

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2021-2443-O

Quito, D.M., 23 de agosto de 2021

**Asunto:** Informe en relación con el Oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2021-3256-O y la Resolución Nro. 040-CUS-2021 Exp. PM Nro. 2021-01794

Señor Abogado  
Isaac Samuel Byun Olivo  
**Secretario General del Concejo (E)**  
**GAD DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO**  
En su Despacho

De mi consideración:

En relación con el Oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2021-03256-O, de 18 de 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. 0000027 de 10 de agosto de 2021, en mi calidad de Subprocuradora Metropolitana.

#### **Objeto y alcance**

1. El objeto de este Informe es expresar a la Comisión de Uso de Suelo (la «Comisión»), el criterio de la Procuraduría Metropolitana respecto al siguiente asunto planteado (el Requerimiento): «[...] disponer a la Secretaría de Territorio Hábitat y Vivienda y a la Procuraduría Metropolitana, presenten en el término de tres (3) días, los informes técnicos y legales respectivos, sobre el referido plan (Plan de Uso y Gestión de Suelo). Finalmente, una vez presentados los informes, los mismos deberán ser remitidos a través de la Secretaría General de Concejo, a esta Comisión y a la Comisión de Planificación Estratégica, para continuar con el trámite de aprobación correspondiente que determinará la Procuraduría Metropolitana en su informe.»
2. Este Informe se refiere, en función del requerimiento a competencia, procedimiento y régimen jurídico aplicable al Plan de Uso y Gestión de Suelo («PUGS»).
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.

#### **Marco para análisis jurídico**

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2021-2443-O

Quito, D.M., 23 de agosto de 2021

La Constitución de la República (la «Constitución»), el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización («COOTAD») y la Ley Orgánica de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito («LORDMQ»), regulan, en lo relevante, las facultades legislativas del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito («GAD DMQ»), la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo («LOOTUGS»), el Reglamento a la LOOTUGS.

1. El artículo 226 de la Constitución reconoce el principio de legalidad para las actuaciones de la administración pública, indicando lo siguiente: «Artículo 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». Por su parte, el artículo 240 *ibídem* establece que los gobiernos autónomos descentralizados («GAD») de las regiones, distritos metropolitanos, provincias y cantones tienen facultades legislativas (limitadas) en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales.
2. En particular, el GAD DMQ, tiene competencia exclusiva para planificar el desarrollo cantonal, regular y ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo del cantón, de conformidad con los artículos 264 (número 1 y 2) y 266 de la Constitución; 55 (letras a y b), 85; y, 87 (letra v) del COOTAD; 2 (número 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 (número 1 y 2) de la LORDMQ.
3. La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo («LOOTUGS»), manifiesta en el artículo 27, que los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Metropolitanos contendrán un plan de uso y gestión de suelo que incorporará los componentes estructurante y urbanístico. El Consejo Técnico dictará las normas correspondientes para la regulación del plan de uso y gestión.
4. El Reglamento a la LOOTUGS, en el artículo 11 dispone que el Plan de Uso y Gestión del Suelo será aprobado mediante la misma ordenanza metropolitana que contiene el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial cantonal.
5. 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:

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2021-2443-O

Quito, D.M., 23 de agosto de 2021

- a) En el artículo 3, que la presente Norma Técnica, es de aplicación obligatoria para los Gobiernos Autónomos Descentralizados metropolitanos.
- 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 Municipal o Metropolitana encargada de la planificación territorial que recomiende la aprobación del correspondiente Plan de Uso y Gestión del Suelo.
- 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.

### **Análisis e informe jurídico**

Como ha quedado anotado, este Informe se acota en función del Requerimiento, y, por tanto, se refiere a: competencia, procedimiento y régimen jurídico aplicable al Plan de Uso y Gestión de Suelo, en esta instancia.

### **1. Competencia, procedimiento y régimen jurídico aplicable al PUGS.-**

- El artículo 226 de la Constitución, reconoce el principio de legalidad para las actuaciones de la administración pública, indicando lo siguiente: «Artículo 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».
- De acuerdo con la norma transcrita, las instituciones del Estado y toda persona que

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2021-2443-O

Quito, D.M., 23 de agosto de 2021

actúe en virtud de una potestad estatal ejercerán las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Esta disposición, consagra el principio de legalidad que, con rango constitucional, constituye una garantía para los individuos y la fuente y medida de las potestades públicas. El principio de legalidad es una garantía del goce y ejercicio de los derechos constitucionales, pues toda intervención que no se encuentre autorizada en la ley constituye, en sí mismo, una vulneración ilegítima del espacio reservado a la comunidad y a los individuos.

- 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 si es que no existe una norma que le otorgue esa capacidad y, en cualquier caso, siempre dentro del límite de la competencia asignada.
- Con este contexto, respecto al PUGS, 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. 27 de la LOOTUGS, 11 del Reglamento a la LOOTUGS; y, 6 y 43 de la Resolución No. 0005 del Consejo Técnico de Uso y Gestión de Suelo, se establece que el PUGS forma parte del PDOT y será aprobado mediante la misma ordenanza metropolitana que contiene el PDOT, sujetándose al procedimiento dispuesto en la normativa local vigente.

**En relación con la competencia de planificación del desarrollo integral distrital, ordenación urbanística y del uso y ocupación del suelo.**

Las competencias de planificación del desarrollo integral distrital, ordenación urbanística y del uso y ocupación del suelo, tienen fuente constitucional y legal, a saber:

I. La Constitución establece:

- a) En el artículo 264, (núm. 1 y 2) (énfasis añadido), que: «[l]os gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley: [...] 1. Planificar el desarrollo cantonal; [...] 2. Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón»; y,
- b) En el artículo 266 (énfasis añadido) que: «[l]os 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».

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2021-2443-O

Quito, D.M., 23 de agosto de 2021

II. La LORDMQ prevé:

- a) En el artículo 2 (núm. 1) (énfasis añadido) que: «[a]demás de las contempladas en la Ley de Régimen Municipal, el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito cumplirá las finalidades siguientes: 1) Regulará el uso y la adecuada ocupación del suelo y ejercerá control sobre el mismo con competencia exclusiva y privativa. De igual manera regulará y controlará, con competencia exclusiva y privativa las construcciones o edificaciones, su estado, utilización y condiciones [...]»; y,
- b) En el artículo 8 (núm. 1 y 2) que: «[l]e corresponde especialmente, al Concejo Metropolitano: [...] 1) Decidir mediante Ordenanza, sobre los asuntos de interés general, relativos al desarrollo integral y a la ordenación urbanística del Distrito; y, 2) Aprobar el plan de desarrollo metropolitano y establecer, mediante Ordenanza y con competencia exclusiva y privativa dentro del Distrito, normas generales para la regulación del uso y aprovechamiento del suelo, así como para la prevención y el control de la contaminación ambiental».
- c) En el artículo 26, que: «[l]a decisión sobre el destino del suelo y su forma de aprovechamiento dentro del territorio distrital, compete, exclusivamente, a las autoridades del Distrito Metropolitano».

I. El COOTAD determina:

- a) En el artículo 55, (letra a) (énfasis añadido): «Competencias exclusivas del gobierno autónomo descentralizado municipal.- Los gobiernos autónomos descentralizados municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley: 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.»
- b) En el artículo 85 (énfasis añadido): «Los gobiernos autónomos descentralizados de los distritos metropolitanos ejercerán las competencias que corresponden a los gobiernos cantonales y todas las que puedan ser asumidas de los gobiernos provinciales y regionales, sin perjuicio de las adicionales que se les asigne»;
- c) En el artículo 87 (letra a), (énfasis añadido): «Al concejo metropolitano le corresponde: a) Ejercer la facultad normativa en las materias de competencia del gobierno autónomo descentralizado metropolitano, mediante la expedición de ordenanzas metropolitanas, acuerdos y resoluciones; [...]».
- d) En el artículo 87 (letra v), (énfasis añadido): «Al concejo metropolitano le corresponde: [...] v) Regular y controlar el uso del suelo en el territorio del distrito metropolitano, de conformidad con las leyes sobre la materia, y establecer el régimen urbanístico de la tierra [...]».

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2021-2443-O

Quito, D.M., 23 de agosto de 2021

## 2. Procedimiento. -

### En relación con la Comisión:

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 y dentro de sus funciones consta el emitir antecedentes, conclusiones, recomendaciones y dictámenes para resolución del Concejo Metropolitano sobre los temas puestos en su conocimiento, como es el caso del 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, por parte del Arquitecto Iván Vladimir Tapia Guijarro.

- En relación con las comisiones del Concejo Metropolitano, el artículo 22 del Código Municipal, prevé cuatro ejes estratégicos dentro de los que las clasifica:
  - a) Eje económico: que busca impulsar una economía productiva, competitiva, diversificada y solidaria que proporcione bienestar a toda la población y genere empleo y trabajo;
  - b) Eje social: que trata de promover una sociedad equitativa, solidaria e incluyente que respete la diversidad social y cultural, que construya una cultura de paz entre sus habitantes, con acceso a una mejor calidad de vida en educación, salud, seguridad, cultura, recreación y demás;
  - c) Eje territorial: que busca desarrollar un territorio que consolide entornos favorables, regularizando la propiedad desde el punto de vista de la equidad social, identidad local y sostenibilidad ambiental, dotándolo de la infraestructura vial que mejore la circulación vehicular, y;
  - d) Eje de gobernabilidad e institucionalidad: que trata de construir una cultura política ciudadana y un marco institucional que haga posible la gobernabilidad democrática y el cumplimiento de las normas de convivencia.
- En particular sobre la Comisión, el artículo 23 del Código Municipal, la enlista en el eje territorial junto con: (i) Comisión de Movilidad; (ii) Comisión de Ambiente; (iii) Comisión de Áreas Históricas y Patrimonio; (iv) Comisión de Vivienda y Hábitat; (v) Comisión de Propiedad y Espacio Pública; y, (vi) Comisión de Ordenamiento Territorial.
- El ejercicio de esos deberes y atribuciones concretos se efectuará en concordancia con las disposiciones de los artículos 20 y 26 del Código Municipal y el régimen jurídico aplicable, dependiendo del asunto específico que se trate (materia).

El artículo 67 del Código Municipal, determina las atribuciones y deberes de la Comisión para estudiar, elaborar y proponer proyectos normativos necesarios para definir las estrategias de desarrollo urbanístico del Distrito primordialmente, regulaciones de uso y ocupación de suelo. El PUGS al ser un instrumento de planificación y gestión que forman

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2021-2443-O

Quito, D.M., 23 de agosto de 2021

parte del PDOT, por lo que y en consideración a los deberes y atribuciones de la comisión, resultan importantes las observaciones realizadas a dicho Plan.

### **Conclusiones**

Con base en los fundamentos expuestos, la Procuraduría Metropolitana, respecto al Requerimiento, concluye:

- a) El PUGS debe ser parte del PMDOT, su aprobación se realiza mediante la misma ordenanza metropolitana que contenga el PMDOT. Estructurado el proyecto normativo del PMDOT, con el PUGS y todos los documentos de sustento exigidos por el régimen jurídico aplicable, su tratamiento seguirá el procedimiento establecido en el artículo 322 del COOTAD y, adicionalmente, en lo relevante, el procedimiento establecido en la Resolución de Concejo C-074, de 8 de marzo de 2016, que regula el procedimiento parlamentario en el Concejo Metropolitano.
- b) En función del Requerimiento, Procuraduría Metropolitana emite el Informe legal e insta que continúe con el trámite mencionado en el presente Informe, para la incorporación del PUGS al proyecto normativo de aprobación del PDOT.

El pronunciamiento de la Procuraduría Metropolitana no se refiere a los aspectos de orden técnico, los cuales son, en razón de la competencia, de exclusiva responsabilidad de los organismos técnicos que los generen.

Con sentimientos de distinguida consideración.

Atentamente,

### ***Documento firmado electrónicamente***

Abg. Maria Cristina Kronfle Gomez  
**SUBPROCURADORA DE ASESORÍA SOBRE EL USO Y OCUPACIÓN DEL SUELO**

Anexos:

- resolucioIn\_nro.\_040-cus-2021.pdf
- sthv-dmpps-2021-0272-m.pdf
- pugs\_firmas\_dmpps\_signed-signed.pdf
- dmdu\_pugs\_firmado(1)-dmdu-signed.pdf
- sthv-dmdu-2021-0143-m-signed.pdf
- sthv-2021-0831-o.pdf
- GADDMQ-SGCM-2021-3256-O.pdf

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2021-2443-O

Quito, D.M., 23 de agosto de 2021

Copia:

Señor Doctor  
René Patricio Bedón Garzón  
**Concejal Metropolitano**

Señor Arquitecto  
Iván Vladimir Tapia Guijarro  
**Secretario de Territorio, Hábitat y Vivienda**

Señor Doctor  
Veronica Elizabeth Caceres Barrera  
**Servidor Municipal 11**

Señor Doctor  
Edison Xavier Yepez Vinueza  
**Servidor Municipal 13**

Señorita Magíster  
Gabriela Estefania Obando Balseca  
**Procuradora Metropolitana**

Señorita Abogada  
Denis Alejandra Vera Enriquez  
**Servidor Municipal 9**

Acción	Siglas Responsable	Siglas Unidad	Fecha	Sumilla
Elaborado por: Edison Xavier Yepez Vinueza	exyv	PM-EJE	2021-08-23	
Revisado por: Edison Xavier Yepez Vinueza	exyv	PM-EJE	2021-08-23	
Aprobado por: Maria Cristina Kronfle Gomez	mckg	PM	2021-08-23	

