

Memorando Nro. GADDMQ-PM-2023-3828-M

Quito, D.M., 24 de octubre de 2023

PARA: Sra. Mgs. Carina Isabel Vance Mafla
Secretaria de Coordinación Territorial y Participación Ciudadana
SECRETARÍA GENERAL DE COORDINACIÓN TERRITORIAL Y
PARTICIPACIÓN CIUDADANA

ASUNTO: Contestación al Memorando Nro. GADDMQ-SGCTYPC-2023-1108-M respecto a la ejecución de los planes viales. Exp. PM 2023-02222

De mi consideración:

En atención al memorando Nro. GADDMQ-SGCTYPC-2023-1108-M de 29 de septiembre de 2023, con el cual, en su calidad de Secretaria General de Coordinación Territorial y Participación Ciudadana solicitó a esta Procuraduría un pronunciamiento respecto a la ejecución del plan vial de las Administraciones Zonales; al respecto me permito manifestar lo siguiente:

1. Antecedentes. -

1.1. Solicitud. - Mediante memorando Nro. GADDMQ-SGCTYPC-2023-1108-M de 29 de septiembre de 2023 manifestó que:

“[...] En consideración de los antecedentes, competencia y análisis jurídico realizado al Informe Técnico referido, por la Coordinación Jurídica de esta Secretaría, en donde en su parte pertinente señala: “Por todo lo expuesto, y lo previsto en la Disposición Reformatoria Vigésima Primera de la Ordenanza Metropolitana No. 044-2022 en donde se establece que en el plazo de seis (6) meses contados a partir de la emisión de los lineamientos técnicos y procedimentales las administraciones zonales del Distrito Metropolitano de Quito debían presentar los planes viales de la circunscripción de los territorios de cada administración; y conforme lo indica el señor Director Metropolitano de Gestión de Coordinación el Territorio, quien juntamente con las Administraciones Zonales, manifiestan que la ejecución del plan vial no está concluido; resulta procedente que las Administraciones Zonales deben culminar con la ejecución del plan vial local; más aún, si consideramos que el plazo establecido en la Disposición Reformatoria antes transcrita es un plazo no fatal; y resulta de imperiosa necesidad el contar con estos estudios técnicos para la ejecución de los diferentes proyectos de desarrollo territorial en el Distrito Metropolitano de Quito, que benefician a la comunidad.

Sobre el plazo fenecido debo indicar que lo que en doctrina se conoce como plazo no fatal, como “aquel que no extingue el ejercicio del derecho por el sólo transcurso del tiempo que la ley señala, sino que es preciso que el tribunal, a petición de parte interesada, declare que ha transcurrido el término y, en consecuencia, dé por cumplido o evacuado el trámite de que se trata”; y recomienda, se consulte a la Procuraduría Metropolitana, lo siguiente:

¿Es procedente que las Administraciones Zonales culminen con la ejecución del plan vial local?”.

1.2. Elementos técnicos. –

Memorando Nro. GADDMQ-PM-2023-3828-M

Quito, D.M., 24 de octubre de 2023

1.2.1. Con la Resolución Nro. SM-2022-0496 de 25 de noviembre de 2022, la Secretaría de Movilidad en su momento, expidió los lineamientos técnicos y procedimentales, así como los términos para la presentación de la planificación vial que contenga vías de jerarquía local urbanas por parte de las Administraciones Zonales.

1.2.2. Mediante memorando Nro. GADDMQ-SGCTYPC-DMGT-2023-0202-M de 26 de septiembre de 2023, el Arq. Pedro Antonio Jaramillo Castillo, Director Metropolitano de Coordinación de Gestión de la Secretaría General de Coordinación Territorial y Participación Ciudadana informó en su parte pertinente los siguiente:

"[...] tomando como insumo los informes remitidos por cada una de las Administraciones Zonales se ha elaborado el informe técnico situacional del Plan Vial del DMQ, el cual menciona dentro de sus conclusiones lo siguiente: "(...)"

- Las Administraciones zonales han ejecutado el proceso de levantamiento y desarrollo del Plan Vial en sus territorios, para lo cual se debían hacer procesos de contratación de personal y compra de equipos tecnológicos específicos para el levantamiento vial que no todas las AZ pudieron cumplir en los tiempos requeridos.

- A la fecha no se ha podido culminar con el proceso del Plan Vial por razones administrativas y técnica de fuerza mayor que no han podido ser mitigadas a tiempo.

- Se plantea dar continuidad al proceso independientemente del plazo establecido por Resolución con la finalidad de dar cumplimiento a la entrega del producto del Plan Vial mismo que es requerido por las diferentes instancias del GADDMQ. (...)"

Con los antecedentes expuestos, agradezco a usted gentilmente se sirva solicitar a la Procuraduría Metropolitana su pronunciamiento respecto al plazo otorgado en la Disposición General Décimo Quinta de la Ordenanza Metropolitana N° PMDOT-PUGS No. 001 – 2021 que me permito enunciar " (...) La vialidad local constante en el Mapa PUOS V2 que se incorpora al mapa PUGS V3 y la vialidad local constante en los mapas viales de planes complementarios anteriores al PUGS, seguirán vigentes, sin perjuicio de la derogatoria de los planes, hasta la aprobación de los nuevos planes viales locales que serán elaborados por parte de las administraciones zonales en el plazo de seis (6) meses, mismos que podrán actualizar el mapa PUGS V3 (...)", y la necesidad de ampliación del plazo de ejecución y entrega de los Planes viales por cada una de las Administraciones Zonales. [...]". (Énfasis fuera de texto original)

2. Competencia. –

Emito la presente absolución de consulta de conformidad con la Resolución Nro. ADMQ 004-2023 de 15 de mayo de 2023, del Alcalde del Distrito Metropolitano de Quito; y, la delegación efectuada por el Procurador Metropolitano, mediante oficio Nro. 012/FAS de 18 de octubre de 2023, en mi calidad de Subprocurador Metropolitano de Asesoría de Uso y Ocupación del Suelo.

Memorando Nro. GADDMQ-PM-2023-3828-M

Quito, D.M., 24 de octubre de 2023

3. Fundamentos jurídicos. –

3.1. Los artículos 238 y 239 de la Constitución de la República del Ecuador (Constitución) señalan que, los diferentes niveles de 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*; de acuerdo a lo dispuesto en la Ley de la materia, siendo esta el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD).

3.2. Al respecto, los artículos 262, 263, 264 y 267 de la norma *ut supra* señalan que, las competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados regionales, provinciales, metropolitanos, cantonales y parroquiales rurales, dentro de las cuales se encuentra la formulación de planes de ordenamiento territorial de manera articulada con los otros niveles de gobierno.

3.3. En esta línea de ideas, los números 2 y 3 del artículo 264 de la Constitución establece que los gobiernos municipales tendrán, entre otras competencias exclusivas, (i) con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural; ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón; y, (ii) planificar, construir y mantener la vialidad urbana.

3.4. El artículo 87 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), establece en sus literales a), e) y v), entre otras, las siguientes atribuciones del Concejo Metropolitano: (i) *“a) Ejercer la facultad normativa en las materias de competencia del gobierno autónomo descentralizado metropolitano, mediante la expedición de ordenanzas metropolitanas, acuerdos y resoluciones”*; (ii) *“e) Aprobar el plan metropolitano de desarrollo y el de ordenamiento territorial elaborados participativamente con la acción del concejo metropolitano de planificación, los gobiernos parroquiales y las instancias de participación ciudadana, así como evaluar la ejecución de aquellos”*; y, (iii) *“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”*.

3.5. El artículo 322 del COOTAD, establece que los concejos metropolitanos aprobarán ordenanzas metropolitanas con: (i) el voto conforme de la mayoría de sus miembros (ii) sometido a dos debates para su aprobación, realizados en días distintos. Los proyectos de ordenanza deberán referirse a (iii) una sola materia y serán presentados con (iv) la exposición de motivos, el articulado que se proponga y la expresión clara de los artículos que se reformen con la nueva ordenanza.

3.6. La Ordenanza PMDOT-PUGS No. 001 – 2021 QUE APRUEBA LA ACTUALIZACIÓN DEL PLAN METROPOLITANO DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y LA APROBACIÓN DEL PLAN DE USO Y GESTIÓN DEL SUELO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, sancionada el 13 de septiembre de 2021, en el artículo 6 inciso segundo, estableció que la entidad encargada del territorio, hábitat y vivienda, durante el primer año de cada periodo de gestión revisará el Plan de Uso y Gestión de Suelo y emitirá un informe técnico que determine el estado de su cumplimiento, el mismo que será puesto en conocimiento del Consejo Metropolitano de Planificación, de la Comisión de Uso de Suelo y, finalmente del Concejo Metropolitano de Quito, para su aprobación. De encontrarse la necesidad y con la debida

Memorando Nro. GADDMQ-PM-2023-3828-M

Quito, D.M., 24 de octubre de 2023

justificación jurídica y técnica podrá actualizar su componente urbanístico.

3.7. La referida Ordenanza, estableció en el bloque de “Disposiciones Transitorias” las siguientes:

3.7.1. “*Décimo Tercera.* - (Sustituída por la disposición reformativa vigésima de la Ordenanza Metropolitana NO. 044-2022, sancionada el 02 de noviembre de 2022). - “En el término de quince (15) días contados a partir de la sanción de la presente ORDENANZA SUSTITUTIVA DEL LIBRO IV. DEL EJE TERRITORIAL, LIBRO IV.1, DEL USO DE SUELO, TÍTULO I DEL RÉGIMEN ADMINISTRATIVO DEL SUELO EN EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, DEL CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, el órgano responsable de la movilidad emitirá la Resolución con los lineamientos técnicos y procedimentales, así como los términos para la presentación de la planificación vial que contenga vías de jerarquía local urbanas por parte de las administraciones zonales”. (Énfasis fuera de texto original).

3.7.2. “*Décimo Cuarta.* - (Sustituída por la disposición reformativa vigésima primera de la Ordenanza Metropolitana NO. 044-2022, sancionada el 02 de noviembre de 2022). - “En el plazo de seis (6) meses contados a partir de la emisión de los lineamientos técnicos y procedimentales referidos en la disposición anterior, las administraciones zonales del Distrito Metropolitano de Quito presentarán al órgano responsable de la movilidad, los planes viales de la circunscripción de los territorios de cada administración, que serán enviados al Concejo Metropolitano de Quito para su debida aprobación a través de ordenanza”. (Énfasis fuera de texto original)

4. Análisis. –

4.1. El Concejo Metropolitano de Quito en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales expidió la Ordenanza PMDOT – PUGS No. 001-2021, en la cual se incorporaron varias disposiciones con carácter **transitorio**.

4.2. El Diccionario Panhispánico del Español Jurídico (2017) define a el término “vigencia”, como la “Disposición Transitoria” se la siguiente manera:

“Elemento final de una iniciativa legislativa que no forma parte del cuerpo del proyecto o proposición y que pretende facilitar el tránsito al régimen jurídico previsto en la nueva regulación. Deberán utilizarse con criterio restrictivo y **delimitar de forma precisa la aplicación temporal y material de la disposición transitoria** correspondiente e incluirán por su orden: regulación autónoma de la anterior y nueva normativa para situaciones jurídicas iniciadas con anterioridad a su entrada en vigor; las que declaren la pervivencia o ultra actividad de la norma antigua respecto de situaciones jurídicas anteriores a la entrada en vigor de la nueva normativa; las que declaren la aplicación retroactiva o inmediata de la norma nueva para situaciones ya creadas al amparo de la anterior norma; las que declaren pervivencia de la antigua para situaciones jurídicas creadas después de la entrada en vigor de la nueva; y las que regulen de modo autónomo y provisional situaciones jurídicas que se produzcan después de la entrada en vigor”[1]. (Énfasis fuera de texto original)

Memorando Nro. GADDMQ-PM-2023-3828-M

Quito, D.M., 24 de octubre de 2023

4.3. En consecuencia, el objeto de las disposiciones transitorias, de manera general, es facilitar el tránsito de un régimen jurídico anterior a uno nuevo propuesto por la nueva normativa.

4.4. Específicamente, la “Disposición Transitoria Décimo Tercera” establece un término de 15 días a partir de la sanción de la Ordenanza Metropolitana Nro. 044, para que **el órgano responsable de la movilidad emita una resolución que contenga los lineamientos técnicos y procedimentales** y los términos para la presentación de la planificación vial que contenga vías de jerarquía local urbanas por parte de las administraciones zonales.

4.5. Al respecto, le corresponde al “órgano responsable de la movilidad” siendo este la Secretaría de Movilidad de este Distrito Metropolitano el obligado a cumplir con la “Disposición Transitoria Décimo Tercera” a través de la Resolución Nro. SM-2022-0496 de 25 de noviembre de 2022, documento que bajo la responsabilidad de la autoridad que lo emitió en su momento, debía contener los lineamientos (i) técnicos; (ii) procedimentales; y, (iii) los términos para la presentación de la planificación vial por parte de las Administraciones Zonales.

En este documento, no se contaría con ningún apartado que haga referencia a una “metodología”, lo que podría obstaculizar su ejecución, siendo responsabilidad del “órgano responsable de la movilidad” el emitir, reformar y/o actualizar los lineamientos emitidos, con la finalidad de viabilizar su cumplimiento por las Administraciones Zonales.

4.6. Por su parte, la “Disposición Transitoria Décimo Cuarta”, otorga un plazo de 6 meses contado a partir de la emisión de los lineamientos técnicos y procedimentales referidos en la disposición anterior, para que las administraciones zonales del Distrito Metropolitano de Quito presenten al órgano responsable de la movilidad, los planes viales de la circunscripción de los territorios de cada administración, que serán enviados al Concejo Metropolitano de Quito para su debida aprobación a través de ordenanza.

En consecuencia, las Administraciones Zonales podrán cumplir lo dispuesto con el órgano legislativo de este Distrito Metropolitano, cuando se haya cumplido a cabalidad la “Disposición Transitoria Décimo Tercera”.

4.7. Con relación a la presentación de los planes viales por parte de las administraciones zonales del Distrito Metropolitano de Quito, en el informe técnico mencionado, se señala que a la fecha no se ha podido culminar con el proceso del Plan Vial por razones administrativas y técnicas de fuerza mayor que no han podido ser mitigadas a tiempo, que es transversal a los lineamientos (i) técnicos y (ii) procedimental responsabilidad de la Secretaría de Movilidad de este Distrito Metropolitano. Esto representaría una reforma y/o actualización de los instrumentos que permitan la aplicación oportuna por parte de las Administraciones Zonales, con la finalidad de dar cumplimiento a la entrega del producto del Plan Vial mismo que es requerido por las diferentes instancias del GAD DMQ.

5. Pronunciamiento. –

En razón de lo expuesto Procuraduría Metropolitana concluye lo siguiente:

Memorando Nro. GADDMQ-PM-2023-3828-M

Quito, D.M., 24 de octubre de 2023

5.1. La Ordenanza PMDOT-PUGS No. 001 – 2021 QUE APRUEBA LA ACTUALIZACIÓN DEL PLAN METROPOLITANO DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y LA APROBACIÓN DEL PLAN DE USO Y GESTIÓN DEL SUELO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, sancionada el 13 de septiembre de 2021, prevé en su “Disposición Transitoria Décimo Tercera” la obligación del “órgano responsable de la movilidad” para emitir los lineamientos técnicos y procedimentales y los términos para la presentación de la planificación vial que contenga vías de jerarquía local urbanas por parte de las administraciones zonales. Una vez cumplido este presupuesto, conforme la “Disposición Transitoria Décimo Cuarta” le corresponde a las “Administraciones Zonales” del Distrito Metropolitano de Quito su implementación.

5.2. Le corresponde a la Secretaría de Movilidad en coordinación con las “Administraciones Zonales” efectuar las acciones necesarias con la finalidad de emitir, actualizar y/o reformar los lineamientos técnicos y procedimentales que permitan su implementación por los órganos desconcentrados de este Distrito Metropolitano.

Con sentimientos de distinguida consideración.

[1] Diccionario Panhispánico del Español Jurídico (Volumen I), dirigido por Santiago Muñoz Machado. (Madrid, 2017, p. 843)

Atentamente,

Documento firmado electrónicamente

Mgs. Diego Fernando Pereira Orellana
**SUBPROCURADOR DE ASESORÍA DE USO Y OCUPACIÓN DE SUELO,
SUBROGANTE
PROCURADURÍA METROPOLITANA DEL GAD DEL DISTRITO METROPOLITANO
DE QUITO - SUBPROCURADURÍA DE ASESORÍA DE USO Y OCUPACIÓN DEL
SUELO**

Anexos:

- gaddmq-sgctypc-2023-1108-m(2).pdf
- informe_planes_viales_septiembre_2023-signed-signed(2).pdf
- gaddmq-sgctypc-dmgt-2023-0202-m(2).pdf
- memorando_de_la_administración_calderón(2).pdf
- opinión_motivada_para_consulta_a_la_procuraduría_metropolitana_trazados_viales-signed(2).pdf



Memorando Nro. GADDMQ-PM-2023-3828-M

Quito, D.M., 24 de octubre de 2023

Copia:

Sr. Dr. Fausto Andrés Segovia Salcedo

Procurador Metropolitano

PROCURADURÍA METROPOLITANA DEL GAD DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

Srta. Abg. 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**

Sr. Dr. Juan Diego Jácome Ordoñez

Funcionario Directivo 5

PROCURADURÍA METROPOLITANA DEL GAD DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

Acción	Siglas Responsable	Siglas Unidad	Fecha	Sumilla
Elaborado por: Edison Xavier Yezpe Vinuesa	exyv	PM-SUE	2023-10-24	
Aprobado por: Diego Fernando Pereira Orellana	dp	PM-SUE	2023-10-24	

