



INFORME JURÍDICO NO VINCULANTE

Nro.- 006-2023

Quito, D.M., 21 de noviembre de 2023

Proponente: Señor Michael Romeo Aulestia Salazar en calidad de Concejal Metropolitano.

Nombre del Proyecto: “ORDENANZA METROPOLITANA REFORMATORIA A LA ORDENANZA METROPOLITANA NO. 001 QUE CONTIENE EL CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, QUE ESTABLECE LA ENTIDAD RESPONSABLE PARA LA APROBACIÓN DE LOS TRAZADOS VIALES”.

I. ANTECEDENTES Y OBJETIVO DEL INFORME

1.1. Con oficio Nro. GADDMQ-DC-MRAS-2023-0383-O de 14 de noviembre de 2023, el señor Concejal Michael Romeo Aulestia Salazar remitió a la Secretaría General del Concejo Metropolitano de Quito, el proyecto de “ORDENANZA METROPOLITANA REFORMATORIA A LA ORDENANZA METROPOLITANA NO. 001 QUE CONTIENE EL CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, QUE ESTABLECE LA ENTIDAD RESPONSABLE PARA LA APROBACIÓN DE LOS TRAZADOS VIALES”.

1.2. Mediante oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2023-4705-O de 14 de noviembre de 2023, la Secretaría General del Concejo Metropolitano de Quito solicitó a esta Procuraduría Metropolitana se proceda a dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 67.57 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito (Código Municipal), previo a la calificación del proyecto de ordenanza.

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 para el Distrito Metropolitano de Quito (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 A LA ORDENANZA METROPOLITANA NO. 001 QUE CONTIENE EL CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, QUE ESTABLECE LA ENTIDAD RESPONSABLE PARA LA APROBACIÓN DE LOS TRAZADOS VIALES”, se puede observar lo siguiente:

3.1. En la “exposición de motivos” el proyecto aborda el procedimiento de “(...) *Los trazados viales que aprueba actualmente, mediante ordenanza, el Concejo Metropolitano de Quito, son aquellos que no constan en las vías proyectadas en el instrumento debidamente aprobado por el Concejo Metropolitano, cuyos diseños definitivos son validados y aprobados por el órgano responsable de la movilidad, a través de resolución administrativa, previo informe de cumplimiento de reglas técnicas emitido por el órgano responsable del territorio, hábitat y vivienda.*

Dichas propuestas de trazados viales son elaboradas en cumplimiento de la normativa nacional y metropolitana vigente y son las administraciones zonales o la Empresa Pública Metropolitana de Movilidad y Obras Públicas quienes determinan la necesidad de ejecutar una vía cuya planificación no se encuentra aprobada dentro del Plan de Uso y Gestión del Suelo o de un plan urbanístico complementario.

El proceso para que dichos proyectos lleguen a constar en el orden del día de las sesiones del Concejo Metropolitano, para su posterior aprobación vía ordenanza, previo dictamen favorable de la Comisión de Uso de Suelo y haber obtenido el informe favorable del órgano responsable de la movilidad y el informe de no oposición al ordenamiento territorial por parte del órgano responsable del territorio, hábitat y vivienda, lleva en muchos casos años, tiempo que va en perjuicio de los ciudadanos que demandan de Cuerpo Edilicio respuestas oportunas”.

En virtud del análisis mencionado se plantea “*adecuar la disposición constante en el artículo 2620 del Código Municipal, que trata sobre el procedimiento para la aprobación de los trazados viales, atento la normativa vigente constante en la Ordenanza del Régimen Administrativo del Suelo, brindando de esta manera un trámite más expedito a las demandas de los ciudadanos, de manera oportuna y en el menor tiempo posible*”.

3.2. Los “considerandos” del proyecto delimitan las competencias de este Distrito Metropolitano, así como del órgano legislativo del GAD DMQ para planificar, construir y mantener la vialidad urbana.

3.3. El proyecto presenta un (1) artículo bajo el siguiente detalle:



3.3.1. “Artículo 1.- Sustitúyase el artículo 2620, por el siguiente:

Artículo 2620. - Aprobación de los trazados viales.- Los trazados viales propuestos por las administraciones zonales y la Empresa Pública Metropolitana de Movilidad y Obras Públicas que provengan de vías proyectadas que consten en un instrumento debidamente aprobado por el Concejo Metropolitano, sus diseños definitivos serán validados y aprobados por el órgano responsable de la movilidad, a través de resolución administrativa, previo informe de cumplimiento de reglas técnicas emitido por el órgano responsable del territorio, hábitat y vivienda. Las propuestas de trazados viales serán elaboradas en cumplimiento de la normativa nacional y metropolitana vigente.

En caso de que las administraciones zonales o la Empresa Pública Metropolitana de Movilidad y Obras Públicas determinen la necesidad de ejecutar una vía cuya planificación no se encuentre aprobada dentro del Plan de Uso y Gestión del Suelo o un plan urbanístico complementario, deberán ser aprobadas por la Secretaría de Movilidad, previo informe favorable de la Unidad de Planes y Trazados Viales, validado por la Dirección Metropolitana de Políticas y Planeamiento de la Movilidad. A dicho informe deberá adjuntarse el informe de no oposición al ordenamiento territorial por parte del órgano responsable del territorio, hábitat y vivienda”.

3.4. El proyecto contiene: (i) dos (2) Disposiciones Transitorias; y, (ii) una (i) Disposición Final.

3.5. El proyecto pretende modificar el procedimiento para aprobación de trazados viales cuya planificación no se encuentre aprobada dentro del Plan de Uso y Gestión del Suelo o un plan urbanístico complementario, planteando que este tipo de aprobación no la realice el Concejo Metropolitano sino la Secretaría de Movilidad.

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 número 3 del 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: “(...) 3. Planificar, construir y mantener la vialidad urbana”, lo cual guarda concordancia con los artículos 55, 84 y 85 del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía, Descentralización (COOTAD).

4.1.3. 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, numeral 3, en



concordancia con el artículo 266, se encuentra la de planificar, construir y mantener la vialidad urbana.

4.1.4. En este sentido, el artículo 226 de la Constitución, sobre las actuaciones de la administración pública dispone que: *“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”*. La norma constitucional transcrita, 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.

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

4.1.5. En concordancia, el artículo 227 de la Constitución prevé los principios que rigen a la administración pública, como eje transversal para la prestación de servicios públicos: (i) eficacia; (ii) eficiencia; (iii) calidad; (iv) jerarquía; (v) desconcentración; (vi) descentralización; (vii) coordinación; (viii) participación; (ix) planificación; (x) transparencia y (xi) evaluación.

En consonancia, la prestación de un servicio público por cualquiera de los órganos previstos en el artículo 225 de la Constitución deberá proferir la calidad de sus servicios para cuyo efecto el órgano responsable y competente seguirá las disposiciones previstas en el ordenamiento jurídico, caso contrario y si mantiene la competencia dictará las disposiciones que lo permitan.

4.1.6. En cuanto a la competencia para la expedición de ordenanzas, el COOTAD en la letra a) del artículo 87 establece la facultad normativa que tiene el gobierno autónomo descentralizado metropolitano para la expedición de ordenanzas metropolitanas, acuerdos y resoluciones; concomitante con el artículo 322 del COOTAD, 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 (...)”*.

4.1.7. En ese sentido, el proyecto remitido por el proponente plantea que los trazados viales cuya planificación no se encuentre aprobada dentro del Plan de Uso y Gestión del Suelo o un plan urbanístico complementario, deberían ser aprobados por la Secretaría de Movilidad en lugar del Concejo Metropolitano.



4.1.8. De acuerdo con las normas precedentes, se determina que la planificación, construcción y mantenimiento de la vialidad urbana constituye una competencia exclusiva de carácter constitucional asignada a los gobiernos autónomos descentralizados metropolitanos o municipales; y, que el procedimiento para la aprobación de trazados viales fue normado por el Concejo Metropolitano mediante 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.

4.2.2. El proyecto de ordenanza remitido sustituiría el artículo 2620 del Código Municipal que se refiere al procedimiento para aprobación de los trazados viales, con el propósito de que aquellas vías cuya planificación no se encuentre aprobada dentro del Plan de Uso y Gestión del Suelo o un plan urbanístico complementario, deberían ser aprobadas por la Secretaría de Movilidad previo informe favorable de la Unidad de Planes y Trazados Viales, validado por la Dirección Metropolitana de Políticas y Planeamiento de la Movilidad. A dicho informe deberá adjuntarse el informe de no oposición al ordenamiento territorial por parte del órgano responsable del territorio, hábitat y vivienda.

4.3. Recomendaciones respecto al proyecto de ordenanza.

4.3.1. Esta Procuraduría sugiere considerar las competencias relacionadas con la aprobación de la planificación de la vialidad local urbana y la aprobación de los trazados viales.

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 la "ORDENANZA METROPOLITANA REFORMATORIA A LA ORDENANZA METROPOLITANA NO. 001 QUE CONTIENE EL CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, QUE ESTABLECE LA ENTIDAD RESPONSABLE PARA LA APROBACIÓN DE LOS TRAZADOS VIALES".

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 para 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.

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