

## INFORME TÉCNICO JURÍDICO

Se emite el presente informe técnico-jurídico en cumplimiento del memorando GADDMQ-SGCM-2024-0713-M de 09 de abril de 2024, por medio del cual, desde la Secretaría General de Concejo Metropolitano se informó la Resolución Nro. SGC-EXT-012-CUS-014-2024, a través de la cual los Concejales miembros de la Comisión de Uso de Suelo resolvieron:

*“Que en el término de 5 (días) improrrogables, la Secretaría de Ambiente, Secretaría de Movilidad, Secretaría de Desarrollo Productivo y Competitividad, Secretaría General de Seguridad y Gobernabilidad, Secretaría General de Coordinación Territorial y Participación Ciudadana y Dirección Metropolitana de Catastro, emitan informes técnicos respecto al texto de "ORDENANZA REFORMATIVA PARA LA ACTUALIZACIÓN DEL PLAN METROPOLITANO DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y EL PLAN DE USO Y GESTIÓN DEL SUELO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, CONTENIDO EN LAS ORDENANZAS PMDOT-PUGS-001-2021 DE 13 DE SEPTIEMBRE DE 2021 Y PMDOT-PUGS-002 – 2022 DE 29 DE ABRIL DE 2022”, de conformidad con lo establecido en el artículo 67.62 de la Ordenanza Metropolitana Nro. 063-2023”.*

### i. BASE NORMATIVA

1.1. La Constitución de la República del Ecuador ordena:

*“Art. 240.- Los gobiernos autónomos descentralizados de las regiones, distritos metropolitanos, provincias y cantones tendrán facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales. Las juntas parroquiales rurales tendrán facultades reglamentarias. Todos los gobiernos autónomos descentralizados ejercerán facultades ejecutivas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales.”*

*“Art. 241.- La planificación garantizará el ordenamiento territorial y será obligatoria en todos los gobiernos autónomos descentralizados.”*

*“Art. 264.- Los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley: 1. Planificar 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. 2. Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón. (...)”*

1.2. El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización manda:

*“Art. 84.- Funciones.- Son funciones del gobierno del distrito autónomo metropolitano: (...) c) Establecer el régimen de uso del suelo y urbanístico para lo cual determinará las condiciones de urbanización, parcelación, lotización, división o cualquier otra forma de fraccionamiento de conformidad con la planificación metropolitana, asegurando porcentajes para zonas verdes y áreas comunales; (...)”*

1.3. La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo prevé:

*“Artículo 11.- Alcance del componente de ordenamiento territorial. Además de lo previsto en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas y otras disposiciones legales, la planificación del ordenamiento territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados observarán, en el marco de sus competencias, los siguientes criterios: (...)”*



2. Los Gobiernos Autónomos Descentralizados provinciales integrarán el componente de ordenamiento territorial de los cantones que forman parte de su territorio en función del modelo económico productivo, de infraestructura y de conectividad de la provincia.
3. Los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos, de acuerdo con lo determinado en esta Ley, clasificarán todo el suelo cantonal o distrital, en urbano y rural y definirán el uso y la gestión del suelo. Además, identificarán los riesgos naturales y antrópicos de ámbito cantonal o distrital, fomentarán la calidad ambiental, la seguridad, la cohesión social y la accesibilidad del medio urbano y rural, y establecerán las debidas garantías para la movilidad y el acceso a los servicios básicos y a los espacios públicos de toda la población.(...) Los planes de desarrollo y ordenamiento territorial deben contemplar el territorio que ordenan como un todo inescindible y, en consecuencia, considerarán todos los valores y todos los usos presentes en él, así como los previstos en cualquier otro plan o proyecto, aunque este sea de la competencia de otro nivel de gobierno, de manera articulada con el Plan Nacional de Desarrollo vigente.”

“Artículo 27.- Plan de uso y gestión de suelo. Además de lo establecido en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y 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.”

“Artículo 30.- Vigencia del plan de uso y gestión de suelo. El plan de uso y gestión de suelo estará vigente durante un período de doce años, y podrá actualizarse al principio de cada período de gestión.

En todo caso y cualquiera que haya sido su causa, la actualización del plan de uso y gestión de suelo debe preservar su completa coherencia con el plan de desarrollo y ordenamiento territorial vigente en ese nivel de gobierno, de manera articulada con el Plan Nacional de Desarrollo vigente.”

## II. ANÁLISIS

De conformidad con el principio de competencia previsto en el Art. 226 de la Constitución de la República, que limita la actuación de las entidades, autoridades y servidores públicos a aquellas expresamente atribuidas en la Constitución y en la Ley; como consta en la base normativa citada en el acápite previo, y en el proyecto de Ordenanza, es una competencia del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, a través del Concejo Metropolitano, actualizar el Plan de Uso y Gestión del Suelo, a excepción del componente estructurante por la temporalidad de su aprobación.

De la revisión realizada al proyecto de Ordenanza, se emiten las siguientes observaciones:

- 2.1. En el artículo 173 del proyecto sobre “Habilitación del suelo y edificación en zonas expuestas a amenazas naturales”, considerando el nivel de exposición del DMQ a varios tipos de amenaza, el número de predios con condiciones de amenaza es vasto, por lo cual se considera que existe una imposibilidad fáctica para que sea la Dirección Metropolitana de Gestión de Riesgos la cual valide todos los estudios técnicos de cada proyecto de habilitación y edificación en estas zonas. Se considera apropiado el detalle de estudios con los que debe contar el proyectista; sin embargo, para que resulte aplicable la norma planteada se recomienda que la presentación de dichos estudios se realice como parte de los requisitos que los administrados presentan

ante las entidades colaboradoras para la certificación de conformidad. En este sentido, si los proyectos no cumplen con las condiciones necesarias para la habilitación de suelo y/o construcción, en relación con los estudios presentados, la entidad colaboradora debe abstenerse de certificar la conformidad.

- 2.2. En la disposición general séptima, es necesario aclarar cuál es el alcance de la “habilitación de edificaciones en predios pertenecientes a asentamientos humanos de hecho y consolidados”.
- 2.3. En la disposición general octava, respecto a la actualización de límites parroquiales e intercantonales, conforme a lo previsto en la Ley para la Fijación de Límites Territoriales Internos, es necesario prever que tal actualización no entra en vigencia solo con la aprobación de parte del Comité Nacional de Límites Internos, sino que dicha aprobación constituye un insumo para que el Concejo Metropolitano establezca tales límites mediante acto normativo.
- 2.4. En la disposición general novena que permite emitir LUAE para aquellos predios en los cuales exista una LMU (20) con un aprovechamiento urbanístico anterior, conducente a la obtención de una LUAE; se solicita incluir al final del párrafo “aun cuando la actividad económica resulte contraria a las actividades permitidas en la PUGS actualizado”. Esto, a fin de dar seguridad jurídica en la actuación de las administraciones zonales al emitir dicha LUAE.

Previo a Licencia Metropolitana Urbanística LMU (20) se sugiere incorporar “Licencia de Construcción”, ya que este acto administrativo corresponde al régimen previo a la ordenanza de Licencias Metropolitanas Urbanísticas. Adicionalmente, en los casos que la actividad económica vigente al momento de la emisión de un acto administrativo de autorización de edificación, sea la LMU 20 o Licencia de Construcción, no es compatible con el uso de suelo de la normativa que esté vigente al momento de emisión de la LUAE, ¿qué sucede con el ICUS? ¿El informe de la administración zonal que indica esta disposición, transforma el ICUS de Prohibido a Permitido? Es importante definir este concepto para que se pueda programar el SUIM con esta definición a fin de que las AZ tengan claridad sobre el procedimiento.

- 2.5. Se recomienda incluir una disposición general en el siguiente sentido: “La intención vial y trazado vial que no haya sido ejecutada en 10 años desde su aprobación, se entenderá sin efecto. Para el efecto, el administrado titular de un predio afectado al respecto, o el administrador zonal de la circunscripción zonal correspondiente, motivará ante la Dirección Metropolitana de Catastro la actualización de los informes de regulación metropolitana correspondiente a fin de eliminar dicha afectación. Esto con el propósito de depurar las afectaciones viales e intención vial no ejecutados históricamente que restringen el derecho a la propiedad de los administrados.
- 2.6. En la disposición reformativa tercera, se recomienda en el primer inciso reemplazar la frase “se sujetarán a las disposiciones y procedimientos establecidos en la normativa vigente al momento de su inicio” por “se sujetarán al aprovechamiento urbanístico y demás normas administrativas y reglas técnicas aplicables conforme al PUGS aprobado el 13 de septiembre de 2021”. Esto, por cuanto los administrados y las entidades colaboradoras podrían aducir que durante el periodo mencionado se encontraba vigente un régimen transitorio que permitía aplicar el aprovechamiento urbanístico otorgado con PUOS.

Adicionalmente solicitamos incorporar un inciso final que indique lo siguiente: “Los certificados de conformidad emitidos por las entidades colaboradoras previo al 13 de septiembre de 2021 de los que no se haya iniciado trámite de licenciamiento en las entidades administrativas otorgantes para la Licencia Metropolitana Urbanística

correspondiente, no podrán solicitar la emisión de la Licencia una vez aprobada la presente ordenanza.”

- 2.7. Respecto de la Disposición Transitoria Sexta es importante indicar que mediante memorando Nro. GADDMQ-SGCTYPC-2023-1293-M de 08 de noviembre de 2023, la Secretaría General de Coordinación Territorial y Participación Ciudadana en cumplimiento a la Resolución de la Comisión de Uso de Suelo No. SC-EXT-004-CUS-002, remitió a la Secretaría General del Concejo Metropolitano, un informe el cual contempla la propuesta de culminación de la fase 1 del proceso Plan Vial del DMQ a cargo de las Administraciones Zonales, misma que ha sido trabajada en coordinación con la Secretaría de Territorio Hábitat y Vivienda, las Administraciones Zonales y la SGCTYPC.

En el citado informe se presentó un cronograma que determina 9 meses de ejecución técnica por parte de las Administraciones Zonales, y 3 meses para las actividades que le corresponden a la Secretaría de Movilidad; es decir, Revisión a la entrega total de los planes viales y entrega del plan vial al Concejo Metropolitano. Este plazo no contempla las actividades de corrección por parte de las administraciones zonales a observaciones que pudiere encontrar la Secretaría de Movilidad.

En este sentido, solicitamos que se extienda el plazo de elaboración de planes viales por parte de las administraciones zonales a 12 meses.

- 2.8. En la Disposición Transitoria Décima Primera, en el inciso final se sugiere incorporar el siguiente texto: “(...) quien verificará que las obras de mitigación se hayan ejecutado, previo la emisión del certificado de finalización de obras por parte del ente de control municipal.”
- 2.9. Los comentarios relacionados con el modelo territorial deseado, específicamente en cuanto a los aspectos de las redes y flujos de comercialización para la articulación campo ciudad, no están claramente reflejados en la ordenanza. Se espera que esta observación sea incluida en los documentos de planificación, dado que se constituye como principal eje regulador de la Estrategia de Gestión Integral de la Ruralidad.
- 2.10. Con respecto al artículo 31 sobre Zonas Agroproductivas, se había observado que, si bien se especifican "tratamientos y usos de suelo para garantizar la soberanía alimentaria", es fundamental incorporar el concepto de "seguridad alimentaria". Sin embargo, dicha observación no fue incorporada y es importante porque, si bien la soberanía alimentaria busca asegurar que las comunidades tengan acceso a alimentos nutritivos y culturalmente adecuados, producidos de manera sostenible y que respeten los conocimientos tradicionales y la diversidad biológica, la seguridad alimentaria es un concepto relacionado pero distinto. Se refiere a garantizar que todas las personas tengan acceso físico y económico a suficientes alimentos seguros y nutritivos para satisfacer sus necesidades dietéticas y preferencias alimentarias para una vida activa y saludable.
- 2.11. También se había solicitado la incorporación de un Modelo de evaluación sobre la aplicación del PUGS, el cual debe estar establecido en la normativa. Esto se debe a que otorga la obligatoriedad para que los responsables de la gestión del suelo puedan llevar a cabo evaluaciones periódicas. Esto asegura que se cumplan las regulaciones y normativas metropolitanas y nacionales relacionadas con la gestión del suelo y garantiza el cumplimiento legal.



## II. CONCLUSIÓN

En virtud de la base normativa y análisis expuestos, se considera jurídica y técnicamente pertinente la expedición de la “ORDENANZA REFORMATIVA DE LAS ORDENANZAS PMDOT-PUGS-001-2021 DE 13 DE SEPTIEMBRE DE 2021 Y PMDOT-PUGS-002-2022 DE 29 DE ABRIL DE 2022, QUE ACTUALIZA EL PLAN METROPOLITANO DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y EL PLAN DE USO Y GESTIÓN DEL SUELO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO”, con las observaciones emitidas.

Atentamente,

José Orellana  
**DIRECTOR METROPOLITANO  
DE COORDINACIÓN  
TERRITORIAL**

Diego Martínez  
**DIRECTOR METROPOLITANO  
DE DESARROLLO RURAL**

Isabel Ledesma  
**COORDINADORA DE  
ASESORÍA LEGAL**