

# INFORME TECNICO SOBRE EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA PARA EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO – BORRADOR PARA DISCUSIÓN PÚBLICA

## I. Antecedentes

La Constitución del Ecuador (2008) en su Art. 266<sup>1</sup> y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD, 2010)<sup>2</sup>, determinan que las ciudades con más del siete por ciento de la población nacional (ya sea en áreas conurbadas o en cantones individuales) podrán conformar distritos metropolitanos que se regirán por un estatuto de autonomía como su norma institucional básica. En cumplimiento de esta disposición, el Cantón Quito a partir del 27 de diciembre de 1993 se convierte en Distrito Metropolitano de Quito desde de la publicación en Registro Oficial de la *Ley Especial de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito*<sup>3</sup>. Sin embargo, para llegar a consolidar esta cualidad de ser Distrito Metropolitano, es necesario que se dé cumplimiento al mandato constitucional indicado y a la Ley vigente, a fin de poner esta propuesta a debate público y posterior aprobación de los niveles constitucionales correspondientes; así como, de la ciudadanía en general.

Para lograr este objetivo, y luego de un proceso de contratación pública de una consultoría externa<sup>4</sup> realizada por el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito en 2019 con el apoyo de los representantes en el Ecuador del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), se pudo llevar a cabo la elaboración de la propuesta del *“Proyecto de Estatuto de Autonomía para el Distrito Metropolitano de Quito- Borrador para discusión pública (2020)”*, documento<sup>5</sup> que fue presentado a la ciudad el 18 de febrero de 2020, en la sala Capitular de San Agustín; sitio emblemático, y donde se han suscitado hechos históricos para la ciudad y el país.

Considerando que un estatuto de autonomía como el presentado por el consultor contratado para el efecto, constituye un tema complejo por su estructura y variados componentes, el Instituto Metropolitano de Planificación Urbana (IMPU) a petición de la Comisión de Planificación Estratégica

---

<sup>1</sup> CGRE (2008). Art. 266, se refiere a los gobiernos de los distritos metropolitanos autónomos

<sup>2</sup> COOTAD (2010). Art. 77 se refiere al Proyecto de estatuto de Autonomía.

<sup>3</sup> Ley Especial para el Distrito Metropolitano de Quito. Ver

<https://gobiernoabierto.quito.gob.ec/Archivos/Transparencia/2016/01enero/A2/ANEXOS/PROQU LEY DE REGIMEN PARA EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO.pdf>

<sup>4</sup> ) Consultoría liderada el Arq. Fernando Carrión Mena – Asesor Institucional del Alcalde Jorge Yunda.

<sup>5</sup> Documento considerado como “Borrador para Discusión Pública”.

del Concejo Metropolitano de Quito, ha procedido a realizar un análisis dentro de sus capacidades técnicas al documento mencionado, y cuyos detalles se presentan a continuación.

**II. Análisis técnico sobre el cumplimiento del Art. 77 del COOTAD (2010)<sup>6</sup> en el “Proyecto de Estatuto de Autonomía para el Distrito Metropolitano de Quito – Borrador para discusión pública” (2020)**

La Constitución de la Republica del Ecuador (CRE,2008)<sup>7</sup> en su Art. 246 determina:

**Art.246:**

“El estatuto aprobado será norma institucional básica de la región y establecerá su denominación, símbolos, principios, instituciones del gobierno regional y su sede, así como la identificación de los bienes, rentas, recursos propios y la enumeración de las competencias que inicialmente asumirá. Las reformas al estatuto se realizarán con sujeción al proceso en él establecido y requerirán de dictamen favorable de la Corte Constitucional.”

De la misma manera, el COOTAD (2010) en su Art. 77, establece:

**Art. 77.- Proyecto de Estatuto de Autonomía:**

“El estatuto aprobado será la norma institucional básica del gobierno autónomo descentralizado metropolitano. El estatuto establecerá al menos, su denominación, símbolos, principios, instituciones y órganos del gobierno metropolitano y su sede; así como la identificación de sus competencias, bienes, rentas y recursos propios.

El estatuto preverá de manera obligatoria, estructuras desconcentradas.”

En este contexto, el documento denominado “Proyecto de Estatuto de Autonomía para el Distrito Metropolitano de Quito – Borrador para discusión pública” (2020), debería incluir en su estructura los siguientes componentes: la denominación del Distrito; sus símbolos; los principios que le rigen; sus instituciones de gobierno y la sede de las mismas; bienes, rentas y recursos propios; y, las competencias que asumirá.

---

<sup>6</sup> COOTAD. (2010). *Capítulo I. Distritos Metropolitanos Autónomos*. Art. 77. Consultado el 28/07/2023. Disponible en <https://www.cpccs.gob.ec/wp-content/uploads/2020/01/cootad.pdf>

<sup>7</sup> CRE. 2008. *Capítulo II-Organización del Territorio*. Art. 246. Consultado 28/07/2023. Disponible en [https://www.ecuadorencifras.gob.ec/LOTAIP/2017/DIJU/octubre/LA2\\_OCT\\_DIJU\\_Constitucion.pdf](https://www.ecuadorencifras.gob.ec/LOTAIP/2017/DIJU/octubre/LA2_OCT_DIJU_Constitucion.pdf)

- **Estructura y contenido del proyecto “Proyecto de Estatuto de Autonomía para el Distrito Metropolitano de Quito – Borrador para discusión pública” (2020).**

La redacción de este documento – estatuto de autonomía – está constituido de los siguientes títulos<sup>8</sup> que han sido definidos por la Constitución:

#### Título Primero. - Del Distrito Metropolitano de Quito.

Contempla los principios, conceptos y reglas fundamentales en que se fundamenta el Estatuto.

- Se define el alcance del régimen especial aplicable al DMQ, dejando en claro que fue creado en 1993 a partir de la puesta en vigencia de la Ley Especial para el Distrito Metropolitano de Quito.
- Se pone énfasis en la expresión “norma institucional básica” con la que el Art. 246 de la Constitución se refiere al Estatuto.
- Se expresa el principio de competencia en donde se aclara que los gobiernos autónomos al tener competencias exclusivas, estas se convierten en normas prevalecientes, incluso frente a normas jerárquicamente superiores. Por tanto, el estatuto se convierte en “la norma institucional básica del Distrito, salvo en la que tenga que ver con competencias exclusivas del Estado Central.
- Incluye temas relacionados a los derechos, como fines fundamentales del Distrito.
- Se refiere a la cualidad de “capitalidad” y se puntualiza que Quito es capital de República, del Distrito y de la Provincia de Pichincha.
- Se ratifica los límites determinados por la Ley Especial de Régimen para el Distrito Metropolitano de 1993 (antiguo cantón Quito).
- Se recupera la categoría de “vecinos” y se establece tres principios rectores: a) Interculturalidad y diversidad; b) Distrito global; y c) Distrito Sostenible.
- Se determinan los símbolos del DMQ (escudo, bandera, himno) y se recupera los conceptos tradicionales de municipio (espacio territorial) y Municipalidad (gobierno)

#### Título Segundo. - de los derechos.

Contempla los derechos propios de la vida en la ciudad:

- Derechos de la vida digna
- Derechos de la familia

---

<sup>8</sup> Sobre el análisis de los títulos que componen el proyecto de estatuto de autonomía, han sido referenciados del informe del asesor institucional Juan Pablo Aguilar Andrade presentado al IMPU el 10/12/2019. Denominado Producto 1.

- Derechos a la participación
- Derechos a la vivienda digna y hábitat adecuado
- Derechos a la seguridad
- Derechos a la protección ante desastres, y
- Derecho a la ciudad, en donde se define a los derechos relacionados con la convivencia urbana como: uso de espacio público, libre desarrollo de actividades, infraestructura y servicios, derecho a edificar.

#### Título Tercero. - de las competencias distritales

En materia de competencias se fundamenta en el Art. 266 de la Constitución de la Republica del Ecuador (CRE,2008), que dispone que los gobiernos de los distritos metropolitanos pueden ejercer todas las que corresponden a los gobiernos regionales, provinciales y municipales; sobre esto, el proyecto no establece limitaciones y deja en claro que el gobierno del DMQ asume esas competencias. A pesar de ello, establece que:

- En el caso de ciertas competencias en las que actúan otros niveles de gobierno, se hace precisiones a fin de dejar establecido los espacios de actuación de cada gobierno, tales como: obras viales, gestión ambiental, educación y salud, promoción cultural, patrimonio, deporte y gestión de riesgo.
- Se habla de competencias concurrentes aplicando el principio de subsidiariedad y dejando en claro, en todo caso, que deberá primar la planificación distrital.
- Se incluye la explicación de que la autonomía no excluye del ordenamiento jurídico nacional.

#### Título Cuarto. - de los bienes, rentas y recursos

Se basa fundamentalmente en lo que determina el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización y se incluye los siguientes puntos:

- Reglas de coordinación con el Consejo Provincial, en materia de bienes públicos, a fin de dejar en claro cuáles corresponden a qué gobierno;
- Reglas sobre aprobación del presupuesto en el caso de las zonas metropolitanas;
- Asignación del 10% del presupuesto distrital a las zonas metropolitanas;
- Necesidad de autorización del Concejo Metropolitano para que el gobierno distrital puede incursionar en actividades económicas junto con el sector privado; y,
- Regulación de los tributos, recogiendo lo dispuesto por el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

#### Título Quinto. - de la organización territorial distrital.

Se regulan dos temas: la estructura territorial del DMQ y la planificación territorial.

- Sobre estructura territorial se menciona la existencia de parroquias (urbanas y rurales) y se les agrupa en zonas metropolitanas: Además, se elimina la distinción entre lo urbano y lo rural y se la substituye por urbano y suburbano. En cada parroquia suburbana, se limita un casco urbano que tendrá la categoría de cabecera parroquial.
- Se considera el reconocimiento de las comunas ancestrales como territorios autónomos, regidos por sus propias normas y esquemas de gobierno, tal como indica el Art 171 de la Constitución.
- En cuanto a la planificación territorial, el principio rector se plantea como el de la función social del territorio.
- Para la planificación territorial se establecen las siguientes clases de planes: a) Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito Metropolitano de Quito; b) Plan de Uso y Gestión del Suelo; c) Planes maestros sectoriales; d) Planes territoriales zonales; e) Planes de detalle; y, f) Planes especiales y de urbanización.
- Se incluye regulaciones sobre la clasificación del suelo en urbano, urbanizable y no urbanizable.
- Se establece un patrimonio distrital de suelo, como instrumento de planificación y regulación del precio del suelo.
- Se incluye el derecho de tanteo y retracto.

#### Título Sexto. - del gobierno del distrito metropolitano.

Para cada nivel territorial dentro del Distrito, se distribuyen competencias se establecen órganos de gobierno, divididos en autoridades Legislativas y ejecutivas.

- Para el caso del DMQ se mantiene un Concejo Metropolitano y un Alcalde Metropolitano.
- Se propone la elección de concejales por cada zona metropolitana.
- Se incluye la propuesta de elección de primer vicepresidente del Concejo Metropolitano; así como también, del Vicealcalde
- Se mantiene la estructura actual en cuanto a las comisiones, Secretaría y Procuraduría.
- Las zonas Metropolitanas se constituirán por a) Ayuntamiento conformado por 5 ediles elegidos del sector y por votación popular; y b) Un regidor, elegido por el ayuntamiento.
- Se mantienen las juntas parroquiales y se abre un espacio para las comunas con su propia organización y propiedad comunitaria.
- Se establecen organizaciones barriales y jueces de paz.

- Se propone 5 formas de participación ciudadana a más de las existentes: a) Consulta directa; b) Consulta mediante difusión pública; c) Control de la disciplina urbanística; d) Conformación de organizaciones barriales; y, e) Comités de asesoría y corporaciones ciudadanas de seguimiento y control.
- Se prevé que tanto el Concejo Metropolitano como los Ayuntamientos dicten ordenanzas distritales y zonales respectivamente.
- Se propone la regulación de las empresas públicas metropolitanas y 5 órganos autónomos: a) Univerciudad, centro de formación y pensamiento; b) Defensoría Vecinal; c) Comisión Metropolitana de Lucha contra la Corrupción; d) Cuerpo de Bomberos; y, e) Cuerpo de agentes de Control Metropolitano.
- Se incluye la creación de La Junta de Reclamaciones, con el fin de proteger los derechos de los vecinos descongestionar la administración de justicia en lo contencioso administrativo.

#### Título Séptimo. - del régimen de mancomunidad y los regímenes especiales.

Contiene dos partes, una primera en la que se mantienen instituciones de la legislación vigente y una segunda en la que se crea un nuevo régimen.

- En la primera está el régimen de mancomunidad, que está ya regulado por la Ley Orgánica de Régimen del Distrito Metropolitano de Quito, que implica la posibilidad de que se dicten ordenanzas conjuntas con cantones circunvecinos; y, los convenios de mancomunidad y consorcios, formas asociativas municipales que son reguladas por el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (Título VII, Capítulo I).
- El proyecto de estatuto crea la posibilidad de regímenes especiales por medio de los cuales se puede integrar al Distrito a los municipios circunvecinos que lo deseen, manteniendo su propio régimen organizativo, pero integrándose a la planificación distrital.

#### Título Octavo. - de las reformas al presente estatuto.

El proyecto de estatuto concluye con el Título que regula el procedimiento para reformarlo, en la que se habla sobre las iniciativas planteada para este caso como: del Concejo Metropolitano, del Alcalde Metropolitano, de uno o mas ayuntamientos, de la mitad mas uno de las juntas parroquiales, y al menos el 8% de los inscritos en el padrón electoral del DMQ entre otros.

- Se menciona sobre la aprobación del proyecto de Estatuto de Autonomía por parte del Concejo Metropolitano.

- Sobre el dictamen de la Corte Constitucional
- Y, sobre la consulta popular.

A manera de síntesis, se presenta a continuación en **Tabla 1**, la estructura y los temas *mínimos necesarios* dispuestos por los Art. 246 de la Constitución de la Republica del Ecuador y Art. 77 del COOTAD (2010), a fin de determinar su cumplimiento en el proyecto presentado a alcaldía en febrero de 2020.

**Tabla 1.** Síntesis interpretativa de la estructura del “*Proyecto de Estatuto de Autonomía para el Distrito Metropolitano de Quito – Borrador para discusión pública*” (2020).

Títulos incluidos en el Proyecto EADMQ	Cumple Art. 77 cotad (2010)	Cumple Art 246. CRE (2008)
Título Primero.: Del Distrito Metropolitano de Quito	x	x
Título Segundo. - de los derechos.	x	x
Título Tercero. - de las competencias distritales	x	x
Título Cuarto. - de los bienes, rentas y recursos	x	x
Título Quinto. - de la organización territorial distrital.	x	x
Título Sexto. - del gobierno del distrito metropolitano.	x	x
Título Séptimo. - del régimen de mancomunidad y los regímenes especiales.	x	x
Título Octavo. - de las reformas al presente estatuto.	x	x

**Fuente:** Elaboración propia IMPU-2023.

### III. Conclusiones.

El Instituto Metropolitano de Planificación Urbana y Territorial (IMPU), al ser un nivel eminentemente técnico en temas de planificación urbana y territorial, ha procedido a realizar un análisis centrado básicamente en la inclusión o no de los temas de tratamiento obligatorio determinados por los artículos 246 de la Constitución de la Republica del Ecuador (CRE,2008) y 77 del COOTAD (2010) en el “*Proyecto de Estatuto de Autonomía para el Distrito Metropolitano de Quito– Borrador para discusión pública*” (2020).

Siendo esta la actividad realizada por el IMPU, se evidencia que existe la inclusión de los temas *mínimos básicos* que exigen los artículos mencionados para la formulación del “*Proyecto de Estatuto de Autonomía para el Distrito Metropolitano de Quito– Borrador para discusión pública*” (2020 y que fue presentado a la ciudadanía quiteña por el señor alcalde Jorge Yunda en febrero de 2020. A partir de esto, serán los niveles competentes quienes realicen el análisis jurídico y constitucional correspondiente de este documento, y se determine su continuidad o no.

**Atentamente:**

Realizado por: Dr. Jorge Peralta <b>Analista de planificación urbana</b>	
Revisado por: Arq. Andrea Urgiles <b>Directora de Planificación Estratégica Urbana – IMPU</b>	
Aprobado por: Mag. Pablo Velasco <b>Director Ejecutivo del IMPU</b>	