



## INFORME JURÍDICO NO VINCULANTE

Nro.- 003-2023

Quito, D.M., 15 de noviembre de 2023

**Proponente:** Señor Pabel Muñoz López en calidad de Alcalde Metropolitano.

**Nombre del Proyecto:** “ORDENANZA METROPOLITANA QUE CONTIENE EL PLAN MAESTRO DE MOVILIDAD SOSTENIBLE DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO – PMMS DMQ (2023-2042) JUNTO CON SUS DOCE PLANES”.

### I. ANTECEDENTES Y OBJETIVO DEL INFORME

**1.1.** Con oficio Nro. GADDMQ-AM-2023-1876-OF de 13 de noviembre de 2023, el señor Alcalde Metropolitano de Quito remitió a la Secretaría General del Concejo Metropolitano de Quito, 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*”.

**1.2.** Mediante oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2023-4710-O de 14 de noviembre de 2023, la Secretaría General del Concejo Metropolitano de Quito solicitó a esta Procuraduría Metropolitana se proceda a dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 67.57 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito (Código Municipal), previo a la calificación del proyecto de ordenanza.

**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 QUE CONTIENE EL PLAN MAESTRO DE MOVILIDAD SOSTENIBLE DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO –PMMS DMQ (2023-2042) JUNTO CON SUS DOCE PLANES*”, se puede observar lo siguiente:

**3.1.** En la “exposición de motivos” el proyecto aborda el “*(...) ejercicio de modernización, integración de sistemas, promoción de la calidad ambiental, planificación de largo plazo y mejora de las condiciones de infraestructura ha sido consolidado en el Plan Maestro de Movilidad Sostenible 2022-2042, instrumento que alineado con la planificación general del Distrito Metropolitano plantea una (1) visión, cinco (5) metas, cinco (5) objetivos, diez (10) políticas y ocho (8) principios, treinta y tres (33) programas y ciento treinta y siete (137) proyectos orientados a tres principales líneas de acción: 1.- Rescate, fortalecimiento y “up grade” del transporte público, implementación del Sistema Integrado y Mobility as a service; 2.- Gestión de la demanda; y, 3.- Promoción de modos de movilidad activa, DOMS (Desarrollos orientados a la movilidad sostenible) y mejoramiento del espacio público que, conforme lo previsto, deben ejecutarse a corto plazo (5 años), mediano plazo (10 años) y largo plazo (20 años).*”

*El Plan Maestro de Movilidad Sostenible consta de un (1) documento central, nueve (9) planes y dos (2) documentos complementarios que se enfocan en: el transporte no motorizado y alternativo; la movilidad compartida; el desarrollo y mantenimiento de infraestructura de la movilidad; el transporte público; los vehículos comerciales de pasajeros y de cuenta propia; el transporte comercial de carga; la gestión de tráfico; la seguridad vial; y, la gestión de la demanda (...).”*

**3.2.** Los “considerandos” del proyecto delimitan las competencias de este Distrito Metropolitano, así como del órgano legislativo del GAD DMQ para emitir los planes urbanísticos complementarios, con base en la exposición de motivos antes señalada.

**3.3.** El proyecto presenta dos (2) artículos bajo el siguiente detalle:

**3.3.1.** “*Artículo 1.- Aprobar el Plan Maestro de Movilidad Sostenible del Distrito Metropolitano de Quito –PMMS DMQ (2023-2042) junto con sus doce planes que son complemento de este documento que se incorporan y forman parte integrante de la presente ordenanza como Anexo 1”.*”



**3.3.2.** *“Artículo 2.- La ejecución, monitoreo y supervisión del Plan Maestro de Movilidad Sostenible del Distrito Metropolitano de Quito –PMMS DMQ (2023-2042) junto con sus doce planes que son complemento, es responsabilidad de la Secretaría de Movilidad del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito y sus entidades adscritas”.*

**3.4.** El proyecto contiene: (i) dos (2) Disposiciones Generales; (ii) una Disposición Derogatoria; y, (iii) dos (2) Disposiciones Finales.

**3.5.** El proyecto pretende emitir el Plan Maestro de Movilidad Sostenible del Distrito Metropolitano de Quito –PMMS DMQ (2023-2042) junto con sus doce planes; el cual se refiere a una sola materia.

#### **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.** De conformidad con lo establecido en los artículos 238 y 239 de la Constitución de la República del Ecuador, 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; y, sujetarán al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía, Descentralización (COOTAD).

**4.1.2.** 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.

**4.1.3.** En ese sentido, de conformidad con el número 3 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: *“(...) 3. Planificar, construir y mantener la vialidad urbana”*, lo cual guarda concordancia con los artículos 55, 84 y 85 del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía, Descentralización (COOTAD).

**4.1.4.** Entre las competencias que tiene el distrito metropolitano de Quito, está la de 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 y el Plan de Uso y Gestión del Suelo por parte del Concejo Metropolitano (Ordenanza PMDOT-PUGS No. 001-2021).

**4.1.5.** El artículo 15 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (LOOTUGS) señala 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 (...)”,* sin perjuicio de las responsabilidades aplicables a los servidores que participaron en su aprobación.

**4.1.6.** Entre las competencias señaladas en los artículos precedentes, y de acuerdo a lo establecido en la norma *ut supra*, les corresponde a los gobiernos municipales: *“planificar, regular y controlar el tránsito, el transporte público dentro de su territorio cantonal”,* en el marco del PMDOT y demás planes. En concordancia con lo señalado, los artículos 30.4 y 30.5 de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre Tránsito y Seguridad Vial (LOTTTSV) prevén que el GAD DMQ podrá expedir las ordenanzas necesarias que permitan: planificar, regular, y controlar el tránsito y el transporte terrestre; así como la seguridad vial.

**4.1.7.** El artículo 34 del Reglamento a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, define al *plan maestro sectorial* de la siguiente manera: *“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”.*

Esto en concordancia con lo previsto en el artículo 2292 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito (Código Municipal) el cual define al plan maestro sectorial como un plan urbanístico complementario y, cuyo objetivo es ordenar, desarrollar y/o implementar las políticas, programas y proyectos públicos de carácter sectorial y establecer la inversión pública territorial relativa a infraestructura y equipamiento sectorial tales como transporte y movilidad, los cuales forman parte del sistema de planificación territorial del Distrito Metropolitano de Quito.

**4.1.8.** Los planes urbanísticos complementarios están subordinados jerárquicamente al Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PMDOT), y no



modificarán el contenido del componente estructurante del Plan de Uso y Gestión del Suelo acorde con lo establecido en el artículo 37 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo y artículo 2293 del Código Municipal.

**4.1.9.** Los artículos 38 de la LOOGTUS y 2288 del Código Municipal indican claramente que los planes maestros sectoriales: *“(...) 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”*. En este sentido, el Concejo Metropolitano como órgano legislativo del GAD DMQ deberá emitir la ordenanza correspondiente.

**4.1.10.** En consecuencia, es una de las atribuciones de este Distrito Metropolitano emitir el plan maestro de movilidad dentro de su circunscripción territorial, conforme los lineamientos emitidos en la LOOTUGS y su reglamento de aplicación.

**4.1.11.** 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 (...)”*.

**4.1.12.** En ese sentido, el proyecto remitido por el proponente señala que:

*“La planificación de políticas públicas, programas, planes y proyectos constituye un elemento esencial para la gestión pública de largo plazo de manera que las acciones, efectos y resultados trasciendan a las personas o autoridades y se enfoquen en implementar alternativas que beneficien a los ciudadanos de forma sostenida.*

*La gestión pública moderna no puede dejar de incorporar los principios que la actualidad exige a las ciudades, para implementar las mejores prácticas que prioricen el bienestar de los ciudadanos, la seguridad vial, la conservación ambiental, la movilidad digna, los medios alternativos de transporte.*

*En este contexto, el Plan Maestro de Movilidad Sostenible tiene por objeto definir políticas, estrategias, programas, proyectos y metas relacionados con la movilidad de la ciudad y*



*establecer las normas generales que permitan alcanzar una movilidad sostenible, segura, equitativa, inteligente, articulada, respetuosa del medio ambiente, institucionalmente coordinada, y financiera y económicamente eficiente para el Distrito Metropolitano de Quito.*

*La demanda de transporte ha ido en aumento en Quito debido al crecimiento de la población y la dispersión en el crecimiento urbano. El efecto combinado de estas tendencias es un aumento en la frecuencia y duración de los viajes, ratificada además porque gran parte de la concentración urbana de Quito se encuentra en un valle largo y estrecho que se extiende de sur a norte, con la población de menores ingresos, concentrada en los extremos y en otras franjas periféricas del área metropolitana”.*

**4.1.13.** De acuerdo con las normas precedentes, se determina que los planes urbanísticos complementarios entre los cuales se encuentra el “*Plan Maestro de Movilidad Sostenible del Distrito Metropolitano de Quito –PMMS DMQ (2023-2042) junto con sus doce planes*” será de aplicación dentro de la circunscripción territorial correspondiente, constituye una competencia exclusiva de carácter constitucional asignada a los gobiernos autónomos descentralizados metropolitanos o municipales, la que debe normar el Concejo Metropolitano mediante la expedición de una ordenanza.

#### **4.2. Normas legales vigentes que serían incompatibles, 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 al Plan Maestro de Movilidad para el Distrito Metropolitano de Quito correspondiente al período 2009-2025, acorde a lo dispuesto en la “Disposición Derogatoria Única” del 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”.

## **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 QUE CONTIENE EL PLAN MAESTRO DE MOVILIDAD SOSTENIBLE DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO –PMMS DMQ (2023-2042) JUNTO CON SUS DOCE PLANES”.*

**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**