

**Memorando Nro. SM-AJ-2023-1146**

**Quito, D.M., 28 de noviembre de 2023**

**PARA:** Sr. Ing. Alex Daniel Pérez Cajilema  
**Secretario de Movilidad**  
**SECRETARÍA DE MOVILIDAD**

**ASUNTO:** INFORME JURÍDICO PLAN MAESTRO DE MOVILIDAD  
SOSTENIBLE DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO -PMMS  
DMQ (2023-2042) JUNTO CON SUS DOCE PLANES

De mi consideración:

En contestación al oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2023-1093-M mediante el cual se solicita que: “En atención al Oficio Nro. GADDMQ-DC-RCMF-2023-0372-O de 20 de noviembre de 2023 y por disposición de la señora Concejala Metropolitana Fernanda Racines Corredores, Presidenta de la Comisión de Movilidad, conforme lo establecido en el artículo 67.62 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, tengo a bien solicitar a ustedes se remita a la brevedad posible y para conocimiento de la Comisión en mención su informe técnico y jurídico sobre el Proyecto de “ORDENANZA METROPOLITANA QUE CONTIENE EL PLAN MAESTRO DE MOVILIDAD SOSTENIBLE DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO -PMMS DMQ (2023-2042) JUNTO CON SUS DOCE PLANES”” y en virtud de que mediante el memorando Nro. SM-DMPPM-2023-0825 de 27 de noviembre de 2023 el Mgs. Galo Cárdenas Villenas, Director Metropolitano de Políticas y Planeamiento de la Movilidad emitió su Informe Técnico No. IT-SM-DMPPM-0172-2023, esta Asesoría Jurídica procede a emitir el correspondiente informe jurídico solicitado.

#### **1. ANTECEDENTES:**

- 1.1. El Plan Maestro de Movilidad para el Distrito Metropolitano de Quito 2009-2025, se aprobó por el Concejo Metropolitano, en sesión del 08 de abril del 2009;
- 1.2. Con fecha 07 de febrero de 2022, se suscribió el Contrato Nro. EC-EPM-METROQUITO-112684-CS-QCBS, entre la Empresa Pública Metropolitana Metro de Quito en calidad de delegado del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito y la Consultora APCA CYM & GCA, con el objeto de “Consultoría para el Plan Maestro de Movilidad 2022-2042 (...)”;
- 1.3. Con Oficio S/N, el señor Francisco Morales, en su calidad de representante legal de la Consultora APCA CYM & GCA, remitió a la Secretaría de Movilidad la versión final de la formulación de los planes complementarios del Plan Maestro de Movilidad 2022-2042 y la versión final del documento central del Plan Maestro de Movilidad 2022-2042;
- 1.4. Con Oficio Nro. GADDMQ-SM-DMPPM-2023-0020-O del 29 de marzo de 2023 la

Memorando Nro. SM-AJ-2023-1146

Quito, D.M., 28 de noviembre de 2023

Administradora del Contrato comunicó a la empresa consultora APCA CAL & MAYOR Y GCA que: “(...) la versión final del Plan Maestro de Movilidad Sostenible 2022-2042 entregado, cumple con lo establecido en el Contrato No. EC-EPM METRO QUITO-112684-CS-QCBS, cuyo objeto es la contratación de la CONSULTORÍA PARA EL PLAN MAESTRO DE MOVILIDAD DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO del 07 de febrero de 2022 y la Enmienda firmada el 30 de mayo de 2022, es así que una vez que hemos concluido con las etapas de socialización, con la puesta en conocimiento de la MESA INTERINSTITUCIONAL PARA LA PROMOCIÓN DE LOS MODOS DE TRANSPORTE SOSTENIBLES, el 24 de marzo de 2023 y la Comisión de Movilidad en sesión No. 127 - Ordinaria del 29 de marzo de 2023, esta administración emite la aprobación al producto final de la consultoría, debiendo continuar con el proceso de pago final y el finiquito del contrato”;

1.5. Mediante memorando Nro. SM-2023-0222 de 09 de junio de 2023, el Secretario de Movilidad, remitió al señor Alcalde del Distrito Metropolitano de Quito el “PLAN MAESTRO DE MOVILIDAD DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO”;

1.6. El Procurador General del Estado mediante Oficio No. 02526 de 14 de junio de 2023 dirigido al Alcalde Metropolitano, en su parte pertinente señala con claridad que: “*De lo manifestado se observa que: i) los GAD municipales y metropolitanos gozan de autonomía política, que se expresa en sus facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales; ii) corresponde a los GAD municipales y metropolitanos planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes PDOT, de manera articulada con la planificación nacional, observando para el efecto el COOTAD, la LOOTUGS y el COPLAFIP; iii) la LOOTUGS, vigente desde el 2016, creó la SOT e introdujo diversos instrumentos de planificación urbanística y de financiamiento del desarrollo urbano, entre ellos los PDOT y los planes complementarios, que corresponde aprobar a los GAD mediante ordenanza; (...)*”.

1.7. Con Informe Técnico Nro. IT-SM-DMPPM-0115-2023 de 10 de agosto de 2023, el Director Metropolitano de Políticas y Planeamiento de la Movilidad de la Secretaría de Movilidad, concluyó: “La consultoría “Plan Maestro de Movilidad Sostenible” ha sido desarrollada, analizada, revisada y debidamente socializada con las Entidades Municipales, Academia, Representantes de la sociedad civil, Autoridades Municipales, Comisión de Movilidad del Concejo Metropolitano, y ciudadanía. En este sentido, este instrumento de planificación requiere que se realicen los actos administrativos permanentes para su aprobación, difusión y continua retroalimentación para que esta sea un producto en continuo desarrollo. Al ser un plan que involucra diversos actores, se requiere mantener unidades especializadas en las entidades del sector movilidad para su correcta implementación e interpretación para que se convierta en un tema transversal de gestión”;

1.8. Con memorando Nro. SM-AJ-2023-0829 de 16 de agosto de 2023, el Asesor Jurídico de la Secretaría de Movilidad emitió el “Criterio Jurídico - Plan Maestro de Movilidad 2022-2042 con conclusiones y recomendaciones al tenor de los artículos 122, 123 y 124

**Memorando Nro. SM-AJ-2023-1146**

**Quito, D.M., 28 de noviembre de 2023**

del Código Orgánico Administrativo.

En el citado documento, se recomendó: *“QUINTO. – RECOMENDACIÓN: Con base a los antecedentes expuestos y base legal presentada; la Asesoría Jurídica considera pertinente continuar con el trámite determinado para la aprobación del Plan Maestro de Movilidad 2022-2042, para lo cual, la Secretaría de Movilidad, en cumplimiento de la normativa legal vigente y de sus competencias, presentará el presente criterio jurídico e informe técnico Nro. IT-SM-DMPPM-0115-2023 de 10 de agosto de 2023, al Alcalde Metropolitano para su correspondiente tratamiento y aprobación”*;

1.9. Con memorando Nro. SM-2023-0405 de 16 de agosto de 2023, el Secretario de Movilidad remitió al señor Alcalde del Metropolitano de Quito los informes técnicos y legales para la aprobación del plan referido en el considerando precedente;

1.10. A través del oficio Nro. SM-2023-2670-O de 06 de octubre de 2023, la Secretaría de Movilidad le remite a la Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda remite el Plan Maestro de Movilidad 2042 conjuntamente con sus anexos, memorias, cartografía, borrador de ordenanza y la información necesaria para su revisión y verificación del alineamiento del mismo a los instrumentos de Planificación;

1.11. Con memorando Nro. STHV-2023-0295-M de 06 de octubre de 2023, la Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda comunica a la Secretaría de Movilidad que: *“(…) una vez realizada la revisión correspondiente, que dichos documentos se encuentran alineados a la normativa y a los instrumentos de Planificación Territorial vigentes.”* ;

1.12. Con fecha 24 de octubre de 2023 a través de la Secretaría General de Coordinación Territorial y Participación Ciudadana, se llevó a cabo la Asamblea del Distrito Metropolitano de Quito (ADMQ), en la sesión ordinaria Nro. 019 de esta máxima instancia de participación ciudadana, se puso en conocimiento el Plan Maestro de Movilidad y el anteproyecto de presupuesta general del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito para el ejercicio económico 2024;

1.13. A través del oficio Nro. GADDMQ-SGCTYPC-2023-1310-O de 26 de octubre de 2023, la Secretaría General de Coordinación Territorial y Participación Ciudadana, remitió a la Secretaría de Movilidad la resolución del Plan Maestro de Movilidad y el acta de la sesión ordinaria Nro. 019 de la Asamblea de Quito;

1.14. Mediante el memorando Nro. SM-2023-0617 de 27 de octubre de 2023, la Secretaría de Movilidad pone en conocimiento de la Procuraduría Metropolitana que se concluyó el trámite ante la Asamblea de Quito, con el fin de que se continúe con los trámites correspondientes de acuerdo con lo que determina toda la normativa legal, vigente y aplicable para la aprobación del Plan Maestro de Movilidad;

1.15. A través del memorando Nro. SM-2023-0649 de 14 de noviembre de 2023, la Secretaría de Movilidad remite a la Dra. Mgs. María Fernanda Raciones Corredores, Concejala Metropolitana y a la Dra. Libia Rivas Ordóñez, Secretaria General del Concejo Metropolitano de Quito el Informe Técnico Nro. Informe Técnico Nro. IT-SM-DMPPM-0115-2023 acerca del Plan Maestro de Movilidad, junto con toda la documentación de sustento señalada en la normativa citada, la cual se encuentra



**Memorando Nro. SM-AJ-2023-1146**

**Quito, D.M., 28 de noviembre de 2023**

disponible en el siguiente link:

[https://mdmqdireccioninformatica-my.sharepoint.com/:f:/g/personal/dmpp\\_movilidad\\_quito\\_gob\\_ec/Eq0yJYEK4x1Fjv-oSJSXDbyB4\\_35\\_gHbgCkxYYH\\_ApC9LA?e=wwNAXT](https://mdmqdireccioninformatica-my.sharepoint.com/:f:/g/personal/dmpp_movilidad_quito_gob_ec/Eq0yJYEK4x1Fjv-oSJSXDbyB4_35_gHbgCkxYYH_ApC9LA?e=wwNAXT;);

1.16. Mediante el memorando Nro. SM-DMPPM-2023-0825 de 27 de noviembre de 2023 el Mgs. Galo Cárdenas Villenas, Director Metropolitano de Políticas y Planeamiento de la Movilidad emitió su Informe Técnico Nro. IT-SM-DMPPM-0172-2023, en el cual concluye que: “(...) *La consultoría “Plan Maestro de Movilidad Sostenible” ha sido desarrollada, analizada, revisada y debidamente socializada con las Entidades Municipales, Academia, Representantes de la sociedad civil, Autoridades Municipales, Comisión de Movilidad del Concejo Metropolitano, y ciudadanía. En este sentido, este instrumento de planificación requiere que se realicen los actos administrativos permanentes para su aprobación, difusión y continua retroalimentación para que esta sea un producto en continuo desarrollo. Al ser un plan que involucra diversos actores, se requiere mantener unidades especializadas en las entidades del sector movilidad para su correcta implementación e interpretación para que se convierta en un tema transversal de gestión”;*

1.17. A través de sumilla electrónica inserta en el memorando Nro. SM-DMPPM-2023-0825 de 27 de noviembre de 2023, el señor Secretario de Movilidad, Ing. Alex Pérez, dispone a esta Asesoría Jurídica que: “*Favor completar la información con el informe jurídico solicitado*”.

## **2. ANÁLISIS:**

2.1. De conformidad a los principios y derechos constitucionales prescritos en los artículos 82, 83, 226, 227, 233 de la Constitución de la República del Ecuador (Constitución), las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, los 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 norma.

2.2. Al respecto, el artículo 238 de la norma constitucional señalan que, 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.

En ese sentido, de conformidad con los artículos 264 y 266 de la Constitución; 55, 84 y 85 del COOTAD, 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.

2.3. Una de las competencias de este Distrito Metropolitano es establecer el régimen de uso del suelo y urbanístico, así como elaborar y ejecutar el plan metropolitano de desarrollo de ordenamiento territorial y las políticas públicas. Para cuyo efecto, se dictó el Plan Metropolitano de Desarrollo de Ordenamiento Territorial 2021-2033 (PMDOT) y el Plan de Uso y Gestión del Suelo por parte del Concejo Metropolitano.

**Memorando Nro. SM-AJ-2023-1146**

**Quito, D.M., 28 de noviembre de 2023**

2.4. De esta manera, el pronunciamiento de la Procuraduría General del Estado indica en su oficio Nro. 2526 de 14 de junio de 2023, concordante al artículo 15 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo que: *“(...) los planes de uso y gestión de suelo y sus planes complementarios (...) serán vinculantes y de obligatorio cumplimiento para las personas naturales o jurídicas públicas, privadas o mixtas”, precisando al respecto, que “(...) son nulos los actos administrativos de aprobación o de autorización de planes, proyectos, actividades o usos del suelo que sean contrarios al plan de uso y gestión de suelo y a sus planes urbanísticos complementarios (...)”.*

2.5. El artículo 38 de la Ley de Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo establece: *"Los planes urbanísticos complementarios serán aprobados por el órgano legislativo del Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano, de conformidad con la ordenanza que se expida para el efecto, la que, al menos, garantizará la participación ciudadana y una fase de consultas con otros niveles de gobierno"*.

2.6. El artículo 34 del Reglamento a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, establece como planes maestros sectoriales los que cumplan las siguientes características: *"Los planes maestros sectoriales establecerán la política y la inversión pública territorial relativa a infraestructura y equipamiento sectorial, tales como transporte y movilidad, mantenimiento del dominio hídrico público, agua potable y saneamiento, equipamientos sociales, sistemas de áreas verdes y de espacio público y estructuras patrimoniales.*

*Estos planes deberán articularse con las determinaciones del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, el Plan de Uso y Gestión del Suelo en todos los casos y a la política sectorial nacional cuando corresponda y guardarán concordancia con la planificación de programas y proyectos del plan de desarrollo y ordenamiento territorial, de acuerdo a lo establecido en la Ley". (Énfasis me pertenece).*

*En esta línea de ideas, el plan maestro de movilidad se lo debe considerar como un plan maestro sectorial dentro de los planes urbanísticos complementarios, el cual tiene que estar subordinado al Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial y no modificarán el contenido del componente estructurante del Plan de Uso y Gestión del Suelo.*

2.7. El artículo 2280 del Código Municipal establece: *"Los planes urbanísticos complementarios forman parte del sistema de planificación territorial del Distrito Metropolitano de Quito y están dirigidos a detallar, completar y desarrollar de forma específica las determinaciones del Plan de Uso y Gestión del Suelo.*

*Los planes urbanísticos complementarios están subordinados jerárquicamente al Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial y no modificarán el contenido del componente estructurante del Plan de Uso y Gestión del Suelo, con excepción del plan parcial de expansión urbana que incorporará, por etapas, el suelo rural de expansión urbana al suelo urbano, de acuerdo a la ordenanza que lo apruebe (...)".*

2.8. En concordancia el artículo 2281 del Código Municipal señala: *"Tipos de planes urbanísticos complementarios. - Para el ejercicio de la planificación complementaria en*

**Memorando Nro. SM-AJ-2023-1146**

**Quito, D.M., 28 de noviembre de 2023**

*el Distrito Metropolitano de Quito, se establecen las siguientes tipologías de planes urbanísticos complementarios:*

*a. Plan Maestro Sectorial*

*b. Plan Zonal*

*c. Plan Especial*

*d. Plan Parcial*

*e. Otros establecidos en las actualizaciones del Plan de Uso y Gestión del Suelo. (...)*

2.9. Un plan maestro sectorial se define en el artículo 30 del Reglamento a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, como: “Los planes maestros sectoriales establecerán la política y la inversión pública territorial relativa a infraestructura y equipamiento sectorial, tales como transporte y movilidad, mantenimiento del dominio hídrico público, agua potable y saneamiento, equipamientos sociales, sistemas de áreas verdes y de espacio público y estructuras patrimoniales. Los planes complementarios serán aprobados mediante ordenanza del Concejo Municipal o Metropolitano”.

En concordancia con lo previsto en el artículo 2292 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito que señala: “El plan maestro sectorial es el plan urbanístico complementario cuyo objetivo es ordenar, desarrollar y/o implementar las políticas, programas y proyectos públicos de carácter sectorial y establecerá la inversión pública territorial relativa a infraestructura y equipamiento sectorial, tales como transporte y movilidad, mantenimiento del dominio hídrico público, agua potable y saneamiento, equipamientos sociales, gestión de riesgos del desastre, sistemas de áreas verdes, áreas comunitarias, áreas comunitarias y de espacio público, entre otros.

Guardarán concordancia con los planes sectoriales del gobierno central, de otros niveles de gobierno, de otras instituciones y órganos metropolitanos, y con las determinaciones del Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.”

2.10. Se puede concluir que los planes urbanísticos complementarios están subordinados jerárquicamente al Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial y no modificarán el contenido del componente estructurante del Plan de Uso y Gestión del Suelo.

2.11. El artículo 322 del COOTAD establece: *“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. (...)*”

Los artículos 12 y 13 de la Resolución No. C074 de 08 de marzo de 2016, reglamentaron

Memorando Nro. SM-AJ-2023-1146

Quito, D.M., 28 de noviembre de 2023

el desarrollo del procedimiento parlamentario a seguir para la expedición y aprobación de las ordenanzas.

2.12. El artículo 2295 del Código Municipal determina que: *“la iniciativa del plan maestro sectorial provendrá del órgano responsable de la política competente en razón de la materia”* en coordinación con los órganos ejecutores.

Este órgano responsable deberá emitir la propuesta correspondiente a quienes ostenta la facultad de iniciativa legislativa, la cual deberá contener como mínimo (artículo 2283 del Código Municipal) lo siguiente: *“1. Documento técnico de soporte a. Memoria justificativa b. Diagnóstico del plan 2. Propuesta del Plan 3. Cartografía 4. Proyecto de Ordenanza”*.

### 3. PRONUNCIAMIENTO:

Con base a los antecedentes expuestos y de acuerdo con lo señalado en el memorando Nro. SM-DMPPM-2023-0825 de 27 de noviembre de 2023 emitido por el Mgs. Galo Cárdenas Villenas, Director Metropolitano de Políticas y Planeamiento de la Movilidad quien señala en su Informe Técnico Nro. IT-SM-DMPPM-0172-2023 que: *“(…) La consultoría “Plan Maestro de Movilidad Sostenible” ha sido desarrollada, analizada, revisada y debidamente socializada con las Entidades Municipales, Academia, Representantes de la sociedad civil, Autoridades Municipales, Comisión de Movilidad del Concejo Metropolitano, y ciudadanía. En este sentido, este instrumento de planificación requiere que se realicen los actos administrativos permanentes para su aprobación, difusión y continua retroalimentación para que esta sea un producto en continuo desarrollo. Al ser un plan que involucra diversos actores, se requiere mantener unidades especializadas en las entidades del sector movilidad para su correcta implementación e interpretación para que se convierta en un tema transversal de gestión”,* y la base legal presentada; esta Asesoría Jurídica considera pertinente continuar con el trámite determinado para la aprobación del Plan Maestro de Movilidad 2023-2042, para lo cual se deberá observar la normativa legal vigente, en particular aquello acerca de que los planes urbanísticos complementarios están conformados entre otros, por los planes maestros sectoriales y éstos a su vez contienen el plan maestro de movilidad según lo establecen los artículos 30 y 34 del Reglamento de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, mismo que guarda armonía con el Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial sin que represente modificación al contenido del componente estructurante del Plan de Uso y Gestión del Suelo.

Su aprobación al tenor de lo señalado en los artículos 38 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo y artículo 2288 del Código Municipal, es a través de ordenanza emitida por el Concejo Metropolitano como órgano legislativo del GAD DMQ, de acuerdo al procedimiento previsto a partir artículo 2282 del Código Municipal.



**Memorando Nro. SM-AJ-2023-1146**

**Quito, D.M., 28 de noviembre de 2023**

El carácter consultivo propio del presente pronunciamiento constituye por su esencia un elemento que se sustenta en el análisis de la normativa legal vigente; esta Asesoría Jurídica no se pronuncia sobre aspectos técnicos, administrativos, presupuestarios u operativos, por no ser de su competencia.

Con sentimientos de distinguida consideración

Atentamente,

*Documento firmado electrónicamente*

Abg. Guido Fabián Vallejo Galárraga  
**ASESOR JURÍDICO - FD5**  
**SECRETARIA DE MOVILIDAD - ASESORIA JURIDICA**

Referencias:

- SM-DMPPM-2023-0825

Anexos:

- informe\_técnico\_172\_pmms\_desarrollo\_nov\_2023-signed-signed segundo informe tecnico.pdf

Copia:

Sra. Mgs. María Alexandra Ocaña Aldaz  
**Especialista de Servicios Municipales - SM12**  
**SECRETARIA DE MOVILIDAD - DIRECCION METROPOLITANA DE POLITICAS Y PLANEAMIENTO DE LA MOVILIDAD**

Sr. Mgs. Galo Eduardo Cárdenas Villenas  
**Director Metropolitano - FD5**  
**SECRETARIA DE MOVILIDAD - DIRECCION METROPOLITANA DE POLITICAS Y PLANEAMIENTO DE LA MOVILIDAD**

Sr. Mgs. Pablo Francisco Portero Espinosa  
**Coordinador Técnico de Despacho**  
**SECRETARÍA DE MOVILIDAD**

