



INFORME JURÍDICO NO VINCULANTE

Nro.- 0016-2024

Quito, D.M., 29 de marzo de 2024

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

Nombre del Proyecto: "ORDENANZA REFORMATORIA 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 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".

I. ANTECEDENTES Y OBJETIVO DEL INFORME

1.1. Con oficio Nro. GADDMQ-AM-2024-0507-OF de 28 de marzo de 2024, el señor Alcalde Metropolitano Pabel Muñoz López, remitió a la Secretaría General del Concejo Metropolitano de Quito, el proyecto de "ORDENANZA REFORMATORIA 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 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".

1.2. Mediante oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2024-0892-O de 28 de marzo de 2024, la Secretaría General del Concejo Metropolitano de Quito puso en conocimiento de esta Procuraduría Metropolitana el oficio No. No. GADDMQ-AM-2024-0507-OF de 28 de marzo de 2024, suscrito por el señor Alcalde Metropolitano, el cual contiene el proyecto de "ORDENANZA REFORMATORIA 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 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", para que se proceda a dar cumplimiento con lo establecido en el artículo 67.57 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito (Código Municipal).

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, en función de las Resoluciones No. ADMQ 004-2023 de 15 de mayo de 2023; y, No. ADMQ 007-2024 de 05 de febrero de 2024 (No. 1.4.1.3.3. literal c) emitidas por el Alcalde Metropolitano; y, la delegación efectuada por el Procurador Metropolitano, mediante Oficio No. 010/FAS de 01 de septiembre de 2023.



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 REFORMATORIA 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 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”, se puede observar lo siguiente:

3.1. En la “exposición de motivos” el proyecto señala la necesidad de actualizar el componente urbanístico del Plan de Uso y Gestión de Suelo (PUGS), para lo cual manifiesta que *“La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo establece en su artículo 30, en concordancia con el artículo 8 y la disposición transitoria tercera de su reglamento, que los gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitanos podrán actualizar y aprobar sus Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial y sus Planes de Uso y Gestión del Suelo durante el primer año de cada período de gestión administrativa de las autoridades municipales y metropolitanas, sin alterar su contenido estratégico y el componente estructurante.*

En el caso específico del Distrito Metropolitano de Quito, la sanción de la Ordenanza No. 044-2022 que sustituye el Título I “Del Régimen Administrativo del Suelo en el Distrito Metropolitano de Quito”, del Libro IV.1 del Código Municipal, sancionada el 02 de noviembre de 2022, requiere que ciertos contenidos del Plan de Uso y Gestión del Suelo sean revisados a fin de que exista armonía y coherencia entre ambos instrumentos normativos y así garantizar la eficacia en su aplicación. En ese sentido, se ha procurado separar los contenidos técnicos, propios de la asignación normativa del Plan de Uso y Gestión del Suelo, de aquellos que tienen un carácter principalmente administrativo y procedimental, que son materia del Régimen Administrativo del Suelo.

A su vez, los cambios realizados en el Plan de Uso y Gestión del Suelo se generan principalmente para asegurar la inclusión de la participación colectiva en los beneficios generados por el desarrollo urbano, la protección del patrimonio natural y cultural atendiendo las disposiciones de la normativa nacional en materia de riesgos y protección de quebradas, así como ajustes en las coberturas y cartografía para una mayor precisión en procura de la disminución de los márgenes de error.

Adicionalmente, se ha establecido la pertinencia de adecuar la estructura general con la que fue aprobado el texto del Plan de Uso y Gestión de Suelo que conformó el Anexo de la Ordenanza PMDOT-PUGS 002-2021 a fin de generar un articulado con fuerza de norma jurídica. Con este cambio en la forma, se enviste de un carácter mandatorio a las disposiciones del Plan de Uso y Gestión de Suelo y se facilita la lectura integral del documento como texto integral de la ordenanza y no como un anexo.



Al contar con artículos numerados, el Plan de Uso y Gestión de Suelo prescinde de contenido más teórico o académico, el cual se conservará en los documentos de soporte en los informes que complementan el carácter técnico del plan, y guarda coherencia con el marco normativo nacional y del Distrito Metropolitano de Quito.”

3.2. Los “considerandos” del proyecto de ordenanza delinean las competencias de este Distrito Metropolitano, así como del órgano legislativo del GAD DMQ para 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 en el Distrito y actualizar el componente urbanístico del PUGS.

3.3. El proyecto presenta un (1) artículo único conformado por doscientos seis (206) artículos, numerados del 8 al 213, organizados en los siguientes títulos:

3.3.1. TÍTULO I.- COMPONENTE ESTRUCTURANTE

3.3.2. TÍTULO II.- COMPONENTE URBANÍSTICO

3.4. El proyecto contiene: (i) trece (13) disposiciones generales; (ii) doce (12) disposiciones transitorias; (iii) cuarenta y nueve (49) disposiciones reformativas; (iv) once (11) disposiciones derogatorias; (v) una (1) disposición final; y (vi) sesenta y siete (67) anexos.

3.5. El proyecto pretende realizar la actualización del componente urbanístico del Plan de Uso y Gestión del Suelo.

IV. ANÁLISIS JURÍDICO

4.1. Concordancia con la Constitución de la República, Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo.

4.1.1. 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.

4.1.2. De conformidad con el 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: “(...) 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.”



4.1.3. De igual forma, el Código Orgánico de Organización, Territorial, Autonomía y Descentralización en la letra a) y b) del artículo 55, letras c) y e) del artículo 84, y letra a) del artículo 87 establecen las competencias y funciones de los gobiernos autónomos descentralizados municipales y las atribuciones del Concejo Metropolitano para la expedición y aprobación de ordenanzas metropolitanas, lo que es concordante con el artículo 322 del mismo cuerpo legal, 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 (...)”*.

4.1.4. El proyecto de ordenanza se enmarca en las competencias exclusivas de los gobiernos municipales, dentro de las cuales, en la Constitución de la República, en el artículo 264, numerales 1 y 2, en concordancia con el artículo 266, se encuentra la facultad de planificar el desarrollo cantonal con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural en el Distrito.

4.1.5. El artículo 11 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (LOOTUGS) determina que en la planificación del ordenamiento territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados se observarán, los criterios establecidos en la citada disposición, entre los que consta el previsto en el número 3, que textualmente precisa: *“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.”*

Adicionalmente, el inciso final prevé: *“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.”*

4.1.6. La LOOTUGS establece en su artículo 30, en concordancia con el artículo 8 y la disposición transitoria tercera de su reglamento, que los gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitanos podrán actualizar y aprobar sus Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial y sus Planes de Uso y Gestión del Suelo durante el primer año de cada período de gestión administrativa de las autoridades municipales y metropolitanas, sin alterar su contenido estratégico y el componente estructurante.

4.1.7. El artículo 12 de la LOOTUG prevé en su número 3, que para el efectivo ejercicio de la competencia de ordenamiento territorial: *“(...) los instrumentos de ordenamiento territorial de los niveles regional, provincial, cantonal, parroquial rural y regímenes especiales son los planes de*

desarrollo y ordenamiento territorial y los planes complementarios, aprobados por los respectivos Gobiernos Autónomos Descentralizados y los regímenes especiales en el ámbito de sus competencias (...)”.

4.1.8. El artículo 27 de la referida norma prevé que: “...*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; determinando que, el Consejo Técnico dictará las normas correspondientes para la regulación del plan de uso y gestión.*”

4.1.9. El artículo 30 de la LOOTUGS, establece que: “*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.*”;

4.1.10. El artículo 6 de la Ordenanza PMDOT-PUGS Nro. 001-2021, sancionada el 23 de septiembre de 2021 dispone que: “*(...) La entidad encargada del territorio, hábitat y vivienda, durante el primer año de cada período 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 justificación jurídica y técnica podrá actualizar su componente urbanístico.*”

4.1.11. En ese sentido, el proyecto remitido por el proponente plantea la actualización del componente urbanístico del Plan de Uso y Gestión del Suelo.

4.1.12. De acuerdo con las normas precedentes, se determina que la planificación del desarrollo cantonal con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural en el Distrito constituye una competencia exclusiva de carácter constitucional asignada a los gobiernos autónomos descentralizados metropolitanos o municipales; y, que la aprobación de la actualización del PUGS corresponde al Concejo Metropolitano mediante 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 necesariamente reformativas de este Código, ya por modificar sus disposiciones, o ya por agregarle otras nuevas, las cuales se denominarán ordenanzas metropolitanas.

Se excluyen de lo previsto en el inciso anterior las siguientes ordenanzas:

“a) Ordenanzas que contengan Planes Metropolitanos de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, Plan de Uso y Gestión del Suelo, Planes Urbanísticos Complementarios y sus respectivas reformas;”



El proyecto de ordenanza remitido reformaría las Ordenanzas PMDOT-PUGS-001-2021 de 13 de septiembre de 2021 y PMDOT-PUGS-002-2022 de 29 de abril de 2022, que aprobó 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, agregándole a continuación del artículo 7 un texto que se encuentra estructurado como “Libro I Plan de Uso y Gestión de Suelo”.

4.3. Observaciones sugeridas respecto al proyecto de ordenanza.

- a) Incorporar en los considerandos, el artículo 6 de la Ordenanza Metropolitana No. PMDOT-PUGS-001-2021, sancionada el 13 de septiembre de 2021, que se refiere a la actualización del componente urbanístico del PUGS.
- b) En el artículo 34 corregir los literales en razón de que no tienen continuidad.
- c) El “SUBPARÁGRAFO X” (USO RECURSO NATURAL NO RENOVABLE) debe reenumerarse como SUBPARÁGRAFO XI.

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 con 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 el proyecto de “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 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”.

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, por 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 el artículo 67.57 y siguientes del Código Municipal.

El Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial y el Plan de Uso y Gestión del Suelo deben ser aprobados en la misma Ordenanza, conforme lo establecido en el artículo 11 y en la Disposición Transitoria Tercera del Reglamento de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo.



Este informe no se refiere a aspectos técnicos contenidos en el proyecto de Ordenanza analizado, así como tampoco, a aquellos inherentes a las competencias de las dependencias que emitieron los informes técnicos, los cuales son de exclusiva responsabilidad de las áreas que los generan.

Atentamente,

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**