

**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2023-0710-O**

**Quito, D.M., 24 de febrero de 2023**

**Asunto:** Informe en relación con el Oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2023-0405-O y la Resolución Nro. 002-COT-2023 Exp. PM Nro. 2023-00145

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

De mi consideración:

En relación con el Oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2023-0405-O, de 27 de enero de 2023, de la Secretaría General del Concejo Metropolitano presento el siguiente informe jurídico (el "Informe"):

#### **Competencia**

Emito el presente Informe, fundamentado en la Resolución No. AQ 011-2022, de 16 de marzo de 2022 emitida por el Alcalde del Distrito Metropolitano de Quito; y, la delegación otorgada por el Procurador Metropolitano, mediante Oficio No. 00018/SV de 17 de marzo de 2022; en mi calidad de Subprocurador Metropolitano.

#### **Objeto y alcance**

1. El objeto de este Informe es expresar a la Comisión de Ordenamiento Territorial (la "Comisión"), el criterio de la Procuraduría Metropolitana respecto al siguiente asunto planteado (el "Requerimiento"): "[...] *Por medio del presente remito la Resolución No. 002-COT-2023, expedida en la sesión No. 083-ordinaria de la Comisión de Ordenamiento Territorial de 20 de enero de 2023.*". La referida Resolución en su parte pertinente señaló: "*La Comisión de Ordenamiento Territorial, en la sesión No. 083 - ordinaria de 20 de enero de 2023, durante el tratamiento del segundo punto del orden del día, resolvió: a) Dar por conocido el proyecto de "Ordenanza Metropolitana reformativa al Libro IV.7 sobre ordenamiento territorial del Código Municipal, que agrega procedimientos de postregularización y levantamiento de hipotecas gravámenes e hipotecas en asentamientos humanos de hecho y consolidado y urbanizaciones de interés social y desarrollo progresivo en el Distrito Metropolitano de Quito"; y, b) solicitar a las entidades técnicas del Distrito Metropolitano de Quito, esto es la Secretaría General de Coordinación Territorial y Participación Ciudadana; Dirección Metropolitana Financiera; y, Procuraduría Metropolitana, emitan los informes técnicos y legales del proyecto de Ordenanza materia de esta resolución.*".

2. Este Informe se refiere, en función del requerimiento, a competencia, procedimiento y régimen jurídico aplicable al proyecto de "*Ordenanza Metropolitana reformativa al Libro IV.7 sobre ordenamiento territorial del Código Municipal, que agrega procedimientos de post-regularización y levantamiento de hipotecas gravámenes e hipotecas en asentamientos humanos de hecho y consolidado y urbanizaciones de interés social y desarrollo progresivo en el Distrito Metropolitano de Quito*" (el "Proyecto").

3. Este pronunciamiento tiene naturaleza informativa, de conformidad con el artículo 123 del Código Orgánico Administrativo; y el ámbito de aplicación y requisitos previstos en el artículo 1, (letra c) de la

**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2023-0710-O**

**Quito, D.M., 24 de febrero de 2023**

Resolución No. AQ 011-2022 de 16 de marzo de 2022 emitida por el Alcalde Metropolitano. La evaluación del mérito, oportunidad y conveniencia de las decisiones corresponde a la Comisión.

**Marco jurídico**

1. Para el presente caso, la Constitución de la República (la “Constitución”), el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (“COOTAD”), la Ley Orgánica de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito (“LORDMQ”), regulan, en lo relevante, las facultades legislativas del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito (“GAD DMQ”), como se describe a continuación:

2. El artículo 226 de la Constitución reconoce el principio de legalidad para las actuaciones de la administración pública, indicando lo siguiente: “Art. 226.- Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución”. Por su parte, el artículo 240 *ibídem* establece que los gobiernos autónomos descentralizados (“GAD”) de las regiones, distritos metropolitanos, provincias y cantones tienen facultades legislativas (limitadas) en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales.

3. El artículo 87, (letra a), del COOTAD señala que es competencia del Concejo Metropolitano, ejercer la facultad normativa en las materias de competencia del gobierno autónomo descentralizado mediante la expedición de ordenanzas metropolitanas, acuerdos y resoluciones.

4. En particular, el GAD DMQ, tiene competencia exclusiva para planificar el desarrollo cantonal, regular y ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo del cantón, de conformidad con los artículos 264 (núm. 1 y 2) y 266 de la Constitución; 55 (letras a y b), 85; y, 87 (letra v) del COOTAD; 2 (núm. 1) de la LORDMQ; y, para decidir mediante ordenanza, sobre los asuntos de interés general, relativos al desarrollo integral y a la ordenación urbanística del Distrito, de acuerdo con el artículo 8 (núm. 1 y 2) de la LORDMQ.

5. Mediante Oficio No. GADDMQ-SGCM-2023-0156-O, de 12 de enero de 2023, el Abg. Pablo Santillán Paredes, Secretario General del Concejo Metropolitano de Quito, presentó la verificación de cumplimiento de requisitos formales, previo al tratamiento correspondiente del proyecto de iniciativa legislativa de competencia del Concejo Metropolitano de Quito.

6. Con Oficio No. GADDMQ-DC-ANL-2023-0013-O, de 10 de enero de 2023, dirigido al Secretario General del Concejo Metropolitano, la Lcda. Amparito de Lourdes Narváez López, Concejala Metropolitana, remitió la iniciativa legislativa conjunta desarrollada por los Concejales Metropolitanos Luis Reina, Fernando Morales y Amparito Narváez, respecto al Proyecto de " ORDENANZA METROPOLITANA REFORMATIVA AL LIBRO IV.7 SOBRE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL CÓDIGO MUNICIPAL, QUE AGREGA PROCEDIMIENTOS DE POST-REGULARIZACIÓN Y LEVANTAMIENTO DE HIPOTECAS GRAVÁMENES E HIPOTECAS EN ASENTAMIENTOS HUMANOS DE HECHO Y CONSOLIDADO Y URBANIZACIONES DE INTERÉS SOCIAL Y DESARROLLO PROGRESIVO EN EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO", a fin de que se proceda con la calificación y verificación de los requisitos necesarios para el trámite legislativo respectivo.

**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2023-0710-O**

**Quito, D.M., 24 de febrero de 2023**

### **Análisis jurídico**

Como se anotó, el presente Informe se refiere a: (i) competencia, procedimiento y régimen jurídico aplicable al Proyecto; y, (ii) observaciones específicas en relación con el texto del Proyecto, conforme el siguiente análisis:

#### **Competencia, procedimiento y régimen jurídico aplicable al Proyecto**

1. El artículo 226 de la Constitución, sobre las actuaciones de la administración pública dispone lo siguiente: “*Art. 226.- Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución.*”

2. De acuerdo con la norma constitucional transcrita, por la cual las instituciones del Estado y toda persona que actúe en virtud de una potestad estatal ejercen las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley, consagra en sí misma el principio de legalidad, el cual constituye una garantía del goce efectivo de los derechos constitucionales, y sustenta el ejercicio del poder público, pues toda intervención que no se encuentre autorizada por la ley, constituye una vulneración a este principio.

3. El principio de legalidad como fuente y medida para el ejercicio del poder público, implica que ninguna persona está habilitada a ejercer autoridad sobre los demás miembros de una comunidad o los individuos, sin una norma que otorgue esa capacidad y, en cualquier caso, siempre dentro del límite de la competencia asignada.

4. Con este contexto, respecto al Proyecto, ha de considerarse:

a. El COOTAD, en el artículo 87 (letra a), establece la facultad normativa del gobierno autónomo descentralizado metropolitano en materias de su competencia mediante la expedición de: ordenanzas metropolitanas, acuerdos y resoluciones;

b. De conformidad con los artículos 322 y 323 del COOTAD, el Proyecto es una propuesta de Ordenanza por establecer disposiciones normativas relativas a un asunto de interés general para al DMQ; y,

c. La aprobación de un proyecto de ordenanza seguirá, principalmente, el procedimiento establecido en el artículo 322 del COOTAD y para el GAD DMQ, adicionalmente, el previsto, en lo relevante, en la Resolución C-074, de 8 de marzo de 2016.

#### **En relación con la competencia de planificación del desarrollo integral distrital, ordenación urbanística y del uso y ocupación del suelo**

Las competencias de planificación del desarrollo integral distrital, ordenación urbanística y del uso y ocupación del suelo, tienen fuente constitucional y legal, a saber:

1. En *primer lugar*, la Constitución establece:

a. En el artículo 264, (núm. 1 y 2) (énfasis añadido), que: “*Los gobiernos municipales tendrán las*

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2023-0710-O

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

siguientes competencias exclusivas, sin perjuicio de otras que determine la ley: [...] 1. Planificar el desarrollo cantonal; [...] 2. Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón"; y,

b. En el artículo 266 (énfasis añadido) que: "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".

2. En segundo lugar, la LORDMQ prevé:

a. En el artículo 2 (núm. 1) (énfasis añadido) que: "Además de las contempladas en la Ley Orgánica de Régimen Municipal, el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito cumplirá las finalidades siguientes: 1) Regulará el uso y la adecuada ocupación del suelo y ejercerá control sobre el mismo con competencia exclusiva y privativa. De igual manera regulará y controlará, con competencia exclusiva y privativa las construcciones o edificaciones, su estado, utilización y condiciones [...]"; y,

b. En el artículo 8 (núm. 1 y 2) que: "Le corresponde especialmente, al Concejo Metropolitano: [...] 1) Decidir mediante Ordenanza, sobre los asuntos de interés general, relativos al desarrollo integral y a la ordenación urbanística del Distrito; y, 2) [...] establecer, mediante Ordenanza y con competencia exclusiva y privativa dentro del Distrito, normas generales para la regulación del uso y aprovechamiento del suelo [...]".

c. En el artículo 26, que: "La decisión sobre el destino del suelo y su forma de aprovechamiento dentro del territorio distrital, compete, exclusivamente, a las autoridades del Distrito Metropolitano."

3. En tercer lugar, el COOTAD determina:

a. En el artículo 85 (énfasis añadido): "Los gobiernos autónomos descentralizados de los distritos metropolitanos ejercerán las competencias que corresponden a los gobiernos cantonales y todas las que puedan ser asumidas de los gobiernos provinciales y regionales, sin perjuicio de las adicionales que se les asigne";

b. En el artículo 87 (letra v), (énfasis añadido): "Al concejo metropolitano le corresponde: [...] v) Regular y controlar el uso del suelo en el territorio del distrito metropolitano, de conformidad con las leyes sobre la materia, y establecer el régimen urbanístico de la tierra [...]".

#### **Procedimiento en relación con la Comisión de Ordenamiento Territorial**

1. El Código Municipal, en el artículo 20, establece que las comisiones del Concejo Metropolitano son órganos asesores del Cuerpo Edilicio conformados por concejales y concejales metropolitanos, cuya principal función consiste en emitir: antecedentes, conclusiones, recomendaciones y dictámenes para resolución del Concejo Metropolitano sobre los temas puestos en su conocimiento.

2. En concordancia, el artículo 26 del Código Municipal, determina que las comisiones conformadas procurarán que su gestión sea tendiente a desarrollar la ciudad desde una perspectiva integral, articulando políticas económicas, sociales, culturales, ambientales y administrativas bajo un precepto de orden territorial, a fin de garantizar un desarrollo armónico del Distrito Metropolitano, en coordinación con otras funciones del Estado o con otros organismos que integran el sector público, utilizando responsablemente los recursos naturales mediante el control riguroso y el manejo especial de las áreas protegidas, de tal manera que se ocupe integralmente el territorio, estructurando el sistema urbano, en

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2023-0710-O

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

razón de las oportunidades propias de cada zona incluyendo los roles productivos de los centros urbanos, la dotación de servicios e infraestructura, el desarrollo de zonas por sus potencialidades y el desarrollo de las centralidades para reducir los desequilibrios urbanos y el crecimiento armónico del Distrito, propendiendo siempre a conseguir una armonía entre territorio, población, actividades, servicios e infraestructuras.

3. En relación con las comisiones del Concejo Metropolitano, el artículo 22 del Código Municipal, prevé cuatro ejes estratégicos, específicamente consta el Eje territorial que busca desarrollar un territorio que consolide entornos favorables, regularizando la propiedad desde el punto de vista de la equidad social, identidad local y sostenibilidad ambiental, dotándolo de la infraestructura vial que mejore la circulación vehicular, y; cumplimiento de las normas de convivencia.

4. En particular sobre la Comisión, el artículo 23 del Código Municipal, la enlista en el eje territorial junto con: (i) Comisión de Movilidad; (ii) Comisión de Ambiente; (iii) Comisión de Áreas Históricas y Patrimonio; (iv) Comisión de Vivienda y Hábitat; (v) Comisión de Propiedad y Espacio Público; y, (vi) Comisión de Uso de Suelo.

5. El artículo 67 del Código Municipal, establece las atribuciones y responsabilidades de las comisiones del Concejo Metropolitano, en lo relevante, sobre la Comisión de Ordenamiento Territorial, establece lo siguiente (énfasis añadido): “Art. 67.- Ámbito de las comisiones.- Los deberes y atribuciones de las comisiones del Concejo Metropolitano son las determinadas en la normativa nacional y metropolitana vigente dentro de su ámbito de acción correspondiente, detallado a continuación: [...] Comisión de Ordenamiento Territorial: Estudiar, elaborar y proponer al Concejo proyectos normativos que contengan el diseño y adopción de los instrumentos y procedimientos de gestión que permitan ejecutar actuaciones integrales de regularización de asentamientos humanos de hecho y consolidados para lo cual propondrá la inclusión de las modificaciones aprobadas en el Plan de Ordenamiento Territorial.”

6. El ejercicio de esos deberes y atribuciones concretos se efectuará en concordancia con las disposiciones de los artículos 20 y 26 del Código Municipal y el régimen jurídico aplicable, dependiendo del asunto específico que se trate (materia).

7. Con ese contexto, en especial, de acuerdo con el artículo 67 del Código Municipal, la Comisión tiene competencia para estudiar, elaborar y proponer proyectos normativos relativos a los instrumentos y procedimientos de gestión que permitan ejecutar actuaciones integrales de regularización de asentamientos humanos de hecho y consolidados.

8. El Proyecto se refiere a la incorporación, en el Libro IV.7 del Código Municipal, de un Título que establezca el procedimiento de post-regularización que incluye el levantamiento de gravámenes e hipotecas de los asentamientos humanos de hecho y consolidado y las urbanizaciones de interés social y desarrollo progresivo en el Distrito Metropolitano de Quito

#### **Observaciones específicas al Proyecto**

En este apartado constan los comentarios específicos respecto al contenido de la exposición de motivos, considerandos y articulado del Proyecto.

1. *Primero.* De conformidad con el artículo 322 del COOTAD, los proyectos de ordenanzas deben referirse a una sola materia y contendrán, de manera general: (i) la exposición de motivos, (ii) los

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2023-0710-O

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

considerandos que lo fundamentan y, (iii) la expresión clara de los artículos que se derogan, reforman o añaden con la nueva ordenanza. El efecto del incumplimiento de estos requisitos es que el proyecto no deba ser tramitado.

El Proyecto contendría los elementos indicados en el párrafo inmediato precedente (i) al referirse a una sola materia; (ii) contener una exposición de motivos que buscaría justificar la necesidad de la propuesta; (iii) señalar en los considerandos las normas que justifican al Proyecto y que se refieren a las competencias del Concejo Metropolitano (órgano legislativo del GAD DMQ) que permitirían su sanción; y, (iv) establecer el articulado que se incorpora.

2. *Segundo.* En relación a los considerandos, se debería:

- a. Realizar la actualización del articulado relacionado con el Código Municipal.
- b. Se deberían suprimir los artículos 436, 440 y 596 del COOTAD y 3686, 3688 y 3689 del Código Municipal, que no tienen relación con la materia del proyecto.
- c. Se sugiere que en el caso de referirse a normativa que ha sido eliminada del Código Municipal se haga mención a la ordenanza específica que la contiene.

3. *Tercero.* Con relación al articulado del Proyecto, se podría considerar:

- a. En el artículo innumerado 2, en la última línea, luego de la frase “*vigencia de la*” aumentar la palabra “*Ordenanza*”.
- b. En el artículo innumerado 11, en el segundo inciso, precisar a qué circunstancia corresponde el período señalado.
- c. En el artículo innumerado 13, en el último inciso, se podría sustituir el texto “*se aplicarán las medidas penales o administrativas*” por “*se iniciarán las acciones administrativas o penales*”.
- d. A partir del artículo innumerado 14 reenumerar los artículos del proyecto.
- e. En la disposición general primera, en la primera línea, sustituir la palabra “*instituido*” por “*constituido*”.
- f. En la disposición general tercera, en la primera línea, corregir la redacción.
- g. Con relación a la disposición cuarta, se sugiere contar con el informe de la Dirección Metropolitana Financiera, respecto a si el contenido de esta disposición podría constituir una pre asignación presupuestaria prohibida por ley.
- h. En la disposición transitoria sexta sería pertinente establecer la fecha del período de gracia al que se refiere.
- i. Incorporar una disposición final que establezca la vigencia y publicación de la ordenanza.

**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2023-0710-O**

**Quito, D.M., 24 de febrero de 2023**

**Conclusiones**

Con base en los fundamentos expuestos, la Procuraduría Metropolitana, respecto al Requerimiento, concluye y, según el caso, recomienda lo siguiente:

- a. El órgano legislativo del GAD DMQ es competente para conocer el proyecto de ordenanza objeto de este informe, según las consideraciones efectuadas en el mismo;
- b. La aprobación del Proyecto, por ser una propuesta de ordenanza, seguirá el procedimiento establecido en el artículo 322 del COOTAD y el procedimiento establecido en la Resolución C-074, de 8 de marzo de 2016;
- c. En atención a las competencias de las comisiones del Concejo Metropolitano, el Proyecto, como lo ha sido, debería ser conocido por la Comisión de Ordenamiento Territorial;
- d. En función del Requerimiento, Procuraduría Metropolitana emite criterio legal favorable para que la Comisión de Ordenamiento Territorial, de considerarlo pertinente, continúe con el trámite para la aprobación del Proyecto, tomando en cuenta las observaciones realizadas al mismo;
- e. Se recomienda:
  - (i) Sustentar el Proyecto con los informes de las dependencias municipales relacionadas con el mismo;
  - (ii) Considerar las notas efectuadas en el apartado de observaciones específicas al Proyecto, que se han emitido en calidad de asesoría.

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

Con sentimientos de distinguida consideración.

Atentamente,

***Documento firmado electrónicamente***

Mgs. Paul Esteban Romero Osorio  
**SUBPROCURADOR DE ASESORÍA DE USO Y OCUPACIÓN DE SUELOS  
PROCURADURÍA METROPOLITANA DEL GAD DEL DISTRITO METROPOLITANO DE  
QUITO - SUBPROCURADURÍA DE SUELO**

Referencias:

- GADDMQ-SGCM-2023-0405-O

Anexos:

- 1. Iniciativa.pdf
- 1.2 iniciativa\_conjunta.pdf
- 1.3 proyecto\_de\_ordenanza\_hipotecas\_al\_6enero2022.docx



**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2023-0710-O**

**Quito, D.M., 24 de febrero de 2023**

- 2. Calificación.pdf
- resolución\_no\_002-cot-2023.pdf
- GADDMQ-SGCM-2023-0156-O.pdf
- GADDMQ-SGCM-2023-0405-O.pdf
- GADDMQ-DC-ANL-2023-0049-O.pdf
- GADDMQ-DC-ANL-2023-0013-O.pdf

Copia:

Señora Ingeniera  
Adriana Jenoveva Buitrón Cobo

**Funcionario Directivo 10**

**PROCURADURÍA METROPOLITANA DEL GAD DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO -  
SUBPROCURADURÍA DE SUELO**

Señora Doctora  
Monica Janeth Guzman Velasco

**Servidor Municipal 12**

**PROCURADURÍA METROPOLITANA DEL GAD DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO -  
SUBPROCURADURÍA DE SUELO**

Señor Doctor  
Edison Xavier Yopez Vinueza

**Lider de Equipo**

**PROCURADURÍA METROPOLITANA DEL GAD DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO -  
SUBPROCURADURÍA DE SUELO**

Señora Doctora  
Veronica Elizabeth Caceres Barrera

**Lideresa de Equipo**

**PROCURADURÍA METROPOLITANA DEL GAD DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO -  
SUBPROCURADURÍA DE SUELO**

Señora Licenciada  
Amparito de Lourdes Narvaez Lopez

**Concejala Metropolitana**

**DESPACHO CONCEJAL NARVAEZ LOPEZ AMPARITO DE LOURDES**

Acción	Siglas Responsable	Siglas Unidad	Fecha	Sumilla
Elaborado por: Monica Janeth Guzman Velasco	mjgv	PM-SUE	2023-02-17	
Revisado por: Edison Xavier Yopez Vinueza	exyv	PM-SUE	2023-02-22	
Aprobado por: Paul Esteban Romero Osorio	pero	PM-SUE	2023-02-24	

