



INFORME JURÍDICO NO VINCULANTE

Nro.- 015-2024

Quito, D.M., 28 de marzo de 2024

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

Nombre del Proyecto: “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”.

I. ANTECEDENTES Y OBJETIVO DEL INFORME

1.1. Con oficio Nro. GADDMQ-AM-2024-0492-OF de 27 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 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”.

1.2. Mediante oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2024-0888-0 de 27 de marzo de 2024, la Secretaría General del Concejo Metropolitano de Quito puso en conocimiento de esta Procuraduría Metropolitana el oficio No. GADDMQ-AM-2024-0492-OF, suscrito por el señor Alcalde Metropolitano, el cual contiene 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”, 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, de conformidad con lo que establece el artículo 67.57 del Código Municipal.

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) del Alcalde Metropolitano; y, la acción de personal No. 0000012603 de 25 de marzo de 2024.

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 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”, se puede observar lo siguiente:

3.1. En la “exposición de motivos” el proyecto señala la necesidad de actualizar el Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Distrito Metropolitano de Quito, para lo cual manifiesta que “(...) *El Informe técnico del proceso de actualización del PMDOT, cumple con lo establecido la normativa nacional y municipal vigente; así como establece las prioridades estratégicas de desarrollo del Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, determinando que el alcance de su actualización no altera su contenido estratégico.*

Toda vez que el Consejo Metropolitano de Planificación resolvió aprobar el “INFORME FAVORABLE DEL CONSEJO METROPOLITANO DE PLANIFICACIÓN SOBRE LAS PRIORIDADES ESTRATÉGICAS DE DESARROLLO Y LA COHERENCIA TÉCNICA, ADMINISTRATIVA, FINANCIERA Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL PROCESO DE ACTUALIZACIÓN DEL PLAN METROPOLITANO DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL (PMDOT) 2024 - 2033 QUE ACTUALIZA EL PMDOT 2021-2033”, es necesario que el Concejo Metropolitano actualice la referida normativa por medio de esta ordenanza metropolitana.”

3.2. Los “considerandos” del proyecto de ordenanza delimitan 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.

3.3. El proyecto presenta cuatro (4) artículos de acuerdo al siguiente detalle:

Artículo 1.- Sustitúyase el artículo 1 de la Ordenanza PMDOT-PUGS-001-2021, por el siguiente:

“Artículo 1.- Objeto. - La presente ordenanza tiene por objeto actualizar el Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PMDOT) 2021-2033, del Distrito Metropolitano de Quito. La actualización rige para el período 2024-2033. EL PMDOT actualizado se encuentra agregado como anexo y elemento constitutivo de esta Ordenanza.”

Artículo 2.- Sustitúyase el artículo 4 de la Ordenanza PMDOT-PUGS-001-2021, por el siguiente:

“Artículo 4.- Ejecución de los instrumentos de planificación. - Corresponde al Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito, sus dependencias y empresas públicas, en el



ámbito de sus competencias, gestionar, impulsar, apoyar, ejecutar los objetivos, políticas y metas contemplados en el Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.”

Artículo 3.- Sustitúyase el artículo 5 de la Ordenanza PMDOT-PUGS-001-2021, por el siguiente:

“Artículo 5.- Seguimiento y Evaluación. - Al Consejo Metropolitano de Planificación le corresponderá realizar el seguimiento del Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Distrito Metropolitano de Quito y proponer iniciativas, ajustes o revisiones al mismo, debidamente justificadas y siguiendo los procedimientos previstos para el efecto, emitidos por el ente rector de la planificación, quien será la responsable de ejecutarlo.

La evaluación y rendición de cuentas de la implementación de los objetivos, políticas y metas del Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, será continua y permanente por parte de toda la administración del Distrito Metropolitano de Quito y del Consejo Metropolitano de Planificación y de la ciudadanía a través de los mecanismos de participación.”

Artículo 4.- Incorpórese un artículo innumerado, después del artículo 6 de la Ordenanza PMDOT-PUGS-001-2021, con el siguiente texto:

“Artículo (...)- Emisión de Informe Favorable. - El Consejo Metropolitano de Planificación emitirá el informe favorable sobre las prioridades estratégicas de desarrollo y la coherencia técnica, administrativa, financiera y la participación ciudadana en el proceso de actualización del Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PMDOT), previo a enviar su expediente.”

3.4. El proyecto contiene: (i) dos (2) disposiciones generales; (ii) una (1) disposición derogatoria; y, (iii) una (1) disposición final.

3.5. El proyecto pretende realizar la actualización del Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PMDOT).

IV. ANÁLISIS JURÍDICO

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

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.”*

4.1.3. El artículo 9 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP) prevé que: *“...la planificación del desarrollo se orienta hacia el cumplimiento de los derechos constitucionales, el régimen de desarrollo y el régimen del buen vivir, y garantiza el ordenamiento territorial. El ejercicio de las potestades públicas debe enmarcarse en la planificación del desarrollo que incorporará los enfoques de equidad, plurinacionalidad e interculturalidad.”;*

4.1.4. El artículo 12 del COPFP determina como competencia de los gobiernos autónomos descentralizados: *“(...) la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial dentro de su respectiva circunscripción, la que se ejercerá a través de sus planes propios y demás instrumentos, en articulación y coordinación con los diferentes niveles de gobierno, en el ámbito del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa.”;*

4.1.5. El COPFP en su artículo 41 establece que: *“...los planes de desarrollo y ordenamiento territorial son los instrumentos de planificación que contienen las directrices principales de los Gobiernos Autónomos Descentralizados 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”. El inciso tercero dispone que “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.”;*

4.1.6. El artículo 44 COPFP establece los criterios que deberán observar los Planes de Ordenamiento Territorial de los gobiernos autónomos descentralizados;

4.1.7. El artículo 46 del COPFP dispone que: *“(...) los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial de los gobiernos autónomos descentralizados se formularán y actualizarán con la participación ciudadana (...)”;*

4.1.8 El artículo 9 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (LOOTUGS), define al ordenamiento territorial como: *“(...) el proceso y resultado de organizar espacial y funcionalmente las actividades y recursos en el territorio, para viabilizar la aplicación y concreción de políticas públicas democráticas y participativas y facilitar el logro de los objetivos de desarrollo...”. Además, establece que: “(...) La planificación del ordenamiento territorial constará en el plan de desarrollo y ordenamiento territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados. La planificación para el ordenamiento territorial es obligatoria para todos los niveles de gobierno. La rectoría nacional del ordenamiento territorial será ejercida por el ente rector de la planificación nacional en su calidad de entidad estratégica.”;*

4.1.9. El artículo 11 de la 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.”;*

4.1.10. El artículo 7 del Reglamento a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo establece que: *“El proceso de formulación o actualización de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados contempla los siguientes pasos: 1. Preparación o inicio, que incluye: a) La creación o consolidación de las instancias de participación ciudadana y el Consejo de Planificación de cada Gobierno Autónomo Descentralizado, que participarán en la formulación o actualización del plan. b) La notificación del inicio del procedimiento de formulación o actualización del plan de desarrollo y ordenamiento territorial a los gobiernos autónomos descentralizados a cuya circunscripción territorial afecte el plan respectivo. 2. Remisión de la propuesta del plan de desarrollo y ordenamiento territorial a los Gobiernos Autónomos Descentralizados a cuya circunscripción territorial afecte el plan respectivo, para que de considerarlo pertinente se emitan las observaciones respectivas. (...) La propuesta del plan será enviada a la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo y difundida en la página electrónica del Gobierno Autónomo Descentralizado, para que cualquier ciudadano remita las observaciones respectivas...”;*

4.1.11. El Código Orgánico de Organización, Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) en el artículo 87, letra e) establece que es atribución del Concejo Metropolitano 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.

4.1.12. De igual forma, el Código Orgánico de Organización, Territorial, Autonomía y Descentralización en la letra a) del artículo 55, letra 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 (...)”.*

4.1.13. El artículo 6 de la Ordenanza PMDOT-PUGS Nro. 001-2021, sancionada el 23 de septiembre de 2021 dispone que: *“La entidad encargada de la planificación, durante el primer año de cada período de gestión en función del seguimiento y evaluación del cumplimiento del Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial emitirá el informe técnico que determine el estado de cumplimiento del referido Plan. De encontrarse la necesidad y con la debida justificación jurídica y técnica podrá actualizar el Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, sin que el alcance de la actualización altere su contenido estratégico y el componente estructurante que lo articula al Plan de Uso y Gestión del Suelo. (...)”*.

4.1.14. El proyecto de ordenanza se enmarca en las competencias exclusivas de los gobiernos municipales, dentro de las cuales, en la Constitución de la República artículo 264, numerales 1 en concordancia con el artículo 266, se encuentra la facultad de planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial.

4.1.15. En ese sentido, el proyecto remitido por el proponente plantea la actualización del Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.

4.1.16. De acuerdo con las normas precedentes, se determina que la planificación del desarrollo cantonal y la formulación de los planes de ordenamiento territorial 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 PMDOT 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 la Ordenanza PMDOT-PUGS-001-2021 de 13 de septiembre de 2021, 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.

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 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”.

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 generen.

Atentamente,

Dra. Verónica Cáceres Barrera

**SUBPROCURADORA 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**