

Memorando Nro. GADDMQ-PM-2021-0200-M

Quito, D.M., 27 de agosto de 2021

PARA: Sr. Abg. Isaac Samuel Byun Olivo
Secretario General del Concejo (E)

ASUNTO: Resolución 001-CPE-CUS-2021, de la Sesión Conjunta de las Comisiones de Planificación Estratégica y Uso de Suelo.

De mi consideración:

En relación con el Oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2021-3412-O, de 26 agosto de 2021, de la Secretaría General del Concejo Metropolitano, presento el siguiente informe jurídico (el «Informe»):

Competencia

Emito el Informe fundamentado en la Resolución A-005, de 20 de mayo de 2019, del Alcalde Metropolitano y la delegación efectuada por la Procuradora Metropolitana, mediante Oficio No. 00026 de agosto de 2021, en mi calidad de Subprocurador Metropolitano de Asesoría Jurídica.

Objeto y alcance

1. El objeto de este Informe es expresar a la Comisión Conjunta de Planificación Estratégica y Uso de Suelo (la «Comisión Conjunta»), el criterio de la Procuraduría Metropolitana respecto al siguiente asunto planteado (el «Requerimiento»): «La Comisión Conjunta de Planificación Estratégica y Uso de Suelo en sesión extraordinaria Nro. 001 de 25 de agosto de 2021, durante el tratamiento del único punto del orden del día sobre el “Conocimiento del Oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2021-3346-O, de Secretaría General sobre la revisión del cumplimiento de las formalidades requeridas por el régimen jurídico aplicable al proyecto de “Ordenanza que aprueba la actualización del Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial y la aprobación del Plan de Uso y Gestión del Suelo del Distrito Metropolitano de Quito” y análisis de dictamen favorable para pasar a primer debate en Concejo”, emitió dictamen favorable para conocimiento del Concejo Metropolitano en primer debate del proyecto de ordenanza en referencia, una vez procesadas las observaciones formuladas sobre el proyecto de ordenanza; y, resolvió: requerir los informes técnicos y legales correspondientes, previo a que el Concejo Metropolitano conozca en primer debate el proyecto de ordenanza.»

2. Este Informe se refiere, en función del requerimiento a: (i) competencia, procedimiento y régimen jurídico aplicable al proyecto de «Ordenanza que aprueba la actualización del Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial y la aprobación del Plan de Uso y Gestión del Suelo del Distrito Metropolitano de Quito» (el «Proyecto»); y, (ii) observaciones específicas en relación con el texto del Proyecto

3. Este pronunciamiento tiene una 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 resolución A-005, del Alcalde Metropolitano. La evaluación del mérito, oportunidad y conveniencia de las decisiones corresponde a la Comisión Conjunta.

Marco para análisis jurídico y antecedentes de hecho:

La Constitución de la República, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y

Memorando Nro. GADDMQ-PM-2021-0200-M

Quito, D.M., 27 de agosto de 2021

Descentralización y la Ley Orgánica de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito, establecen las facultades legislativas del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito.

1. Así también, el artículo 226 de la Constitución reconoce el principio de legalidad para las actuaciones de la administración pública, indicando lo siguiente. - *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 de la misma Norma Suprema establece que, los gobiernos autónomos descentralizados («GAD») de las regiones, distritos metropolitanos, provincias y cantones tienen facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales.

Es de relevancia indicar que el artículo 266 de la Carta Magna dispone. - *“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.”*

1. El Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas manifiesta:

- a) En el artículo 12, que la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial es competencia de los GAD en sus territorios.

- b) En el artículo 41, que los planes de desarrollo y ordenamiento territorial son los instrumentos de planificación que contienen las directrices principales de los GAD respecto de las decisiones estratégicas de desarrollo y que permiten la gestión concertada y articulada del territorio.

Tienen por objeto ordenar, compatibilizar y armonizar las decisiones estratégicas de desarrollo respecto de los asentamientos humanos, las actividades económico-productivas y el manejo de los recursos naturales en función de las cualidades territoriales, a través de la definición de lineamientos para la materialización del modelo territorial deseado, establecidos por el nivel de gobierno respectivo.

Serán implementados a través del ejercicio de sus competencias asignadas por la Constitución de la República y las leyes, así como de aquellas que se les transfieren como resultado del proceso de descentralización.

Los PDOT regionales, provinciales y parroquiales se articularán entre sí, debiendo observar, de manera obligatoria, lo dispuesto en los planes de desarrollo y ordenamiento territorial cantonal y/o distrital respecto de la asignación y regulación del uso y ocupación del suelo.

- c) En el artículo 42, que los PDOT de los GAD contendrán, al menos, los siguientes componentes: (i) Diagnóstico, (ii) Propuesta; y, (iii) Modelo de Gestión.

- d) En el artículo 47, que *para la aprobación de los PDOT se contará con el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros del órgano legislativo de cada gobierno autónomo descentralizado. De no alcanzar esta votación, en una nueva sesión se aprobará con el voto de la mayoría simple de los miembros presentes.*

- e) En el artículo 48, que los PDOT entrarán en vigencia a partir de su expedición mediante el acto normativo correspondiente.

Es obligación de cada gobierno autónomo descentralizado publicar y difundir sus respectivos planes de desarrollo y de ordenamiento territorial, así como actualizarlos al inicio de cada gestión.

Memorando Nro. GADDMQ-PM-2021-0200-M

Quito, D.M., 27 de agosto de 2021

1. La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, manifiesta:
 - a) En el artículo 27, que los PDOT de los GAD metropolitanos contendrán un Plan de Uso y Gestión de Suelo que incorporará los componentes estructurante y urbanístico.
 - b) En el artículo 91, que es atribución de los GAD metropolitanos:

«1. Expedir actos administrativos y normativos para el uso y la gestión del suelo, de conformidad con los principios y mecanismos previstos en el planeamiento urbanístico de su circunscripción territorial y la normativa vigente.

2. Aplicar los instrumentos de planeamiento urbanístico y las herramientas de gestión del suelo de forma concordante y articulada con los planes de desarrollo y ordenamiento territorial.

3. Clasificar el suelo en urbano y rural, y establecer las correspondientes subclasificaciones, asignar los tratamientos urbanísticos, usos y las obligaciones correspondientes, de acuerdo con lo establecido en esta Ley.

4. Emitir mediante acto normativo las regulaciones técnicas locales para el ordenamiento territorial, el uso, la gestión y el control del suelo, y la dotación y prestación de servicios básicos, las que guardarán concordancia con la normativa vigente e incluirán los estándares mínimos de prevención y mitigación de riesgo elaborados por el ente rector nacional.»
1. En particular, el GAD DMQ, tiene competencia exclusiva para planificar el desarrollo cantonal y formular los planes de ordenamiento territorial; regular y ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo de la ciudad, de conformidad con los artículos 262, numeral 1; 263 numeral 1 y 264 numerales 1 y 2 de la Constitución; 55 literales a) *Planificar, junto con otras instituciones del sector público y actores de la sociedad, el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural, en el marco de la interculturalidad y plurinacionalidad y el respeto a la diversidad;* y b) *Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón;* artículo 85, que se sustenta en lo señalado en el artículo 266 de la Constitución mencionado en párrafos anteriores; y, 87 (letras e y v) del COOTAD; artículo 2 numeral 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 numerales 1 y 2 de la LORDMQ.
2. El Reglamento a la LOOTUGS, en el artículo 11 dispone que el PUGS será aprobado mediante la misma ordenanza metropolitana que contiene el PDOT cantonal.
3. La Resolución No. 0005-CTUGS-2020 de 28 de febrero de 2020, del Consejo Técnico de Uso y Gestión de Suelo que contiene la Norma Técnica de contenidos mínimos, procedimiento básico de aprobación de registro de planes de uso y gestión de suelo, establece:
 - a) En el artículo 3, que la presente Norma Técnica, es de aplicación obligatoria para los GAD metropolitanos.
 - b) En el artículo 6, que los PUGS son instrumentos de planificación y gestión que forman parte del PDOT. Permiten articular la norma urbanística con el PDOT con contenidos estandarizados y criterios generales, y a través de ellos los GAD municipales y metropolitanos pueden regular y gestionar el uso, la ocupación y transformación del suelo, conforme la visión de desarrollo y el modelo territorial deseado del cantón, garantizando la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad, en el ejercicio pleno de la ciudadanía.
 - c) En el artículo 42, que el Consejo Cantonal de Planificación emitirá una resolución favorable, toda vez se hayan consensuado y ajustado los contenidos del expediente de formulación de los PUGS, además tomará como base el informe de factibilidad técnica actualizado y emitido por la Instancia Técnica

Memorando Nro. GADDMQ-PM-2021-0200-M

Quito, D.M., 27 de agosto de 2021

Municipal o Metropolitana encargada de la planificación territorial que recomiende la aprobación del correspondiente PUGS.

d) En el artículo 43, que para la aprobación del PUGS por parte del Concejo Metropolitano, se deberá sujetar al procedimiento dispuesto en la normativa local vigente y además disponer de la siguiente documentación:

i) Expediente completo de formulación y/o actualización del PUGS validado por el Consejo Cantonal de Planificación, este deberá incluir la documentación referente a las observaciones de los GAD a cuya circunscripción territorial afecte el plan, las parroquias que conforman la misma y los análisis y contestaciones dadas a las observaciones de la ciudadanía.

ii) Acta/s de reuniones efectuadas por el Consejo Cantonal de Planificación.

iii) Resolución favorable expedida por el Consejo Cantonal de Planificación para la expedición del correspondiente PUGS.

Una vez discutidos los contenidos del PUGS, el Concejo Metropolitano deberá aprobar en una sola ordenanza el respectivo Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial y su correspondiente Plan de Uso y Gestión del Suelo.

e) En el artículo 44, que la ordenanza de aprobación de los PDOT y PUGS deberá ser publicada tanto en el Registro Oficial de acuerdo a los procedimientos establecidos en la legislación vigente como en su página web institucional.

1. La Resolución No. 003-CTUGS-2019 de 30 de octubre de 2019, del Consejo Técnico de Uso y Gestión de Suelo que contiene la Norma Técnica para el proceso de formulación o actualización de los PDOT de los GAD, establece:

a) En el artículo 6, que los GAD deberán considerar el siguiente contenido en la formulación o actualización de sus PDOT: (i) Diagnóstico; (ii) Propuesta; y, (iii) Modelo de Gestión.

b) En la Disposición General Segunda, que los expedientes de los PDOT aprobados deberán contener: el documento final, los planos y/o cartografía asociada, la resolución favorable sobre las prioridades estratégicas de desarrollo, emitida por el Consejo de Planificación del GAD y el documento de aprobación del órgano legislativo del GAD respectivo.

c) En la Disposición General Tercera, que los PDOT y sus expedientes completos que incluyan la memoria técnica, bases de datos, mapas, planos, ordenanzas y resoluciones, deberán ser reportados al Sistema de Información para los GAD (SIGAD).

1. Mediante Resolución No. 001 de 18 de agosto de 2021, el Consejo Metropolitano de Planificación emitió resoluciones favorables de los informes técnicos y jurídicos respecto al PMDOT y PUGS.

2. Oficio Nro. STHV-2021-0831-O, de 01 de agosto de 2021, dirigido al señor Alcalde Metropolitano y a los señores Concejales de la Comisión de Uso de Suelo, el Arq. Iván Vladimir Tapia Guijarro, manifestó que una vez que se ha procesado y consolidado la propuesta técnica, remite los documentos del Plan de Uso y Gestión del Suelo del Distrito Metropolitano de Quito.

3. Oficio Nro. GADDMQ-AM-2021-1299-OF, de 23 de agosto de 2021, el Dr. Jorge Yunda Machado, Alcalde Metropolitano asumió la iniciativa legislativa del Proyecto y solicitó a la Secretaría del Concejo remitirlo a la Comisión correspondiente.

4. Oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2021-3362-O, de fecha de 24 de agosto de 2021, se convoca a la sesión conjunta de las comisiones de Planificación Estratégica y Uso de Suelo, para tratar el único punto de orden: 1. Conocimiento del Oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2021-3346-O, de la Secretaría General de la revisión del cumplimiento de las formalidades requeridas por el régimen jurídico aplicable al proyecto de "Ordenanza que aprueba la actualización del Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial y la aprobación del Plan de Uso y Gestión del Suelo del

Memorando Nro. GADDMQ-PM-2021-0200-M

Quito, D.M., 27 de agosto de 2021

Distrito Metropolitano de Quito” y análisis de dictamen favorable para pasar a primer debate en Concejo.

5. Mediante Oficio GADDMQ-SGCM-2021-3346-O, de 23 de agosto de 2021, el Abg. Isaac Byun Olivo, Secretario General del Concejo (E), manifestó, en lo esencial, que el Proyecto cumple con los requisitos previstos en el régimen jurídico aplicable (COOTAD y Resolución No. C-074). En concreto, la Secretaría del Concejo estableció que el Proyecto se refiere a una sola materia y que contiene exposición de motivos, considerandos legales, articulado y disposiciones generales, transitorias, reformatoria, derogatorias y final. Con estas consideraciones remitió el Proyecto a la Comisión de Planificación Estratégica para su respectivo procesamiento.
6. Oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2021-3412-O de fecha 26 de agosto de 2021, donde se pone en conocimiento la Resolución Nro. 001-CPE-CUS-2021, mediante la cual se resuelve: requerir los informes técnicos y legales correspondientes, previo a que el Concejo Metropolitano conozca en primer debate el proyecto de ordenanza, de conformidad al artículo 13 de la resolución C074.

Análisis

Se debe precisar 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; tal como lo establece el artículo 226 de la Constitución

El principio de legalidad, asimismo, es fuente y medida para el ejercicio del poder público, en el sentido de que ninguna persona está habilitada a ejercer autoridad sobre los demás miembros de una comunidad o los individuos, en caso de no existir norma que otorgue dicha atribución y, esto siempre sujeto al límite de la competencia asignada.

En este contexto, respecto al contenido normativo del Proyecto, ha de considerarse:

- a) El COOTAD, en la letra a del artículo 87, 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 el DMQ; y,
- c) La aprobación de un proyecto de ordenanza seguirá, el procedimiento establecido en el artículo 322 del COOTAD y para el GAD DMQ, lo previsto en la Resolución C-074, de 8 de marzo de 2016.

De la Comisión Conjunta

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. 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

Memorando Nro. GADDMQ-PM-2021-0200-M

Quito, D.M., 27 de agosto de 2021

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 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. La Comisión Conjunta, el Código Municipal en el artículo 47, inciso primero, manifiesta que cuando el asunto a tratar, por su naturaleza, requiera de informes de más de una comisión, las presidentas o presidentes de las comisiones involucradas convocarán a sesión conjunta señalando lugar, fecha, hora y asuntos a tratar.

4. El artículo 67 del Código Municipal, establece las atribuciones y responsabilidades de las comisiones del Concejo Metropolitano, respecto de las Comisiones de Planificación Estratégica y de Uso de Suelo establece lo siguiente: *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 Planificación Estratégica: Estudiar, elaborar y proponer al Concejo proyectos normativos para la definición de modelos de gestión pública y para el desarrollo armónico y equitativo del Distrito. Se encargará además del seguimiento al cumplimiento del Plan Estratégico aprobado por el Concejo. (...); y, Comisión de Uso de Suelo: Estudiar, elaborar y proponer al Concejo proyectos normativos para definir las estrategias de desarrollo urbanístico del Distrito primordialmente, regulaciones de uso y ocupación de suelo; proponer reformas a los instrumentos de planificación y gestión constantes en la normativa de suelo, para lograr un crecimiento ordenado y armónico de la ciudad, así como sobre la nomenclatura del espacio público, e informar al Concejo sobre los temas relacionados con estos aspectos.*

5. El PDOT es el instrumento de planificación que contiene las directrices principales de los Gobiernos Autónomos Descentralizados respecto de las decisiones estratégicas de desarrollo y que permiten la gestión concertada y articulada del territorio. Por su parte, el PUGS al ser un instrumento de planificación y gestión que forman parte del PDOT, tiene como propósito permitir articular la norma urbanística con el PDOT con contenidos estandarizados y criterios generales, para regular y gestionar el uso, la ocupación y transformación del suelo.

Conclusiones

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

- (a) al referirse a una sola materia;
- (b) contener una exposición de motivos que busca justificar la necesidad de la propuesta;
- (c) 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,
- (d) el articulado con las disposiciones generales, transitorias, reformatoria, derogatorias y final.

Memorando Nro. GADDMQ-PM-2021-0200-M

Quito, D.M., 27 de agosto de 2021

- I. 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;
 - II. La aprobación del Proyecto, por ser una propuesta de ordenanza metropolitana, seguirá el procedimiento establecido en el artículo 322 del COOTAD y, adicionalmente, en lo relevante, el procedimiento establecido en la Resolución C-074, de 8 de marzo de 2016;
 - III. En atención a las competencias de las comisiones del Concejo Metropolitano, el Proyecto, como lo ha sido, corresponde ser conocido por la Comisión Conjunta;
 - IV. En función del Requerimiento, Procuraduría Metropolitana emite criterio legal favorable para que la Comisión Conjunta, de considerarlo pertinente, continúe con el trámite para la aprobación del Proyecto, tomando en cuenta las observaciones realizadas al mismo.
 - V. Se recomienda considerar las notas efectuadas en el apartado de observaciones específicas al Proyecto, que se han emitido en calidad de asesoría;
-
- I. Con ese contexto, en especial, de acuerdo con el artículo 67 del Código Municipal, la Comisión Conjunta, en ejercicio de las facultades propias de cada una de las Comisiones, tiene competencia para proponer al Concejo Metropolitano el presente Proyecto normativo cuya materia se refiere a la aprobación de la actualización del PMDOT y aprobación del PUGS.

El pronunciamiento de la Procuraduría Metropolitana, expuesto en este informe se refiere a los aspectos jurídicos correspondientes en razón de la competencia y en respuesta al requerimiento de este criterio por parte de la Secretaria General de Concejo.

Los aspectos técnicos competen a los organismos técnicos de esta entidad.

Con sentimientos de distinguida consideración.

Atentamente,

Documento firmado electrónicamente

Mgs. Gustavo Marcelo Silva Cajas
SUBPROCURADOR DE ASESORÍA GENERAL

Referencias:
- GADDMQ-SGCM-2021-3412-O

Anexos:
- Proyecto de Ordenanza.pdf
- Resolución Nro. 001 - Solicitud de informes-signed.pdf



Memorando Nro. GADDMQ-PM-2021-0200-M

Quito, D.M., 27 de agosto de 2021

