

INFORME JURÍDICO DEL PROYECTO DE ORDENANZA METROPOLITANA SUSTITUTIVA DEL LIBRO IV.5 "DE LA VIVIENDA Y HÁBITAT" DEL LIBRO IV "DEL EJE TERRITORIAL" DEL CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO.

1. ANTECEDENTE:

1.1. Mediante oficio Nro. GADDMQ-SHOT-2024-1777-O de 18 de septiembre de 2024, el Secretario de Hábitat y Ordenamiento Territorial remitió a esta entidad municipal la versión final del proyecto de Ordenanza Metropolitana Sustitutiva del Libro IV.5 "De la Vivienda y Hábitat", del libro IV " del Eje Territorial".

1.2. Mediante sumilla inserta en la hoja de ruta del Oficio Nro.GADDMQ-SHOT-2024-1777-O de 18 de septiembre de 2024, la Supervisora Metropolitana dispuso: "Por favor realizar la revisión correspondiente y de ser el caso preparar proyecto de oficio de conformidad con el ordenamiento jurídico."

2. MARCO JURÍDICO

2.1. Constitución de la República del Ecuador.

"Art. 76.- En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: (...) 3. Nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un acto u omisión que, al momento de cometerse, no esté tipificado en la ley como infracción penal, administrativa o de otra naturaleza; ni se le aplicará una sanción no prevista por la Constitución o la ley. Sólo se podrá juzgar a una persona ante un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento. (...) 6. La ley establecerá la debida proporcionalidad entre las infracciones y las sanciones penales, administrativas o de otra naturaleza (...)"

"Art. 82.- El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes."

"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."

"Art. 227.- La administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación."

"Art. 238. Los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana. Constituyen gobiernos autónomos descentralizados las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los consejos provinciales y los consejos regionales."

"Art.- 375.- El Estado, en todos sus niveles de gobierno, garantizará el derecho al hábitat y a la vivienda digna, para lo cual: 1. Generará la información necesaria para el diseño de estrategias y programas que comprendan las relaciones entre vivienda, servicios, espacio y transporte públicos,

equipamiento y gestión del suelo urbano; (...) 3. Elaborará, implementará y evaluará políticas, planes y programas de hábitat y de acceso universal a la vivienda, a partir de los principios de universalidad, equidad e interculturalidad, con enfoque en la gestión de riesgos; 4. Mejorará la vivienda precaria, dotará de albergues, espacios públicos y áreas verdes, y promoverá el alquiler en régimen especial; 5. Desarrollará planes y programas de financiamiento para vivienda de interés social, a través de la banca pública y de las instituciones de finanzas populares, con énfasis para las personas de escasos recursos económicos y las mujeres jefas de hogar (...). El Estado ejercerá la rectoría para la planificación, regulación, control, financiamiento y elaboración de políticas de hábitat y vivienda.”

## 2.2. Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

“Art. 5.- Autonomía. - La autonomía política, administrativa y financiera de los gobiernos autónomos descentralizados y regímenes especiales prevista en la Constitución comprende el derecho y la capacidad efectiva de estos niveles de gobierno para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios, en sus respectivas circunscripciones territoriales, bajo su responsabilidad, sin intervención de otro nivel de gobierno y en beneficio de sus habitantes. Esta autonomía se ejercerá de manera responsable y solidaria. En ningún caso pondrá en riesgo el carácter unitario del Estado y no permitirá la secesión del territorio nacional. (...)”

“Art. 83.- Naturaleza jurídica. - Los gobiernos de los distritos metropolitanos autónomos descentralizados son personas jurídicas de derecho público, con autonomía política, administrativa y financiera. Estarán integrados por las funciones de participación ciudadana; legislación y fiscalización; y, ejecutiva previstas en este Código y el estatuto de autonomía para el ejercicio de las funciones y competencias que les corresponden y las que asuman de los otros niveles de gobierno autónomo descentralizado (...)”

“Art. 84.- Funciones. - Son funciones del gobierno autónomo descentralizado municipal las siguientes: (...) c) Establecer el régimen de uso del suelo y urbanístico, para lo cual determinará las condiciones de urbanización, parcelación, lotización, división o cualquier otra forma de fraccionamiento de conformidad con la planificación metropolitana, asegurando porcentajes para zonas verdes y áreas comunales; (...) i) Implementar el derecho al hábitat y a la vivienda y desarrollar planes y programas de vivienda de interés social en el territorio metropolitano, en todas sus modalidades; j) Implementar los sistemas de protección integral del cantón que aseguren el ejercicio, garantía y exigibilidad de los derechos consagrados en la Constitución y en los instrumentos internacionales, lo cual incluirá la conformación de los consejos cantonales, juntas cantonales y redes de protección de derechos de los grupos de atención prioritaria. Para la atención en las zonas rurales coordinará con los gobiernos autónomos parroquiales y provinciales; (...) n) Regular y controlar las construcciones en la circunscripción del distrito metropolitano, con especial atención a las normas de control y prevención de riesgos y desastres; (...)”

“Art. 87.- Atribuciones del concejo municipal. - Al concejo municipal le corresponde: a) El ejercicio de la facultad normativa en las materias de competencia del gobierno autónomo descentralizado municipal, mediante la expedición de ordenanzas cantonales, acuerdos y resoluciones; (...)”

## 2.3. Código Orgánico Administrativo.

“Art. 16.- Principio de proporcionalidad. Las decisiones administrativas se adecúan al fin previsto en el ordenamiento jurídico y se adoptan en un marco del justo equilibrio entre los diferentes intereses. No se limitará el ejercicio de los derechos de las personas a través de la imposición de cargas o gravámenes que resulten desmedidos, en relación con el objetivo previsto en el

ordenamiento jurídico.”

“Art. 22.- Principios de seguridad jurídica y confianza legítima. La administración pública actuará bajo los criterios de certeza y previsibilidad. La actuación administrativa será respetuosa con las expectativas que razonablemente haya generado la propia administración pública en el pasado. La aplicación del principio de confianza legítima no impide que las administraciones puedan cambiar, de forma motivada, la política o el criterio que emplearán en el futuro. Los derechos de las personas no se afectarán por errores u omisiones de los servidores públicos en los procedimientos administrativos, salvo que el error u omisión haya sido inducido por culpa grave o dolo de la persona interesada.”

“Art. 29.- Principio de tipicidad. Son infracciones administrativas las acciones u omisiones previstas en la ley. A cada infracción administrativa le corresponde una sanción administrativa.”

“Art. 33.- Debido procedimiento administrativo. Las personas tienen derecho a un procedimiento administrativo ajustado a las previsiones del ordenamiento jurídico.”

“Art. 37.- Interés general y promoción de los derechos constitucionales. Las administraciones públicas sirven con objetividad al interés general. Actúan para promover y garantizar el real y efectivo goce de los derechos. Fomentan la participación de las personas para que contribuyan activamente a definir el interés general.”

“Art. 65.- Competencia. La competencia es la medida en la que la Constitución y la ley habilitan a un órgano para obrar y cumplir sus fines, en razón de la materia, el territorio, el tiempo y el grado.”

## 2.4. Código Civil.

“Art. 1453.- Las obligaciones nacen, ya del concurso real de las voluntades de dos o más personas, como en los contratos o convenciones; ya de un hecho voluntario de la persona que se obliga, como en la aceptación de una herencia o legado y en todos los cuasicontratos; ya a consecuencia de un hecho que ha inferido injuria o daño a otra persona, como en los delitos y cuasidelitos; ya por disposición de la ley, como entre los padres y los hijos de familia.”

“Art. 1454.- Contrato o convención es un acto por el cual una parte se obliga para con otra a dar, hacer o no hacer alguna cosa. Cada parte puede ser una o muchas personas.”

## 2.5. Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito.

Art. 300.- Naturaleza. - La Agencia Metropolitana de Control es el organismo desconcentrado, con autonomía financiera y administrativa, adscrito a la Alcaldía del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, que ejerce las potestades y competencias previstas en este Título (...)

“Art. 301.- Potestades y competencias. - A la Agencia Metropolitana de Control le corresponde el ejercicio de las potestades de inspección general, instrucción, resolución y ejecución en los procedimientos administrativos sancionadores atribuidas en el ordenamiento jurídico al Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. Podrá ejercer además, las potestades de inspección técnica que se le atribuyan mediante Resolución Administrativa (...)

## 3. ANALISIS DE PERTINENCIA JURÍDICA

La Constitución de la República del Ecuador (“CRE”), dispone que en todos los procesos en los que se determinan derechos y obligaciones se garantizará el debido proceso, esto en



concordancia con lo determinado en el Código Orgánico Administrativo que contienen los principios fundamentales que regulan las actuaciones de la administración pública; de ahí la necesidad de que la normativa metropolitana se sujete a dichos principios que permiten el cumplimiento de las garantías constitucionales y la seguridad jurídica.

En el caso que nos ocupa nos referiremos a la tipificación de las infracciones y la determinación de las sanciones, para lo cual es necesario que la administración pública observe el cumplimiento del principio de legalidad y de proporcionalidad que prevé que el ejercicio de los derechos no se limitará a través de la imposición de cargas o gravámenes que resulten desmedidos para los ciudadanos.

En este contexto, es necesario manifestar que para la tipificación de las infracciones y sanciones no bastará solamente con hacerlas constar como tales en los cuerpos legales; sino que, para su tipificación se deben analizar otros aspectos legales, como, si en lo que se está normado, existen otras leyes orgánicas u ordinarias que regulen específicamente alguna materia; en este sentido se debe aclarar que lo dispuesto en una norma jerárquicamente superior no puede ser normado o regulado en otra de carácter inferior, en estos casos, la de inferior jerarquía debe estar subordinada a la de mayor jerarquía; con este ejercicio se garantiza no solo el cumplimiento del ordenamiento Constitucional, si no la seguridad jurídica, consecuentemente el debido proceso.

En el ordenamiento jurídico administrativo, el principio de tipicidad, supone la necesidad de determinar las conductas ilícitas y sus sanciones, es decir la existencia de la correlación necesaria entre las conductas tipificadas como infracciones que son un conjunto de normas punitivas aplicables a las que les corresponde una sanción.

En este caso, se ha observado que las conductas tipificadas como infracciones administrativas en el cuerpo normativo, **corresponden a las obligaciones que deben cumplir los ciudadanos** para mantener o acceder a los beneficios establecidos en la norma, los cuales se encuentran categorizadas como **obligaciones contractuales**; al respecto el Código Civil, determina que las obligaciones nacen del concurso real de las voluntades de las partes, como en los contratos (art. 1453). De la misma forma, determina que el contrato es un acto por el cual una parte se obliga para con otra a **dar, hacer o no hacer** una cosa (art. 1454).

Al respecto es necesario señalar que, una vez que esta entidad analizó las nuevas infracciones del proyecto final de ordenanza, se puede colegir que las mismas tienen su origen en las condiciones establecidas para el procedimiento de entrega de beneficios a los ciudadanos en situación de riesgo; condiciones que se deberán plasmar en los procesos contractuales determinados en el cuerpo normativo (**arriendo, compra-venta**) los mismos que corresponden a las materias de inquilinato y civil ; por lo que a entender de esta entidad, en los contratos que se suscriban con los ciudadanos beneficiarios se plasmaran las obligaciones y las causales de terminación de los contratos o beneficios.

## 5. CONCLUSION Y RECOMENDACIÓN.

De lo expuesto, me permito concluir señalando que el capítulo de las infracciones y sanciones es inaplicable; en virtud de que las mismas son obligaciones de carácter contractual y en tal sentido su mecanismo de exigibilidad no se lo ejecuta a través del procedimiento administrativo sancionador.

### RECOMENDACIÓN:

Conforme lo expresado en este informe, con base a las observaciones realizadas me permito

recomendar que se elimine del proyecto final de ordenanza el artículo “de las obligaciones de la AMC”; y, el capítulo XV del Régimen sancionatorio, en razón de que, de mantenerse en el proyecto normativo las disposiciones serían inaplicables, por constituirse las mismas en obligaciones contractuales, sobre las que esta entidad de control carece de competencia para conocerlas.

#### 6. RESPONSABLES DE ELABORACIÓN REVISIONES Y APROBACIÓN

Responsables	Firmas
Elaboración: Anny Andrade	
Revisión: Carlos Arroba	

Mgs. Gabriela Narváez Gallardo  
Directora de Asesoría Jurídica.