

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2023-1837-O

Quito, D.M., 30 de abril de 2023

Asunto: Informe en relación con el Oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2023-1984-O

Señor Abogado
Pablo Antonio Santillan Paredes
Secretario General
SECRETARÍA GENERAL DEL CONCEJO METROPOLITANO DE QUITO
En su Despacho

De mi consideración:

En relación con el Oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2023-1984-O, de 29 de abril de 2023 de la Secretaría General del Concejo Metropolitano, presento el siguiente informe jurídico (el "Informe"):

Competencia

Emito el Informe fundamentado en la Resolución No. AQ 011-2022, de 16 de marzo de 2022, del Alcalde del Distrito Metropolitano de Quito; y, la delegación efectuada por el Procurador Metropolitano, mediante Oficio No. 00038/WS de 03 de abril de 2023, en mi calidad de Subprocurador Metropolitano.

Objeto y alcance

1. El objeto de este Informe es expresar a la Comisión de Uso de Suelo (la "Comisión"), el criterio de la Procuraduría Metropolitana respecto al siguiente asunto planteado (el "Requerimiento"): *“Por disposición de la señora Concejala Abg. Mónica Sandoval, presidenta de la Comisión de Uso de Suelo, conforme lo establecido en el artículo 50 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, solicito a usted que de manera urgente remita para conocimiento de la Comisión en mención, su informe y criterio legal sobre el proyecto de "ORDENANZA REFORMATORIA DE LA ORDENANZA PMDOT-PUGS-001-2021 DE 13 DE SEPTIEMBRE DE 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".*

2. Este Informe se refiere, en función del Requerimiento a: (i) competencia, procedimiento y régimen jurídico aplicable al Proyecto de "ORDENANZA REFORMATORIA DE LA ORDENANZA PMDOT-PUGS-001-2021 DE 13 DE SEPTIEMBRE DE 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

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2023-1837-O

Quito, D.M., 30 de abril de 2023

METROPOLITANO DE QUITO" (el "Proyecto"); y, (ii) observaciones específicas en relación con el texto del Proyecto

3. Este pronunciamiento tiene naturaleza informativa, de conformidad con el artículo 123 del Código Orgánico Administrativo; y el ámbito de aplicación y requisitos previstos en el artículo 1, (letra c) de la Resolución No. AQ 011-2022 de 16 de marzo de 2022 emitida por el Alcalde Metropolitano. La evaluación del mérito, oportunidad y conveniencia de las decisiones corresponde a la Comisión

Marco para análisis jurídico

1. En general, la Constitución de la República (la "Constitución"), el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización ("COOTAD") y la Ley Orgánica de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito ("LORDMQ"), regulan, en lo relevante, las facultades legislativas del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito ("GAD DMQ").

2. El artículo 226 de la Constitución reconoce el principio de legalidad para las actuaciones de la administración pública, indicando lo siguiente: "artículo 226.- Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o 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 Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución". Por su parte, el artículo 240 *ibídem* establece que los gobiernos autónomos descentralizados ("GAD") de las regiones, distritos metropolitanos, provincias y cantones tienen facultades legislativas (limitadas) en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales.

3. En particular, el GAD DMQ, tiene competencia exclusiva para planificar el desarrollo cantonal y formular los planes de ordenamiento territorial; regular y ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo del cantón, de conformidad con los artículos 264 (núm. 1 y 2) y 266 de la Constitución; 55 (letras a y b), 85; y, 87 (letras e y v) del COOTAD; 2 (núm. 1) de la LORDMQ; y, para decidir mediante ordenanza, sobre los asuntos de interés general, relativos al desarrollo integral y a la ordenación urbanística del Distrito, de acuerdo con el artículo 8 (núm. 1 y 2) de la LORDMQ.

4. El Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas manifiesta:

a) En el artículo 12, que la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial es competencia de los GAD en sus territorios.

b) En el artículo 41, que los planes de desarrollo y ordenamiento territorial ("PDOT") son los instrumentos de planificación que contienen las directrices principales de los GAD

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2023-1837-O

Quito, D.M., 30 de abril de 2023

respecto de las decisiones estratégicas de desarrollo y que permiten la gestión concertada y articulada del territorio.

Tienen por objeto ordenar, compatibilizar y armonizar las decisiones estratégicas de desarrollo respecto de los asentamientos humanos, las actividades económico-productivas y el manejo de los recursos naturales en función de las cualidades territoriales, a través de la definición de lineamientos para la materialización del modelo territorial deseado, establecidos por el nivel de gobierno respectivo.

Serán implementados a través del ejercicio de sus competencias asignadas por la Constitución de la República y las leyes, así como de aquellas que se les transfieran como resultado del proceso de descentralización.

Los PDOT regionales, provinciales y parroquiales se articularán entre sí, debiendo observar, de manera obligatoria, lo dispuesto en los planes de desarrollo y ordenamiento territorial cantonal y/o distrital respecto de la asignación y regulación del uso y ocupación del suelo.

c) En el artículo 47, que para la aprobación de los PDOT se contará con el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros del órgano legislativo de cada gobierno autónomo descentralizado. De no alcanzar esta votación, en una nueva sesión se aprobará con el voto de la mayoría simple de los miembros presentes.

d) En el artículo 48, que los PDOT entrarán en vigencia a partir de su expedición mediante el acto normativo correspondiente.

Es obligación de cada gobierno autónomo descentralizado publicar y difundir sus respectivos planes de desarrollo y de ordenamiento territorial, así como actualizarlos al inicio de cada gestión.

5. La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo ("LOOTUGS"), manifiesta:

a) En el artículo 27, que los PDOT de los GAD metropolitanos contendrán un Plan de Uso y Gestión de Suelo ("PUGS") que incorporará los componentes estructurante y urbanístico.

b) En el artículo 91, que es atribución de los GAD metropolitanos:

"1. Expedir actos administrativos y normativos para el uso y la gestión del suelo, de conformidad con los principios y mecanismos previstos en el planeamiento urbanístico de su circunscripción territorial y la normativa vigente.

2. Aplicar los instrumentos de planeamiento urbanístico y las herramientas de gestión del suelo de forma concordante y articulada con los planes de desarrollo y ordenamiento territorial.

3. Clasificar el suelo en urbano y rural, y establecer las correspondientes subclasificaciones, asignar los tratamientos urbanísticos, usos y las obligaciones correspondientes, de acuerdo con lo establecido en esta Ley.

4. Emitir mediante acto normativo las regulaciones técnicas locales para el ordenamiento

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2023-1837-O

Quito, D.M., 30 de abril de 2023

territorial, el uso, la gestión y el control del suelo, y la dotación y prestación de servicios básicos, las que guardarán concordancia con la normativa vigente e incluirán los estándares mínimos de prevención y mitigación de riesgo elaborados por el ente rector nacional."

6. El Reglamento a la LOOTUGS, en el artículo 11 dispone que el PUGS será aprobado mediante la misma ordenanza metropolitana que contiene el PDOT cantonal.

7. La Resolución No. 0005-CTUGS-2020 de 28 de febrero de 2020, del Consejo Técnico de Uso y Gestión de Suelo que contiene la Norma Técnica de contenidos mínimos, procedimiento básico de aprobación de registro de planes de uso y gestión de suelo, establece:

a) En el artículo 3, que la presente Norma Técnica, es de aplicación obligatoria para los GAD metropolitanos.

b) En el artículo 6, que los PUGS son instrumentos de planificación y gestión que forman parte del PDOT. Permiten articular la norma urbanística con el PDOT con contenidos estandarizados y criterios generales, y a través de ellos los GAD municipales y metropolitanos pueden regular y gestionar el uso, la ocupación y transformación del suelo, conforme la visión de desarrollo y el modelo territorial deseado del cantón, garantizando la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad, en el ejercicio pleno de la ciudadanía.

c) En el artículo 42, que el Consejo Cantonal de Planificación emitirá una resolución favorable, toda vez se hayan consensuado y ajustado los contenidos del expediente de formulación de los PUGS, además tomará como base el informe de factibilidad técnica actualizado y emitido por la Instancia Técnica Municipal o Metropolitana encargada de la planificación territorial que recomiende la aprobación del correspondiente PUGS.

d) En el artículo 43, que para la aprobación del PUGS por parte del Concejo Metropolitano, se deberá sujetar al procedimiento dispuesto en la normativa local vigente y además disponer de la siguiente documentación:

i) Expediente completo de formulación y/o actualización del PUGS validado por el Consejo Cantonal de Planificación, este deberá incluir la documentación referente a las observaciones de los GAD a cuya circunscripción territorial afecte el plan, las parroquias que conforman la misma y los análisis y contestaciones dadas a las observaciones de la ciudadanía.

ii) Acta/s de reuniones efectuadas por el Consejo Cantonal de Planificación.

iii) Resolución favorable expedida por el Consejo Cantonal de Planificación para la expedición del correspondiente PUGS.

Una vez discutidos los contenidos del PUGS, el Concejo Metropolitano deberá aprobar en una sola ordenanza el respectivo Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial y su correspondiente Plan de Uso y Gestión del Suelo.

e) En el artículo 44, que la ordenanza de aprobación de los PDOT y PUGS deberá ser

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2023-1837-O

Quito, D.M., 30 de abril de 2023

publicada tanto en el Registro Oficial de acuerdo a los procedimientos establecidos en la legislación vigente como en su página web institucional.

8. El Concejo Metropolitano de Quito mediante Ordenanza Metropolitana No. PMDOT-PUGS-001-2021, sancionada el 13 de septiembre de 2021, aprobó la *“Actualización del Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, y la Aprobación del Plan de Uso y Gestión de Suelo del Distrito Metropolitano de Quito”*; y sus apéndices. Ordenanza que fue reformada parcialmente mediante Ordenanza Metropolitana No. PMDOT-PUGS-002-2021, sancionada el 28 de abril de 2022, a fin de alinear el Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial al Plan Nacional de Desarrollo 2021-2025.

La Disposición Final de la Ordenanza Metropolitana No. PMDOT-PUGS-001-2021 señala: *“La presente Ordenanza entrará en vigencia al momento de ser aprobada e implementada la Ordenanza Metropolitana que sustituya 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, que contiene el Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito. Durante el transcurso del tiempo establecido en este párrafo, la normativa de ordenamiento territorial, uso y ocupación de suelo que regía en el Distrito Metropolitano de Quito antes de la aprobación de la presente Ordenanza, se mantendrá vigente”*

El Concejo Metropolitano de Quito aprobó mediante Ordenanza Metropolitana No. 044-2022 de 02 de noviembre de 2022, la Ordenanza que sustituye al Título I “Del Régimen Administrativo del Suelo en el Distrito Metropolitano de Quito” del Libro IV.1. “Del Uso del Suelo” del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, la cual se publicó en el Registro Oficial, Edición Especial, No. 602 de 11 de noviembre de 2022, que en su disposición final única estableció: *“La presente ordenanza entrará en vigencia desde la fecha de su publicación en el Registro Oficial, Gaceta Municipal y dominio web del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.”*, en consecuencia el Plan de Uso y Gestión del Suelo aprobado con Ordenanza Metropolitana PMDOT-PUGS No. 001-2021, entró en vigencia el 11 de noviembre de 2022.

9. La Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, para la adecuación de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial correspondientes de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, publicada en el Registro Oficial, Tercer Suplemento, No. 197, de 25 de noviembre de 2022, estableció:

Artículo 1.- Sustitúyase la Disposición Transitoria Quinta de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, en este sentido:

Quinta.- Los Gobiernos Autónomos Descentralizados adecuarán sus planes de desarrollo y ordenamiento territorial y las ordenanzas correspondientes hasta el 15 de diciembre del 2022, por motivo de la crisis sanitaria derivada de la COVID-19. En el caso de

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2023-1837-O

Quito, D.M., 30 de abril de 2023

realizar alguna intervención que según la normativa vigente requiera de un plan parcial, se aprobarán previo a iniciar dicha intervención.

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados que presentaron sus planes de desarrollo y ordenamiento territorial y las ordenanzas correspondientes dentro del primer año luego de concluido el estado de excepción nacional dictado mediante Decreto Ejecutivo número 1126, podrán presentar alcances a los mismos hasta el 15 de diciembre de 2022 por iniciativa propia, por petitorio de la ciudadanía al Gobiernos Autónomos Descentralizados o a la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, y por la observación de esta entidad [...]”;

10. Con Oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2022-6539-O, de 07 de diciembre de 2022, el Ab. Pablo Santillán Paredes, Secretario General del Concejo Metropolitano de Quito, en relación con el Oficio No. GADDMQ-AM-2022-1893-OF, de 06 de diciembre de 2022, suscrito por el señor Alcalde Metropolitano, Dr. Santiago Guarderas Izquierdo, en virtud del cual asume la iniciativa normativa y remite hasta esa Secretaría General el Proyecto de “Ordenanza Reformatoria de la Ordenanza PMDOT-PUGS-001-2021 de 13 de septiembre de 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”, informa que en razón de la materia remite, a la Presidencia de la Comisión de Uso de Suelo, el presente dictamen de procedibilidad, junto con sus respectivos anexos a fin que se prosiga con el trámite pertinente.

11. Mediante Oficio Nro. STHV-2022-1971-O, de 28 de diciembre de 2022, el Arq. Mauricio Marín Echeverría, Secretario de Territorio, Hábitat y Vivienda, manifestó que: *“Con base en las consideraciones expuestas, se emite el presente informe técnico-legal, de favorabilidad respecto a la propuesta del proyecto de ordenanza que reforma el Plan de Uso y Gestión del Suelo, con fundamento en la Ley reformatoria a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo y las sesiones de la Comisión de Uso de Suelo, presentada por iniciativa legislativa del Alcalde Metropolitano de Quito. Con el presente oficio se remite el proyecto de ordenanza con sus apéndices generales y normativos, el informe técnico legal de la Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda y sus anexos, las matrices de cambios técnicos propuestos por la Secretaría, y la matriz de solicitudes de cambios recibidas por la ciudadanía y/o solicitud edilicia, que al no ser propuestas realizadas por esta entidad contiene consideraciones técnicas para análisis del Concejo Metropolitano.”*

Análisis e informe jurídico

Como ha quedado anotado, este Informe se acota en función del Requerimiento, y, por tanto, se refiere a: (i) competencia, procedimiento y régimen jurídico aplicable al Proyecto; y, (ii) observaciones específicas al proyecto

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2023-1837-O

Quito, D.M., 30 de abril de 2023

Competencia, procedimiento y régimen jurídico aplicable al Proyecto

1. El artículo 226 de la Constitución, reconoce el principio de legalidad para las actuaciones de la administración pública, indicando lo siguiente: "Artículo 226.- Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o 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 Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución".

2. De acuerdo con la norma transcrita, las instituciones del Estado y toda persona que actúe en virtud de una potestad estatal ejercerán las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Esta disposición, consagra el principio de legalidad que, con rango constitucional, constituye una garantía para los individuos y la fuente y medida de las potestades públicas. El principio de legalidad es una garantía del goce y ejercicio de los derechos constitucionales, pues toda intervención que no se encuentre autorizada en la ley constituye, en sí mismo, una vulneración ilegítima del espacio reservado a la comunidad y a los individuos.

3. El principio de legalidad, asimismo, es fuente y medida para el ejercicio del poder público, en el sentido de que ninguna persona está habilitada a ejercer autoridad sobre los demás miembros de una comunidad o los individuos si es que no existe una norma que le otorgue esa capacidad y, en cualquier caso, siempre dentro del límite de la competencia asignada.

4. Con este contexto, respecto al contenido normativo del Proyecto, a *grosso modo*, ha de considerarse:

- a) El COOTAD, en la letra a del artículo 87, establece la facultad normativa del gobierno autónomo descentralizado metropolitano en materias de su competencia mediante la expedición de: ordenanzas metropolitanas, acuerdos y resoluciones;
- b) De conformidad con los artículos 322 y 323 del COOTAD, el Proyecto es una propuesta de Ordenanza por establecer disposiciones normativas relativas a un asunto de interés general para al DMQ; y,
- c) La aprobación de un proyecto de ordenanza seguirá, principalmente, el procedimiento establecido en el artículo 322 del COOTAD y para el GAD DMQ, adicionalmente, el previsto, en lo relevante, en la Resolución C-074, de 8 de marzo de 2016.

En relación con la competencia de planificación del desarrollo integral distrital, ordenación urbanística y del uso y ocupación del suelo

Las competencias de planificación del desarrollo integral distrital, ordenación urbanística y del uso y ocupación del suelo, tienen fuente constitucional y legal, a saber:

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2023-1837-O

Quito, D.M., 30 de abril de 2023

1. En *primer lugar*, la Constitución establece:

a. En el artículo 264, (núm. 1 y 2) (énfasis añadido), que: "Los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley: [...] 1. Planificar el desarrollo cantonal; [...] 2. Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón"; y,

b. En el artículo 266 (énfasis añadido) que: "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. En el ámbito de sus competencias y territorio, y en uso de sus facultades, expedirán ordenanzas distritales".

2. En *segundo lugar*, la LORDMQ prevé:

a) En el artículo 2 (núm. 1) (énfasis añadido) que: "Además de las contempladas en la Ley de Régimen Municipal, el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito cumplirá las finalidades siguientes: 1) Regulará el uso y la adecuada ocupación del suelo y ejercerá control sobre el mismo con competencia exclusiva y privativa. De igual manera regulará y controlará, con competencia exclusiva y privativa las construcciones o edificaciones, su estado, utilización y condiciones [...]"; y,

b) En el artículo 8 (núm. 1 y 2) que: "Le corresponde especialmente, al Concejo Metropolitano: [...] 1) Decidir mediante Ordenanza, sobre los asuntos de interés general, relativos al desarrollo integral y a la ordenación urbanística del Distrito; y, 2) Aprobar el plan de desarrollo metropolitano y establecer, mediante Ordenanza y con competencia exclusiva y privativa dentro del Distrito, normas generales para la regulación del uso y aprovechamiento del suelo, así como para la prevención y el control de la contaminación ambiental".

c) En el artículo 26, que: "La decisión sobre el destino del suelo y su forma de aprovechamiento dentro del territorio distrital, compete, exclusivamente, a las autoridades del Distrito Metropolitano".

3. En *tercer lugar*, el COOTAD determina:

a) En el artículo 55, (letra a) (énfasis añadido): "Competencias exclusivas del gobierno autónomo descentralizado municipal.- Los gobiernos autónomos descentralizados municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley: a) Planificar, junto con otras instituciones del sector público y actores de la sociedad, 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, en el marco de la interculturalidad y plurinacionalidad y el respeto a la diversidad"; y, (letra b): "Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón."

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2023-1837-O

Quito, D.M., 30 de abril de 2023

- b) En el artículo 85 (énfasis añadido): "Los gobiernos autónomos descentralizados de los distritos metropolitanos ejercerán las competencias que corresponden a los gobiernos cantonales y todas las que puedan ser asumidas de los gobiernos provinciales y regionales, sin perjuicio de las adicionales que se les asigne";
- c) En el artículo 87: (letra a), (énfasis añadido): "Al concejo metropolitano le corresponde: Ejercer la facultad normativa en las materias de competencia del gobierno autónomo descentralizado metropolitano, mediante la expedición de ordenanzas metropolitanas, acuerdos y resoluciones; [...]"; y, (letra v), (énfasis añadido): "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"

Procedimiento.-

En relación con la Comisión de Uso de Suelo

1. El Código Municipal, en el artículo 20, establece que las comisiones del Concejo Metropolitano son órganos asesores del Cuerpo Edificio conformados por concejales y concejales metropolitanos, cuya principal función consiste en emitir: antecedentes, conclusiones, recomendaciones y dictámenes para resolución del Concejo Metropolitano sobre los temas puestos en su conocimiento.

2. En concordancia, el artículo 26 del Código Municipal, determina que las comisiones conformadas procurarán que su gestión sea tendiente a desarrollar la ciudad desde una perspectiva integral, articulando políticas económicas, sociales, culturales, ambientales y administrativas bajo un precepto de orden territorial, a fin de garantizar un desarrollo armónico del Distrito Metropolitano, en coordinación con otras funciones del Estado o con otros organismos que integran el sector público, utilizando responsablemente los recursos naturales mediante el control riguroso y el manejo especial de las áreas protegidas, de tal manera que se ocupe integralmente el territorio, estructurando el sistema urbano, en razón de las oportunidades propias de cada zona incluyendo los roles productivos de los centros urbanos, la dotación de servicios e infraestructura, el desarrollo de zonas por sus potencialidades y el desarrollo de las centralidades para reducir los desequilibrios urbanos y el crecimiento armónico del Distrito, propendiendo siempre a conseguir una armonía entre territorio, población, actividades, servicios e infraestructuras.

3. En relación con las comisiones del Concejo Metropolitano, el artículo 22 del Código Municipal, prevé cuatro ejes estratégicos dentro de los que las clasifica:

- a) Eje económico: que busca impulsar una economía productiva, competitiva, diversificada y solidaria que proporcione bienestar a toda la población y genere empleo y trabajo;

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2023-1837-O

Quito, D.M., 30 de abril de 2023

- b) Eje social: que trata de promover una sociedad equitativa, solidaria e incluyente que respete la diversidad social y cultural, que construya una cultura de paz entre sus habitantes, con acceso a una mejor calidad de vida en educación, salud, seguridad, cultura, recreación y demás;
- c) Eje territorial: que busca desarrollar un territorio que consolide entornos favorables, regularizando la propiedad desde el punto de vista de la equidad social, identidad local y sostenibilidad ambiental, dotándolo de la infraestructura vial que mejore la circulación vehicular, y;
- d) Eje de gobernabilidad e institucionalidad: que trata de construir una cultura política ciudadana y un marco institucional que haga posible la gobernabilidad democrática y el cumplimiento de las normas de convivencia.

4. En particular sobre la Comisión, el artículo 23 del Código Municipal, la enlista en el eje territorial junto con: (i) Comisión de Movilidad; (ii) Comisión de Ambiente; (iii) Comisión de Áreas Históricas y Patrimonio; (iv) Comisión de Vivienda y Hábitat; (v) Comisión de Propiedad y Espacio Pública; y, (vi) Comisión de Ordenamiento Territorial.

5. El artículo 67 del Código Municipal, establece las atribuciones y responsabilidades de las comisiones del Concejo Metropolitano, en lo relevante, sobre la Comisión de Uso de Suelo establece lo siguiente (énfasis añadido): "artículo 67.- Ámbito de las comisiones.- Los deberes y atribuciones de las comisiones del Concejo Metropolitano son las determinadas en la normativa nacional y metropolitana vigente dentro de su ámbito de acción correspondiente, detallado a continuación: [...] Comisión de Uso de Suelo: Estudiar, elaborar y proponer al Concejo proyectos normativos para definir las estrategias de desarrollo urbanístico del Distrito primordialmente, regulaciones de uso y ocupación de suelo; proponer reformas a los instrumentos de planificación y gestión constantes en la normativa de suelo, para lograr un crecimiento ordenado y armónico de la ciudad, así como sobre la nomenclatura del espacio público, e informar al Concejo sobre los temas relacionados con estos aspectos".

6. El ejercicio de esos deberes y atribuciones concretos se efectuará en concordancia con las disposiciones de los artículos 20 y 26 del Código Municipal y el régimen jurídico aplicable, dependiendo del asunto específico que se trate (materia).

7. Con ese contexto, en especial, de acuerdo con el artículo 67 del Código Municipal, la Comisión tiene competencia para estudiar, elaborar y proponer proyectos normativos necesarios para para definir las estrategias de desarrollo urbanístico del Distrito primordialmente, regulaciones de uso y ocupación de suelo, en el marco de la propuesta del PUGS, que forma parte del PDOT, y que serán aprobados mediante la reforma a la ordenanza metropolitana que contiene el PDOT.

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2023-1837-O

Quito, D.M., 30 de abril de 2023

8. El PUGS al ser un instrumento de planificación y gestión que forman parte del PDOT, tiene como propósito permitir articular la norma urbanística con el PDOT con contenidos estandarizados y criterios generales, para regular y gestionar el uso, la ocupación y transformación del suelo, por lo que el tratamiento del Proyecto es de competencia de la Comisión.

Observaciones específicas al Proyecto

En este apartado constan los comentarios específicos respecto al contenido de los considerandos y articulado del Proyecto.

1. *Primero.* De conformidad con el artículo 322 del COOTAD, los proyectos de ordenanzas, deben referirse a una sola materia y contendrán, *grosso modo*: (i) la exposición de motivos, (ii) los considerandos que lo fundamentan y, (iii) la expresión clara de los artículos que se reforman o sustituyen con la nueva ordenanza. El efecto del incumplimiento de estos requisitos es que el proyecto no deba ser tramitado.

El Proyecto contendría los elementos indicados en el párrafo inmediato precedente (i) al referirse a una sola materia; (ii) contener una exposición de motivos que buscaría justificar la necesidad de la propuesta; (iii) señalar en los considerandos las normas que justifican al Proyecto y que se refieren a las competencias del Concejo Metropolitano (órgano legislativo del GAD DMQ) que permitirían su sanción; y, (iv) proponer el articulado con las disposiciones generales, transitorias, reformatorias y final.

2. *Segundo.* En relación con los considerandos se podría considerar:

- En el considerando penúltimo en el número del Registro Oficial citado se debería cambiar el No. “19” por el “197”.

- En el mismo considerando, que se refiere a la Disposición Transitoria Quinta de la LOOTUGS, que establece que “*Los Gobiernos Autónomos Descentralizados que presentaron sus planes de desarrollo y ordenamiento territorial y las ordenanzas correspondientes dentro del primer año luego de concluido el estado de excepción nacional dictado mediante Decreto Ejecutivo número 1126, podrán presentar alcances a los mismos hasta el 15 de diciembre de 2022*”; se podría considerar que con Oficio Nro. GADDMQ-AM-2023-0260-OF, de 17 de febrero de 2023, el señor Alcalde Metropolitano, elevó una consulta al Procurador General del Estado en los siguientes términos: “*a) ¿La disposición transitoria quinta de la LOOTUGS, reformada a través de la Ley Orgánica Reformatoria a la “Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo para la adecuación de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial correspondientes de los gobiernos autónomos descentralizados” permite*

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2023-1837-O

Quito, D.M., 30 de abril de 2023

modificar el componente estructurante y urbanístico del Plan de Uso y Gestión del Suelo que forma parte del Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial?; y, b) ¿El texto “presentar alcances” del inciso segundo de la disposición transitoria Quinta de la LOOTUGS, reformada a través de la “Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo para la adecuación de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial correspondientes de los gobiernos autónomos descentralizados”, implica que la iniciativa legislativa de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial y el proyecto de ordenanza correspondiente por parte de los Gobiernos Autónomos Descentralizados se debió realizar hasta el 15 de diciembre de 2022, pudiendo posteriormente continuar con el trámite para su aprobación por parte del Concejo Metropolitano?”.

A la consulta planteada, en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 13 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado, se adjuntó el informe del Procurador Metropolitano, contenido en Oficio Nro. GADDMQ-PM-2023-0611-O, de 15 de febrero de 2023 que en su parte pertinente señaló: *“Sobre la base de la documentación e informes remitidos y analizados; y, en función a la estricta aplicación de la normativa invocada, es criterio de la Procuraduría Metropolitana que: (i) Los Planes Desarrollo y Ordenamiento Territorial podrían ser “adecuados”, “presentados” y/o “subsanaos” hasta el 15 de diciembre de 2022, teniendo en cuenta que el procedimiento parlamentario para aprobación de la respectiva ordenanza, podría tomar más tiempo según lo previsto en las diferentes normativas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados. Es decir, si ya se realizó la iniciativa legislativa hasta el 15 de diciembre de 2022, los GAD podrían continuar con el proceso de aprobación normativa correspondiente; y, (ii) Se podrían adecuar y/o subsanar los planes de desarrollo y ordenamiento territorial, sin hacer distinción entre componentes del mismo, por lo que se podría actualizar el referido plan en su integralidad, incluyendo el Plan de Uso y Gestión del Suelo, y sus componentes estructurante y urbanístico.”*

Con lo expuesto queda señalado el criterio jurídico de Procuraduría Metropolitana respecto a la oportunidad y la materia del Proyecto, sin perjuicio de la atribución que tiene la Comisión y el órgano legislativo para la toma de sus decisiones.

3. *Tercero.* Respecto a la disposición reformativa segunda, se debería citar el artículo actualizado del Código Municipal (artículo 2504)

Conclusiones

Con base en los fundamentos expuestos, la Procuraduría Metropolitana, respecto al Requerimiento, concluye y, según el caso, recomienda lo siguiente:

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2023-1837-O

Quito, D.M., 30 de abril de 2023

- a) El órgano legislativo del GAD DMQ es competente para conocer el proyecto de ordenanza objeto de este informe, según las consideraciones efectuadas en el mismo;
- b) La aprobación del Proyecto, por ser una propuesta de ordenanza metropolitana, seguirá el procedimiento establecido en el artículo 322 del COOTAD y, adicionalmente, en lo relevante, el procedimiento establecido en la Resolución C-074, de 8 de marzo de 2016;
- c) En atención a las competencias de las comisiones del Concejo Metropolitano, el Proyecto, como lo ha sido, corresponde ser conocido por la Comisión de Uso de Suelo;
- d) En función del Requerimiento, Procuraduría Metropolitana emite criterio legal favorable para que la Comisión, de considerarlo pertinente, continúe con el trámite para la aprobación del Proyecto, tomando en cuenta las observaciones realizadas al mismo.
- e) Se recomienda considerar las notas efectuadas en el apartado de observaciones específicas al Proyecto, que se han emitido en calidad de asesoría;

El pronunciamiento de la Procuraduría Metropolitana no se refiere a los aspectos de orden técnico, los cuales son, en razón de la competencia, de exclusiva responsabilidad de los organismos técnicos que los generen.

El expediente correspondiente se encuentra disponible en el siguiente link: <https://bit.ly/449c5rT>, remitido por la Secretaría General del Concejo Metropolitano.

Con sentimientos de distinguida consideración.

Atentamente,

Documento firmado electrónicamente

Mgs. Paul Esteban Romero Osorio
**SUBPROCURADOR DE ASESORÍA DE USO Y OCUPACIÓN DE SUELOS
PROCURADURÍA METROPOLITANA DEL GAD DEL DISTRITO
METROPOLITANO DE QUITO - SUBPROCURADURÍA DE SUELO**

Referencias:

- GADDMQ-SGCM-2023-1984-O

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2023-1837-O

Quito, D.M., 30 de abril de 2023

Anexos:

- Ordenanza PMDOT-PUGS-001-2021.pdf
- gaddmq-pm-2023-0611-o.pdf
- GADDMQ-AM-2023-0260-OF (1).pdf
- STHV-2022-1971-O.pdf
- 20221130_Proj Ord_Reformatoria_PMDOT-PUGS 001-2021.docx
- GADDMQ-SGCM-2022-6539-O.pdf
- GADDMQ-SGCM-2023-1984-O.pdf

Copia:

Señorita
Marisela Caleño Quinte
Secretaria de Comisión
SECRETARÍA GENERAL DEL CONCEJO METROPOLITANO DE QUITO

Señora Licenciada
Fanny Elizabeth Rodriguez Jaramillo
Servidora Municipal
SECRETARÍA GENERAL DEL CONCEJO METROPOLITANO DE QUITO

Señora Abogada
Monica Sandoval Campoverde
Concejala Metropolitana
DESPACHO CONCEJAL SANDOVAL CAMPOVERDE MONICA DEL CARMEN

Señora Ingeniera
Adriana Jenoveva Buitrón Cobo
Funcionario Directivo 10
PROCURADURÍA METROPOLITANA DEL GAD DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO - SUBPROCURADURÍA DE SUELO

Señora Doctora
Veronica Elizabeth Caceres Barrera
Lideresa de Equipo
PROCURADURÍA METROPOLITANA DEL GAD DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO - SUBPROCURADURÍA DE SUELO

Señor Doctor
Edison Xavier Yepez Vinuesa
Lider de Equipo
PROCURADURÍA METROPOLITANA DEL GAD DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO - SUBPROCURADURÍA DE SUELO

Acción	Siglas Responsable	Siglas Unidad	Fecha	Sumilla
Elaborado por: Edison Xavier Yepez Vinuesa	exyv	PM-SUE	2023-04-30	
Aprobado por: Paul Esteban Romero Osorio	pero	PM-SUE	2023-04-30	

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2023-1837-O

Quito, D.M., 30 de abril de 2023

