



*Bernardo Abad Merchán*  
CONCEJAL METROPOLITANO DE QUITO

**Oficio Nro. GADDMQ-DC-AMGB-2022-0406-O**

**Quito, D.M., 10 de octubre de 2022**

**Asunto:** Observaciones segundo debate del proyecto de "Ordenanza Metropolitana Que Sustituye El Título I "Del Régimen Administrativo Del Suelo", Libro IV.1 "Del Uso Del Suelo", Libro IV "Eje Territorial", De la Ordenanza Metropolitana No. 001, publicada en Registro Oficial Edición Especial, No. 902 de 07 de mayo de 2019, que contiene el Código Municipal

Señora Abogada

Monica Sandoval Campoverde

**Concejala Metropolitana**

**DESPACHO CONCEJAL SANDOVAL CAMPOVERDE MONICA DEL CARMEN**

Señor Abogado

Pablo Antonio Santillan Paredes

**Secretario General**

**SECRETARÍA GENERAL DEL CONCEJO METROPOLITANO DE QUITO**

En su Despacho

De mi consideración:

Con relación a la convocatoria para la Sesión Ordinaria No. 250 del Concejo Metropolitano de Quito, dispuesta por el señor Alcalde Metropolitano, Dr. Santiago Guarderas Izquierdo, me permito remitir el texto de las observaciones que formularé al punto No. IV, del segundo debate del proyecto de "*Ordenanza Metropolitana Que Sustituye El Título I "Del Régimen Administrativo Del Suelo", Libro IV.1 "Del Uso Del Suelo", Libro IV "Eje Territorial", De la Ordenanza Metropolitana No. 001, publicada en Registro Oficial Edición Especial, No. 902 de 07 de mayo de 2019, que contiene el Código Municipal Para El Distrito Metropolitano De Quito".(Informe de Comisión IC-O-CUS-2022-083)*", conforme el siguiente detalle:

1. El artículo 4 del proyecto, respecto de la absolución de consultas, en su cuarto inciso señala que "*Todos los actos administrativos o de simple administración que emita el órgano responsable del territorio, hábitat y vivienda en aplicación de la atribución contenida en el presente artículo serán apelables ante el Concejo Metropolitano, previo dictamen favorable de la Comisión de Uso de Suelo.*"

Al respecto, es importante hacer notar que los recursos en sede administrativa se encuentran regulados en el Código Orgánico Administrativo (en adelante "COA"), y en su artículo 219 señala:



*Bernardo Abad Merchán*  
CONCEJAL METROPOLITANO DE QUITO

Oficio Nro. GADDMQ-DC-AMGB-2022-0406-O

Quito, D.M., 10 de octubre de 2022

*“Art. 219.- Clases de recursos. Se prevén los siguientes recursos: apelación y extraordinario de revisión.*

*Le corresponde el conocimiento y resolución de los recursos a la máxima autoridad administrativa de la administración pública en la que se haya expedido el acto impugnado y se interpone ante el mismo órgano que expidió el acto administrativo.*  
(...)” (Subrayado y resaltado fuera del texto)

En el caso del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito la máxima autoridad administrativa es el Alcalde Metropolitano, conforme lo prevén los artículos 9 y 90, letra b) del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (en adelante “COOTAD”). Por tanto, es necesario reformular el texto del artículo 4 del proyecto para guardar coherencia con la normativa jerárquicamente superior, contenida en el COA.

1. El artículo 14 del proyecto de ordenanza se refiere al Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial como uno de los instrumentos de planificación del Distrito. En su inciso segundo se señala que “el Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial será elaborado conjuntamente por los órganos metropolitanos responsables de la planificación y del territorio, hábitat y vivienda, y aprobado por el Concejo Metropolitano, mediante ordenanza.”

Al respecto, es importante hacer énfasis en el texto que la elaboración de estos instrumentos corresponde no solo a las dependencias metropolitanas descritas, sino que tienen un importante componente participativo previsto en el ordenamiento jurídico nacional que involucra a la Asamblea del Distrito Metropolitano de Quito, como máxima instancia de participación distrital, y al Consejo Metropolitano de Planificación. Así mismo, la dirección de la elaboración de este instrumento corresponde al Alcalde conforme el artículo 90, letra f) del COOTAD. Por tanto, se planteará la reforma del artículo 14 del proyecto, en observancia de estas disposiciones legales.

1. La disposición general quinta del proyecto de ordenanza propone lo siguiente:

*“DÉCIMA QUINTA.- Para la implantación de equipamientos de usos funerarios, que incluyan cementerios, camposantos o cenizarios en uso d suelo de protección ecológica constantes en el Plan de Uso y Gestión del Suelo se deberá contar con lo siguiente.*



*Bernardo Abad Merchán*  
CONCEJAL METROPOLITANO DE QUITO

**Oficio Nro. GADDMQ-DC-AMGB-2022-0406-O**

**Quito, D.M., 10 de octubre de 2022**

- a) *La Secretaría responsable del ambiente o autoridad ambiental competente emitirá un informe en el que establezca que el equipamiento no interseca con una o varias de las categorías de protección existentes en la normativa nacional o metropolitana vigente.*
- b) *Contar con un proceso de socialización y consulta expresa de manera expresa a la asamblea barrial del sector donde se implantará el proyecto.”*

De modo general, esta disposición implica tácitamente una reforma al Plan de Uso y Gestión del Suelo (en adelante “PUGS”) contenido en la Ordenanza PMDOT-PUGS No. 001-2021, toda vez que se tratan de condiciones de implantación de equipamientos de usos funerarios, lo cual ya se encuentra detallado en la normativa metropolitana antes detallada:

**a.** Respecto de la primera condición que se establece en la propuesta, no es viable toda vez que no permitiría la implantación de estas actividades en áreas de protección ecológica, lo cual sería contradictorio con el PUGS que habla textualmente en su contenido sobre las “condiciones específicas de implantación de equipamientos de servicios funerarios (cementeros, camposantos o cenizarios) en uso de suelo principal de Protección Ecológica (PE)”.

Es decir, sí es viable la implantación de estos equipamientos en estas áreas, siempre que cumplan con las condiciones específicas definidas en el PUGS, lo cual no puede ser reformado a través del Régimen Administrativo del Suelo. Así mismo, hay que recordar que el propio proyecto de ordenanza establece como categorías de protección ecológicas las del Patrimonio Natural Estatal y las del Patrimonio Natural Distrital.

**b.** Respecto de la segunda condición, las condiciones generales de implantación de actividades económicas, entre ellas las relacionadas con equipamientos funerarios, se encuentran contenidas en el apéndice No. C2\_2.3\_01\_Apéndice de actividades económicas CIUU” del PUGS.

Por ello, es necesario eliminar la referida disposición general décima quinta.

1. La disposición general décima cuarta del proyecto propone la incorporación como Anexo No. 04 del proyecto, el “PROCEDIMIENTO PARA LA OBTENCIÓN DE LA AUTORIZACIÓN DE FRACIONAMIENTO PARA INMUEBLES UBICADOS EN PROYECTOS URBANÍSTICOS ARQUITECTÓNICOS ESPECIALES”.



*Bernardo Abad Merchán*  
CONCEJAL METROPOLITANO DE QUITO

**Oficio Nro. GADDMQ-DC-AMGB-2022-0406-O**

**Quito, D.M., 10 de octubre de 2022**

El procedimiento previsto en el anexo No. 04, implica que la Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda revisará que el fraccionamiento de los Proyectos Urbanísticos Arquitectónicos Especiales (en adelante “PUAES”), cumplan con el proyecto aprobado por el Concejo en su respectiva ordenanza, remite un informe con el expediente para que el Concejo, previo informe favorable de la Comisión de Uso de Suelo, nuevamente a través de ordenanza autorice el fraccionamiento.

Al respecto, debe considerarse que si bien al Concejo Metropolitano le corresponde según el artículo 87, letra v) del COOTAD la regulación y control del uso de suelo en el territorio del distrito, dichas regulaciones deben observar las previsiones legales en la materia, entre ellas, la contenida en el artículo 472 del mismo Código que señala que la autorización para el fraccionamiento de los terrenos será emitida por los ejecutivos del respectivo nivel de gobierno.

En la misma línea, es importante considerar el criterio del Procurador General del Estado contenido en el oficio No. 720, de 3 de marzo de 2011, la cual respecto de las autorizaciones que expiden las Municipalidades en materia de fraccionamientos, señala:

*“(…) Conforme referí previamente, el Art. 264 numeral 1 de la Constitución de la República determina como competencia exclusiva de los gobiernos municipales, la de planificar el desarrollo cantonal con el fin de regular el uso y ocupación del suelo urbano y rural; competencia que se recoge también el Art. 54 letra c) del Código Orgánico de Organización, Autonomía y Descentralización, previamente citado, lo que permite concluir que la potestad regulatoria para expedir la normativa de carácter general que determine el régimen de uso y ocupación del suelo, los aspectos urbanísticos, las condiciones de fraccionamiento y otros inherente al régimen de uso de suelo, de acuerdo con la planificación cantonal, es propia del concejo cantonal. No obstante, de las disposiciones legales citadas a lo largo de este pronunciamiento, no consta como atribución del concejo municipal, la de conferir autorizaciones específicas para las solicitudes que en particular se presenten con relación a los temas señalados.*

*De lo expuesto, en atención a los términos de su consulta, de conformidad con el Art. 57 letra a), del COOTAD que determina entre las atribuciones del concejo cantonal el ejercicio de la facultad normativa en las materias de su competencia mediante la expedición de ordenanzas cantonales; y, en la letra x), le señala regular y controlar mediante la normativa cantonal correspondiente, el uso del suelo en el territorio del cantón, así como establecer el régimen urbanístico de la tierra; y, de los artículos 59 y 60 letras a) y b), del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización que disponen que el Alcalde es la primera autoridad del ejecutivo del gobierno autónomo descentralizado municipal, que ejerce su representación legal y de*



*Bernardo Abad Merchán*  
CONCEJAL METROPOLITANO DE QUITO

Oficio Nro. GADDMQ-DC-AMGB-2022-0406-O

Quito, D.M., 10 de octubre de 2022

*manera exclusiva la facultad ejecutiva de dicho municipio, le corresponde al Concejo Cantonal de Daule dictar la ordenanza respectiva para regular y controlar el uso del suelo en el territorio del cantón, así como establecer el régimen urbanístico de la tierra; determinar las condiciones de urbanización, parcelación, lotización, división o cualquier otra forma de fraccionamiento de conformidad con la planificación cantonal, asegurando los porcentajes para zonas verdes y áreas comunales; y, al Alcalde de ese Cantón, como primera autoridad municipal y máxima autoridad administrativa, conceder las autorizaciones pertinentes.*” (Resaltado y subrayado fuera del texto)

Con relación a las funciones que la Constitución reconoce a la Procuraduría General del Estado, el artículo 237 del texto constitucional prevé:

“Art. 237.- Corresponderá a la Procuradora o Procurador General del Estado, además de las otras funciones que determine la ley:

(...) 3. El asesoramiento legal y la absolucón de las consultas jurídicas a los organismos y entidades del sector público con carácter vinculante, sobre la inteligencia o aplicación de la ley, en aquellos temas en que la Constitución o la ley no otorguen competencias a otras autoridades u organismos.” (Subrayado y resaltado fuera del texto)

En la misma línea, el artículo 3 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado, prevé que una de sus funciones será la siguiente:

“Art. 3.- *De las funciones del Procurador General del Estado.- Corresponden privativamente al Procurador General del Estado, las siguientes funciones:*

(...) f) Absolver consultas y asesorar a los organismos y entidades del sector público, así como a las personas jurídicas de derecho privado con finalidad social o pública, sobre la inteligencia o aplicación de las normas constitucionales, legales o de otro orden jurídico. El pronunciamiento será obligatorio para la Administración Pública, sobre la materia consultada, en los términos que se indican en esta ley.” (Subrayado y resaltado fuera del texto)

El artículo 13 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado, sobre la absolucón de consultas por parte del Procurador General del Estado, dispone:

“Art. 13.- *De la absolucón de consultas.- Sin perjuicio de las facultades de la Función Legislativa, de la Corte Constitucional y de la Función Judicial, determinadas en la Constitución Política de la República y en la ley, el Procurador General del Estado asesorará y absolverá las consultas jurídicas con carácter de vinculantes, sobre la inteligencia o aplicación de las normas constitucionales, legales o de otro orden jurídico, a pedido de las máximas autoridades de los organismos y entidades del sector público y de los representantes legales o convencionales de las personas jurídicas de derecho privado con finalidad social o pública, excepto cuando se trate de asuntos que hayan sido resueltos por jueces o tribunales de la República o que estén en conocimiento de los mismos, hallándose trabada la litis, incluyéndose acciones y recursos que se*



*Bernardo Abad Merchán*  
CONCEJAL METROPOLITANO DE QUITO

**Oficio Nro. GADDMQ-DC-AMGB-2022-0406-O**

**Quito, D.M., 10 de octubre de 2022**

*sustancien o deban sustanciarse en la Corte Constitucional. (...)*” (Subrayado y resaltado fuera del texto)

Así, queda claro que, con base a lo previsto en los artículos 237, número 3 de la Constitución; y, 3, letra f), y 13 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado, los pronunciamientos de la Procuraduría General del Estado sobre las consultas que le son formuladas son de vinculantes para la Administración Pública, con independencia de la institución que haya formulado la consulta.

Es importante señalar que las normas del artículo 57, letras a) y x) son concordantes con las del artículo 87, letras a) y v), correspondientes a los concejos metropolitanos, y que dichas normas, así como el artículo 472 del COOTAD, no han sido reformados des la vigencia del COOTAD en octubre de 2010.

En definitiva, no es procedente que el Concejo Metropolitano a través de la normativa que expide en ejercicio de sus competencias y atribuciones constitucionales y legales, establezca un proceso de licenciamiento o emisión de autorizaciones para fraccionamientos, como en esencia es la Licencia Metropolitana Urbanística de Habilitación del Suelo - LMU 10, disponiendo un proceso cuya autorización recaiga en el propio legislativo y no en el Alcalde o una dependencia del ejecutivo distrital.

Sin embargo de lo anterior, revisada la grabación de la sesión en la que la Comisión de Uso de Suelo emite el dictamen para el tratamiento de este proyecto de ordenanza en el seno del Concejo, se evidencia que dicha propuesta se origina en la naturaleza de los PUAES, instrumentos de planificación que se sujetan a sus reglas específicas aprobadas por el Concejo y no necesariamente a las reglas técnicas a las que se sujetan los proyectos sometidos a un régimen ordinario. Así, la Comisión ha planteado este texto considerando que solo el Concejo normativamente podría establecer una excepción a las reglas técnicas fijadas por el mismo Cuerpo Edilicio.

Con el fin de armonizar las disposiciones legales antes citadas, el pronunciamiento de la Procuraduría General del Estado sobre la materia y la preocupación de la Comisión de Uso de Suelo, se presenta una propuesta que reconoce que los PUAES, al tratarse de un instrumento de planificación que contiene condiciones específicas para su desarrollo, no se sujeta a las reglas técnicas que deben observar los proyectos ordinarios, sino a las reglas definidas en su respectiva ordenanza de aprobación; y, por otra parte, se propone que la autoridad administrativa otorgante de la LMU-10 para el caso de los PUAES, será la Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda.

1. A continuación se presenta el cuadro de observaciones al presente proyecto de ordenanza, en la cual se plasman los argumentos antes expuestos en textos específicos conforme lo prevé la Resolución del Concejo No. C074, de 8 de marzo de 2016:





*Bernardo Abad Merchán*  
CONCEJAL METROPOLITANO DE QUITO

**Oficio Nro. GADDMQ-DC-AMGB-2022-0406-O**

**Quito, D.M., 10 de octubre de 2022**

--





*Bernardo Abad Merchán*  
CONCEJAL METROPOLITANO DE QUITO

**Oficio Nro. GADDMQ-DC-AMGB-2022-0406-O**

**Quito, D.M., 10 de octubre de 2022**



Solicito a usted, señor Secretario, se sirva distribuir copias del presente oficio a los integrantes del Concejo Metropolitano de Quito para su análisis correspondiente en la Sesión Ordinaria No. 250, sin perjuicio del envío posterior de otras observaciones sobre este u otros puntos del orden del día previsto para la sesión.

Atentamente,

*Documento firmado electrónicamente*

Sr. Bernardo Abad Merchán  
**CONCEJAL METROPOLITANO**  
**DESPACHO CONCEJAL ABAD MERCHAN GORKY BERNARDO**

Copia:

Señor Doctor  
Santiago Mauricio Guarderas Izquierdo  
**Alcalde Metropolitano**  
**ALCALDÍA DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO**

Acción	Siglas Responsable	Siglas Unidad	Fecha	Sumilla
Elaborado por: Diego Sebastian Cevallos Salgado	dcs	DC-AMGB	2022-10-10	
Revisado por: Diego Bladimir Vaca Flores	dbv	DC-AMGB	2022-10-10	
Aprobado por: Bernardo Abad Merchán	ba	DC-AMGB	2022-10-10	

