



INFORME JURÍDICO NO VINCULANTE

Nro.- 004-2024

Quito, D.M., 17 de enero de 2024

Proponente: Señor Ángel Vega en calidad de Concejal Metropolitano.

Nombre del Proyecto: “ORDENANZA METROPOLITANA REFORMATORIA DEL LIBRO IV.6, TÍTULO I, CAPÍTULO II Y III, QUE EXPIDE EL CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, RESPECTO DE LOS BIENES MUNICIPALES”.

I. ANTECEDENTES Y OBJETIVO DEL INFORME

1.1. Con oficio Nro. GADDMQ-DC-VA-2023-0296-0 de 16 de agosto de 2023, el señor Concejal Ángel Vega remitió a la Secretaría General del Concejo Metropolitano de Quito, la iniciativa para el proyecto de “ORDENANZA METROPOLITANA REFORMATORIA DEL LIBRO IV.6, TÍTULO I, CAPÍTULO II Y III, QUE EXPIDE EL CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, RESPECTO DE LOS BIENES MUNICIPALES”.

1.2. Mediante oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2023-3851-0 de 12 de septiembre de 2023, la Secretaría General del Concejo Metropolitano de Quito manifestó: *“me permito certificar que la Comisión de Propiedad y Espacio Público, en sesión Ordinaria No. 008, llevada a cabo el día jueves, 07 de septiembre de 2023, durante el tratamiento del cuarto punto del orden del día: “Conocimiento del proyecto de “ORDENANZA METROPOLITANA REFORMATORIA DEL LIBRO IV.6, TITULO I, CAPITULO II Y III, QUE EXPIDE EL CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, RESPECTO DE LOS BIENES MUNICIPALES” (...); resolvió: Dar por conocido el proyecto de “ORDENANZA METROPOLITANA REFORMATORIA DEL LIBRO IV.6, TITULO I, CAPITULO II Y III, QUE EXPIDE EL CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, RESPECTO DE LOS BIENES MUNICIPALES” y solicitar que, en el término de 15 días se remitan los informes tanto técnicos como legales, respecto al mismo, por parte de la Procuraduría Metropolitana, Secretaria de Coordinación Territorial y Participación Ciudadana, Dirección Metropolitana de Gestión de Bienes Inmuebles, Dirección Metropolitana de Catastro y la Dirección Metropolitana de Deportes”.*

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 DEL LIBRO IV.6, TÍTULO I, CAPÍTULO II Y III, QUE EXPIDE EL CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, RESPECTO DE LOS BIENES MUNICIPALES”, se puede observar lo siguiente:

3.1. En la “exposición de motivos” el proyecto aborda la situación del procedimiento para autorizar convenios de administración y uso múltiple de convenios de áreas recreativas, casas barriales y comunales, así como la autorización para la celebración de los convenios para la administración y uso de las instalaciones y escenarios deportivos de propiedad municipal del Distrito Metropolitano de Quito y manifiesta que *“En busca de encontrar una solución respecto a la normativa actual, ya que no ha logrado los resultados esperados y que existen varios predios municipales ocupados por la comunidad bajo medidas de hecho, esto debido a que no se cuenta con un proceso ágil, eficiente y eficaz; y a que la suscripción de los convenios de administración y uso de los predios municipales esta solo estipulada para ciertas organizaciones.*

Es una competencia exclusiva de los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales el controlar la calidad de los servicios públicos, por esta razón consideramos importante que se viabilice que estas entidades puedan suscribir convenios de administración y uso con el GAD del DMQ.

Existen organizaciones sociales que a pesar de no constar en el listado de organizaciones que están en el Código Municipal, han demostrado ser más eficientes por lo que garantizan el mantenimiento y buen uso de los inmuebles municipales que podrían ser otorgados en convenio.



En virtud de lo expuesto y con la finalidad de que la ciudadanía cuente con un proceso ágil y en función de los principios de eficiencia, eficacia y celeridad, se propone el presente proyecto de Ordenanza Metropolitana”.

3.2. Los “considerandos” del proyecto delimitan las competencias de este Distrito Metropolitano, así como del órgano legislativo del GAD DMQ para dictar normas de carácter general a través de ordenanzas que establezcan el régimen para la suscripción de convenios de uso y administración de bienes inmuebles municipales.

3.3. El proyecto presenta tres (3) artículos bajo el siguiente detalle:

3.3.1. “Artículo (...). - Sustitúyase el artículo 3859 del Código Municipal, con el siguiente texto:

El Concejo Metropolitano podrá autorizar la celebración de “CONVENIOS DE ADMINISTRACIÓN Y USO MÚLTIPLE DE ÁREAS RECREATIVAS, CASAS BARRIALES Y COMUNALES DEL DISTRITO METROPOLITANO”, conjuntamente suscritos con: ligas parroquiales, barriales, comités pro mejoras, juntas parroquiales y organizaciones de la comunidad, conjuntamente con la Administración Zonal Metropolitana respectiva.”.

3.3.2. “Artículo (...). - Sustitúyase el artículo 3862 del Código Municipal, con el siguiente texto:

La Comisión competente en materia de propiedad municipal y espacio público, previo a emitir su informe, conocerá el informe de la Administración Zonal correspondiente, mismo que se elaborará en coordinación con la Dirección Metropolitana de Gestión de Bienes Inmuebles, Dirección Metropolitana de Catastro y cualquier entidad que se requiera según el caso, este informe técnico determinará los linderos, superficie, ubicación, estado actual del área recreativa, casas barriales y comunales, evaluación del proyecto a desarrollarse en forma detallada, el financiamiento presentado por los interesados y la factibilidad de celebrar o no el convenio.

La Comisión competente en materia de propiedad municipal y espacio público de considerarlo necesario solicitará también informe legal a la Procuraduría Metropolitana.

La Comisión competente en materia de propiedad municipal y espacio público, luego de analizada la solicitud, emitirá el informe respectivo para conocimiento y resolución del Concejo Metropolitano, quien autorizará la suscripción del Convenio de Administración y Uso Múltiple de las Áreas Recreativas, Casas Barriales y Comunales.”

3.3.3. Artículo (...). - Sustitúyase el artículo 3870 del Código Municipal, con el siguiente texto:



Facultad.- Las organizaciones detalladas dentro de la estructura del deporte barrial y parroquial determinadas en el artículo 96 de la Ley del Deporte, Educación Física y Recreación; así como los Comités Pro Mejoras, Juntas Parroquiales y Organizaciones de la Comunidad, podrán solicitar y suscribir Convenios para la Administración y Uso de las instalaciones y escenarios deportivos de propiedad municipal del Distrito Metropolitano de Quito siempre y cuando sean organizaciones legalmente constituidas”.

3.4. El proyecto contiene: (i) una (1) Disposición General, (ii) dos (2) Disposiciones Transitorias; y, (iii) una (i) Disposición Final.

3.5. El proyecto pretende modificar el procedimiento mediante el cual se autoriza la suscripción de convenios de uso y administración de bienes inmuebles municipales

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 los números 2 y 7 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: “[...] 2. Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón”; y, “[...] 7. Planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de salud y educación, así como los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo, de acuerdo con la ley”; 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, números 2 y 7, en concordancia con el artículo 266, se encuentran las de ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón; y, planificar, construir y mantener la infraestructura física, así como los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo.

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. La Ley del Deporte, Educación Física y Recreación en el Art. 140 establece que *"Será de propiedad pública e imprescriptible, toda la infraestructura construida con fondos públicos, debiendo mantenerse dicha propiedad a favor de las instituciones que las*



financien. Podrá entregarse a privados, la administración de la infraestructura deportiva, siempre que la misma cumpla con su función social y pública”.

4.1.8. En ese sentido, el proyecto remitido por el proponente plantea modificar el procedimiento mediante el cual se autoriza la suscripción de convenios de uso y administración de bienes inmuebles municipales con la finalidad de que la ciudadanía cuente con un proceso ágil, en función de los principios de eficiencia, eficacia y celeridad.

4.1.9. De acuerdo con las normas precedentes, se determina que el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón; y, la planificación, construcción y mantenimiento de la infraestructura física, así como los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo constituyen competencias exclusivas de carácter constitucional asignadas a los gobiernos autónomos descentralizados metropolitanos o municipales; y, que el procedimiento para autorizar la suscripción de convenios de uso y administración de bienes inmuebles municipales se encuentra normado por el Concejo Metropolitano mediante ordenanza.

4.2. Normas legales vigentes 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 los artículos 3859, 3862 y 3870 del Código Municipal que se refieren a la suscripción de convenios de uso y administración de bienes inmuebles municipales.

4.3. Recomendación respecto del proyecto de ordenanza.

4.3.1. Se sugiere que:

a) En el primer considerando se debería citar el nombre exacto de la Constitución y establecer la forma en que se le citará. (Constitución de la República del Ecuador, en adelante “La Constitución”)

b) En el considerando tercero, luego de la palabra “jurisdicciones” añadir la palabra “territoriales”.



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 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 DEL LIBRO IV.6, TÍTULO I, CAPÍTULO II Y III, QUE EXPIDE EL CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, RESPECTO DE LOS BIENES MUNICIPALES”.

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