4.1.1. Acorde a lo establecido en los artículos 253, 254, y 266 de la Constitución de la República del Ecuador, 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 y que regule el sistema nacional de competencias.

4.1.2. De conformidad con el artículo 264 de la Constitución de la República del Ecuador, los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que



determine la ley: “(...) 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.”

4.1.3. De igual forma, el Código Orgánico de Organización, Territorial, Autonomía y Descentralización en la letra b) del artículo 55; letras a) y o) del artículo 84; y, letra a) y v) del artículo 87, establecen las competencias y funciones del gobierno autónomo descentralizado municipal y las atribuciones del Concejo Metropolitano, para la expedición y aprobación de ordenanzas metropolitanas, en concordancia con lo establecido en el artículo 322 del mismo cuerpo legal, el cual señala: “Los consejos regionales y provinciales y los concejos metropolitanos y municipales aprobarán ordenanzas regionales, provinciales, metropolitanas y municipales, respectivamente, con el voto conforme de la mayoría de sus miembros. Los proyectos de ordenanzas, según corresponda a cada nivel de gobierno, deberán referirse a una sola materia y serán presentados con la exposición de motivos, el articulado que se proponga y la expresión clara de los artículos que se deroguen o reformen con la nueva ordenanza. Los proyectos que no reúnan estos requisitos no serán tramitados. El proyecto de ordenanza será sometido a dos debates para su aprobación, realizados en días distintos (...)”.

En este contexto, el artículo 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; y, el inciso segundo del artículo 445 del COOTAD, establece que, para la adjudicación de locales en mercados metropolitanos o municipales, terminales terrestres o similares, podrá obviarse el sistema de subasta o remate, previo informes técnicos y económicos, y la autorización del órgano normativo del gobierno autónomo descentralizado correspondiente.

4.1.4. El proyecto de ordenanza se enmarca en las competencias exclusivas de los gobiernos municipales, dentro de las cuales, en la Constitución de la República artículo 264, numerales 1 y 2, en concordancia con el artículo 266, se encuentra la de planificar el desarrollo cantonal con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural en el Distrito.

4.1.5. En ese sentido, el proyecto remitido por los proponentes plantea la necesidad de establecer el procedimiento para la venta directa de locales comerciales, locales ancla, bodegas y parqueaderos de los Centros Comerciales Populares declarados bajo el Régimen de Propiedad Horizontal.

4.1.6. De acuerdo con las normas precedentes, se determina que la planificación del desarrollo cantonal con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural en el Distrito, constituye una competencia exclusiva de carácter constitucional asignada a los gobiernos autónomos descentralizados metropolitanos o municipales; y, que la aprobación del procedimiento para la venta directa de locales comerciales, locales ancla, bodegas y parqueaderos de los Centros Comerciales Populares declarados bajo el Régimen de Propiedad Horizontal, es competencia del Concejo Metropolitano mediante la expedición de una ordenanza.



4.2. Normas legales vigentes que serían incompatibles, que se verían afectadas o deberían derogarse o reformarse con la aprobación de la norma propuesta.

4.2.1. El artículo 67.50 del Código Municipal dispone que el Concejo Metropolitano de Quito podrá expedir como ordenanzas normas de carácter general que serán –salvo excepciones– necesariamente reformatorias de este Código, ya por modificar sus disposiciones, o ya por agregarle otras nuevas, las cuales se denominarán ordenanzas metropolitanas.

El proyecto de ordenanza remitido incluiría un Título (IV) dentro del Libro III.3 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito.

4.3. Observaciones sugeridas respecto al proyecto de ordenanza.

4.3.1. Corregir el título de la exposición de motivos.

4.3.2. En el considerando cuarto: (i) suprimir el artículo 58 del COOTAD porque no se refiere al Alcalde Metropolitano; y, (ii) citar el artículo 89 que se refiere al Alcalde Metropolitano.

4.3.3. En el considerando quinto sustituir la palabra “*permite*” por “*establece*”.

4.3.4. En el artículo innumerado quinto (Atribuciones de la Entidad Custodia), No. 9, sustituir la palabra “comerciantes” por “comerciales”; y, en el No. 14, en la tercera línea corregir el error de tipeo.

4.3.5. En el título del capítulo III precisar que se refiere a los centros comerciales populares.

4.3.6. En el artículo innumerado octavo (Solicitud), reformular la redacción considerando que la solicitud no es para “aspirar adquirir la transferencia de dominio”, sino para iniciar el procedimiento establecido.

4.3.7. El artículo innumerado décimo sexto (Minuta y escrituración), se debería: (i) evitar la repetición del término “pago”; (ii) sustituir la palabra “beneficio” por “beneficiario”; y, (iii) precisar a qué se refiere que “las partes procurarán las actualizaciones de manera oportuna”.

4.3.8. En el artículo innumerado décimo octavo, (Gastos), sustentar por qué los gastos notariales estarán a cargo del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, qué entidad será la encargada de asumir presupuestariamente este egreso; y, se determine la fuente de financiamiento a través de los informes técnicos en observancia de los dispuesto por el artículo 166 del COOTAD y 67.62 del Código Municipal.

4.3.9. En el artículo innumerado vigésimo (Transferencia extraordinaria de derechos), en la segunda línea suprimir los términos “en el” que se encuentran repetidos. Considerar que este artículo podría incluirse sin necesidad de ubicarlo dentro de la “Sección I” que no tiene más artículos.



4.3.10. En la disposición final tener en cuenta que el proyecto se refiere a una ordenanza y que para su publicación se debe cumplir con lo dispuesto por el artículo 324 del COOTAD.

4.3.11. Teniendo en cuenta que la facultad para autorizar la transferencia y venta directa de bienes inmuebles municipales de dominio privado corresponde al Concejo Metropolitano conforme lo establecen los artículos 436, 437 y 445 del COOTAD, debería formularse un articulado que se refiera a esta atribución y su conexión con el procedimiento planteado.

V. PRONUNCIAMIENTO

5.1. Con base en los fundamentos expuestos, la Procuraduría Metropolitana concluye que de acuerdo con lo manifestado en la letra a) del artículo 87 del COOTAD, en concordancia con los artículos 67.48, 67.49 y 67.50 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, le corresponde al Concejo Metropolitano de Quito debatir el proyecto de "ORDENANZA METROPOLITANA REFORMATORIA AL CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, QUE INCLUYE EL TÍTULO IV QUE ESTABLECE EL PROCEDIMIENTO DE ADJUDICACIÓN Y VENTA DE LOCALES COMERCIALES, LOCALES ANCLA, BODEGAS Y PARQUEADEROS DE LOS CENTROS COMERCIALES POPULARES DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO".

5.2. De igual manera, en función de la propuesta normativa remitida se concluye que ésta se encuentra dentro del régimen de competencias del Distrito Metropolitano, y observa las disposiciones previstas en el ordenamiento jurídico, por lo cual, esta Procuraduría emite viabilidad jurídica no vinculante, y lo remite para continuar con el procedimiento parlamentario previsto en el artículo 322 del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía Descentralización, y en los artículos 67.57 y siguientes del Código Municipal.

Este informe no se refiere a aspectos técnicos contenidos en el proyecto de Ordenanza analizado, así como tampoco, a aquellos inherentes a las competencias de las dependencias que emitieron los informes técnicos, mismos que son de exclusiva responsabilidad de las áreas que los generen.

Atentamente,

Ana Sofía Reyna Gallegos

SUBPROCURADORA DE ASESORÍA DE USO Y OCUPACIÓN DE SUELO PROCURADURÍA METROPOLITANA DEL GAD DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO - SUBPROCURADURÍA DE ASESORÍA DE USO Y OCUPACIÓN DEL SUELO