

INFORME TÉCNICO

ORDENANZA QUE INCORPORA, EN EL LIBRO III.1 DEL DESARROLLO ECONÓMICO, PRODUCTIVIDAD, COMPETITIVIDAD Y ECONOMÍA POPULAR Y SOLIDARIA DEL CÓDIGO MUNICIPAL, EL TÍTULO (...) DE LA PROMOCIÓN DE HUERTOS PARA PRÁCTICAS DE AGRICULTURA DE BASE AGROECOLÓGICA Y/O DE MANEJO ORGÁNICO EN EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

Fecha:	17 de octubre de 2022
--------	-----------------------

1) ANTECEDENTES:

Mediante oficio No. GADDMQ-SGCM-2022-5471-O de 03 de octubre de 2022, la Secretaría General del Concejo indica: “(...) por medio del presente remito la resolución No. 019-CDE-2022 de la Comisión de Desarrollo Económico, Productividad, Competitividad y Economía Popular y Solidaria, emitida en la sesión ordinaria desarrollada el día lunes 19 de septiembre de 2022”.

La referida resolución No. 019-CDE-2022 de 19 de septiembre de 2022 resolvió: “Solicitar los informes técnicos correspondientes al proyecto de Ordenanza de Huertos Urbanos, Periurbanos y Rurales por parte de la Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda, la Secretaría de Ambiente y CONQUITO en 4 días; y, el informe jurídico de la Procuraduría Metropolitana en 8 días, de acuerdo a lo establecido en la Resolución C074”.

El artículo 122 del Código Orgánico Administrativo (COA) indica: “El dictamen y el informe aportan elementos de opinión o juicio, para la formación de la voluntad administrativa. Cuando el acto administrativo requiere fundarse en dictámenes o informes, en estos estará expresamente previsto el ordenamiento jurídico, como parte del procedimiento. Únicamente con expresa habilitación del ordenamiento jurídico, un órgano administrativo puede requerir dictámenes o informes dentro de los procedimientos administrativos”.

El artículo 123 *eiusdem* establece: “El dictamen o informe se referirá a los aspectos objeto de la consulta o del requerimiento; a las materias objeto de la competencia del órgano emisor y a los que incumben a la profesión, arte u oficio, de los servidores públicos que lo suscriben.”

Con base en lo expuesto, la Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda, en el ámbito de sus competencias, emite el siguiente informe, que tiene naturaleza informativa:

2) BASE LEGAL:

2.1. Constitución de la República del Ecuador

El artículo 3 de la Carta Magna establece que: “*Son deberes primordiales del Estado: 7) Proteger el patrimonio natural y cultural del país.*”

De igual manera, el artículo 23 *eiusdem* indica que: “*Las personas tienen derecho a acceder y participar del espacio público como ámbito de deliberación, intercambio cultural, cohesión social y promoción de la igualdad en la diversidad. El derecho a difundir en el espacio público las propias expresiones culturales se ejercerá sin más limitaciones que las que establezca la ley, con sujeción a los principios constitucionales.*”

Por su parte, el artículo 31 de la norma antes citada determina que: “*Las personas tienen derecho al disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios públicos, bajo los principios de sustentabilidad, justicia social, respeto a las diferentes culturas urbanas y equilibrio entre lo urbano y lo rural. El ejercicio del derecho a la ciudad se basa en la gestión democrática de ésta, en la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad, y en el ejercicio pleno de la ciudadanía.*”

El artículo 83 *eiusdem* dispone: “*Son deberes y responsabilidades de las ecuatorianas y los ecuatorianos, sin perjuicio de otros previstos en la Constitución y la ley: 13) Conservar el patrimonio cultural y natural del país, y cuidar y mantener los bienes públicos.*”

El artículo 226 de la Constitución de la República del Ecuador determina: “*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.*”

Por otro lado, el artículo 264 *eiusdem* determina que: “*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.*”

Asimismo, el artículo 266 de la Norma Suprema dispone 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.”

Por último, el artículo 415 *eiusdem*, determina: “*El Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados adoptarán políticas integrales y participativas de ordenamiento territorial urbano y de uso del suelo, que permitan regular el crecimiento urbano, el manejo de la fauna urbana e incentiven el establecimiento de zonas verdes. (...)*”

2.2. Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD)

El artículo 55 del COOTAD determina que en relación a las 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.*
- b) *Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón.”*

El artículo 84 *eiusdem* establece que: “Son funciones del gobierno del distrito autónomo metropolitano:

- c) *Establecer el régimen de uso del suelo y urbanístico para lo cual determinará las condiciones de urbanización, parcelación, lotización, división o cualquier otra forma de fraccionamiento de conformidad con la planificación metropolitana, asegurando porcentajes para zonas verdes y áreas comunales.*
- m) *Regular y controlar el uso del espacio público metropolitano, y, de manera particular, el ejercicio de todo tipo de actividad que se desarrolle en él, la colocación de publicidad, redes o señalización.”*

El artículo 85 *eiusdem* determina que: “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.

El artículo 415 del COOTAD indica que: “Son bienes de los gobiernos autónomos descentralizados aquellos sobre los cuales ejercen dominio.

Los bienes se dividen en bienes del dominio privado y bienes del dominio público. Estos últimos se subdividen, a su vez, en bienes de uso público y bienes afectados al servicio público.”

El artículo 417 del COOTAD dispone que: “Son bienes de uso público aquellos cuyo uso por los particulares es directo y general, en forma gratuita. Sin embargo, podrán también ser materia de utilización exclusiva y temporal, mediante el pago de una regalía.

Los bienes de uso público, por hallarse fuera del mercado, no figurarán contablemente en el activo del balance del gobierno autónomo descentralizado, pero llevarán un registro general de dichos bienes para fines de administración.

Constituyen bienes de uso público:

- b) *Las plazas, parques y demás espacios destinados a la recreación u ornato público y promoción turística.*
- c) *Las aceras que formen parte integrante de las calles y plazas y demás elementos y superficies accesorios de las vías de comunicación o espacios públicos a que se refieren los literales a) y b).*

h) Los demás bienes que en razón de su uso o destino cumplen una función semejante a los citados en los literales precedentes, y los demás que ponga el Estado bajo el dominio de los gobiernos autónomos descentralizados.”

Por su parte, el artículo 425 *eiusdem* determina que: “Es obligación de los gobiernos autónomos descentralizados velar por la conservación de los bienes de propiedad de cada gobierno y por su más provechosa aplicación a los objetivos a que están destinados, ajustándose a las disposiciones de este Código.”

2.3. Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (LOOTUGS)

El artículo 4 de la LOOTUGS establece: “Para efectos de la aplicación de esta Ley, se utilizarán las siguientes definiciones constantes en este artículo:

7. Espacio Público. Son espacios de la ciudad donde todas las personas tienen derecho a estar y circular libremente, diseñados y construidos con fines y usos sociales recreacionales o de descanso, en los que ocurren actividades colectivas materiales o simbólicas de intercambio y diálogo entre los miembros de la comunidad.”

El artículo 17 de la LOOTUGS establece que: “En los planes de uso y gestión de suelo, todo el suelo se clasificará en urbano y rural en consideración a sus características actuales. La clasificación del suelo es independiente de la asignación político administrativa de la parroquia como urbana o rural”.

Por su parte, en los artículos 18 y 19 de la LOOTUGS el suelo urbano se subclasifica en: consolidado, no consolidado, y de protección, mientras que el suelo rural se subclasifica en: de producción, para aprovechamiento extractivo, de expansión urbana y de protección.

2.4. Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito:

El artículo 3596 del Código Municipal prevé: “Sobre la base del Plan Metropolitano de Ordenamiento Territorial aprobado por el Concejo Metropolitano, las facultades de esta competencia de conformidad con lo establecido en el artículo 116 del COOTAD, se ejercerán de la siguiente forma:

La Secretaría responsable del territorio, hábitat y vivienda, ejercerá la facultad de planificación operativa territorial relacionada con la gestión y aprovechamiento del espacio público, que permitan alcanzar y fortalecer los objetivos establecidos en el PMOT. Además, le corresponderá la facultad de control para velar por el cumplimiento de objetivos y metas de los planes de desarrollo.

La facultad de regulación administrativa sobre la gestión del espacio público, la tendrá la máxima autoridad ejecutiva o su delegado.

Finalmente, la gestión sobre el espacio público será definida por la máxima autoridad del ejecutivo o su delegado.”

El artículo 3597 *eiusdem* establece: “El espacio público debe planearse, diseñarse, construirse y adecuarse de tal manera que facilite la accesibilidad a las personas con movilidad reducida o cuya capacidad de orientación se encuentre disminuida por la edad, analfabetismo, limitación o enfermedad, y que permita la circulación de medios de transporte

alternativo no motorizados, de conformidad con las Reglas Técnicas de Arquitectura y Urbanismo y normas específicas sobre la materia.

Los parques, zonas verdes, vías, parterres y demás espacios que tengan carácter de bienes de uso público no podrán ser cercados, amurallados o cerrados en forma tal que priven a la población de su uso, disfrute visual y libre tránsito, sin autorización municipal.”

2.5. Ordenanza PMDOT-PUGS No. 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”

La Disposición Transitoria Primera de la Ordenanza Metropolitana PMDOT-PUGS No. 001-2021 establece: *“En el plazo de ciento ochenta (180) días contados a partir de la aprobación de la presente Ordenanza, el Concejo Metropolitano de Quito aprobará 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, publicada en Registro Oficial, Edición Especial, No. 902 de 07 de mayo de 2019, que contiene el Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito.”*

Por su parte, la Disposición Final de la referida ordenanza 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.”*

2.6. Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PMDOT)

El Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, capítulo 2, sección 2.9 referente al modelo territorial deseado 2021-2033, menciona que: *“La estructura rural se fortalece mediante el sistema de microrregiones sostenibles, el cual permite aprovechar los vínculos de las parroquias rurales para planificar zonas de desarrollo y promover la soberanía alimentaria de las comunidades rurales relacionadas a las actividades agroproductivas y turísticas. Las microrregiones rurales sostenibles se proyectan como zonas de desarrollo social, ambiental y económico donde se promueva una red económica sostenible a través de las cadenas productivas de las medianas y grandes agroindustrias urbanas. Los nodos articuladores de microrregión se refieren a las parroquias con mayor desarrollo económico y productivo que hacen las veces de cabeza de la microrregión y se relacionan internamente con los nodos parroquiales (cabeceras parroquiales); hacia la meseta de Quito con las centralidades urbanas y externamente mediante conexiones intracantonales, e interprovinciales”.*

El capítulo 2, sección 2.9.1.2 *eiusdem*, referente al Sistema de Microrregiones, menciona que: *“Se identifican nodos agroproductivos los cuales permiten estructurar el sistema de centralidades por medio de*

circunscripciones menores con una especialidad particular. Además, son el vínculo funcional de las microrregiones con vocación agrícola y articula el comercio, los equipamientos, las áreas productivas y los centros de trabajo cerca a los sitios de asentamiento de la población. De esta manera se generarían dinámicas urbanas incluyentes e interactivas”.

El capítulo 2, sección 2.9.1.2.2 *eiusdem*, referente a los lineamientos para las microrregiones rurales sostenibles, menciona que: “Para la construcción de las Microrregiones Rurales Sostenibles se delinean cinco líneas de acción, que a su vez serán la base para la formulación del Modelo Territorial Deseado. Su objetivo es lograr un futuro mejor y más sostenible, y son:

- Fortalecer las zonas de agroproducción sostenible, que integren la dimensión social, ambiental y económica, para promover áreas agrícolas nuevas y mejorar las actuales con el fin de desincentivar el crecimiento urbano sobre áreas con potencial agrícola.
- Promover que las comunidades ancestrales ubicadas en áreas de protección (santuarios agrícolas) practiquen actividades agrícolas y desarrollen procesos de producción de alimentos basados en agroecología con el fin de evitar la expansión y disminuir la contaminación y deterioro del ecosistema.
- Impulsar el turismo comunitario aprovechando el patrimonio tangible e intangible de los territorios. Para esto, se debe conservar los valores ecológicos, culturales y de producción sostenibles de zonas rurales.
- Disminuir y controlar procesos de extracción minera en áreas protegidas, fuentes de agua y centros poblados.
- Potenciar el SMAP mediante la articulación de modos de vida rurales vinculados al aprovechamiento de bosques con fines no maderables y sistemas agropecuarios sostenibles compatibles con su conservación incluyendo a las comunas”.

El capítulo 2, sección 2.9.1.2.3 del PMDOT, referente a Microrregiones sostenibles rurales, indica que: “El Sistema de Microrregiones sostenibles rurales se basa en el Sistema Polinuclear con el objetivo de lograr el desarrollo y equilibrio territorial de las áreas rurales en relación con la ciudad compacta, en este caso Quito. En este contexto el sistema se estructura a través de cuatro elementos:

- *Nodos:* Son los polos o nodos rurales del sistema.
- *Microrregiones:* Agrupa a los nodos o parroquias rurales por sus condiciones sociodemográficas, ubicación geográfica, vocación productiva y sus actividades económicas, sistema vial, y por su potencial agrícola.
- *Nodos Articuladores:* Son aquellas parroquias líderes de la microrregión.
- *Conexiones:* Son los vínculos que conectan tanto nodos o microrregiones entre sí y con la ciudad de Quito”.

2.7. Plan de Uso y Gestión del Suelo (PUGS)

El Plan de Uso y Gestión de Suelo, componente estructurante, capítulo II, referente a la clasificación de suelo, prevé que: “En función de su aprovechamiento, el suelo se clasifica en urbano y rural. La determinación del suelo como urbano o rural es independiente de la asignación político-administrativa de una parroquia como urbana o rural. La clasificación de suelo se definirá a partir del análisis de: las proyecciones de crecimiento y densidad poblacional, la consolidación de la ocupación de los predios, estructura predial y su nivel de fraccionamiento, amanzanamiento y estructura vial regular, capacidad de los sistemas públicos de soporte que garanticen la dotación de servicios como los de agua potable, alcantarillado, luz eléctrica, aseo de calles y otros de naturaleza semejante; suelo urbano existente (consolidado y vacante), áreas industriales, factores de riesgo, productivos y de protección; y a la vez, se determinará la necesidad real para extender, disminuir o mantener el límite”.

El Plan de Uso y Gestión de Suelo, componente estructurante, capítulo III, referente a la subclasificación de suelo, prevé que: *“El suelo urbano y rural se subclasifica en relación a sus características especiales y actuales”*.

El capítulo III, párrafo I, *eiusdem* referente a la subclasificación de suelo urbano, menciona que: *“El suelo urbano se subclasifica en: suelo urbano consolidado, suelo urbano no consolidado, y suelo urbano de protección (...) Para la delimitación del suelo urbano se considerarán de forma obligatoria los parámetros sobre las condiciones básicas como gradientes, riesgos, sistemas públicos de soporte, accesibilidad, densidad edificatoria, integración con la malla urbana y demás aspectos determinados en la normativa nacional y metropolitana vigente”*.

El Plan de Uso y Gestión de Suelo, componente estructurante, capítulo III, párrafo II, referente a la subclasificación de suelo rural, menciona que: *“El suelo rural se subclasifica en suelo rural de producción, suelo rural para aprovechamiento extractivo, suelo rural de expansión urbana, y suelo rural de protección”*.

El Plan de Uso y Gestión de Suelo, componente estructurante, capítulo III, párrafo II, subpárrafo I, menciona que el suelo rural de producción: *“Es el suelo rural destinado a actividades agroproductivas, acuícolas, ganaderas, forestales y de aprovechamiento turístico, respetuosas del ambiente. Este suelo no es susceptible a procesos de urbanización o densificación intensiva, por lo que se encuentra restringida la construcción y el fraccionamiento. La norma urbanística asignada a este suelo es compatible con el tipo de actividad prevista por la subclasificación, tanto en tratamiento urbanístico, uso e intensidad de aprovechamiento. Dentro de suelo rural de producción se consideran actividades productivas que incluyen usos residenciales rurales de baja densidad y compatibles con suelo rural productivo”*.

El Plan de Uso y Gestión de Suelo, dentro del componente urbanístico, subpárrafo IV correspondiente a compatibilidad de usos de suelo, se indica que *“(…) Los usos específicos se clasifican en las siguientes categorías: complementarios, restringidos, prohibidos, mismos que, en relación al uso principal y con la finalidad de establecer las actividades que se pueden o no realizar dentro de cada zona en función del uso principal asignado. El Cuadro de Compatibilidades de Usos, incorpora las variables de: uso, tipología, simbología, compatibilidades entre los usos específicos en concordancia con las actividades contenidas en el Código industrial internacional unificado (CIU) (...)”*

TÍTULO II, Capítulo VII, Párrafo IV: Norma técnica de espacio público: *“Toda norma técnica relacionada con el espacio público se desarrollar, modificar o actualizar en función a las categorías de los componentes, subcomponentes y elementos del sistema del espacio público que se cree en el instrumento emitido para el efecto, y deberá cumplir por lo menos con las siguientes consideraciones, según corresponda:*

e. Ecología y ambiente: Equilibrio con ecosistemas urbanos y patrimonio natural; estrategias de diseño urbano sensible al agua; vegetación urbana.”

2.8. Resoluciones de Alcaldía

Mediante Resolución No. A012 de 11 de mayo de 2016, el Alcalde Metropolitano delega a la Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda la facultad de regular la gestión del espacio público para la elaboración y expedición de: *“a) Procedimientos para la gestión del espacio público en el Distrito Metropolitano de Quito; b) Instrucciones administrativas y flujos de procedimientos específicos de cada uno de los*

instrumentos de gestión del espacio público en el Distrito Metropolitano de Quito; c) Reglas Técnicas para la gestión del espacio público en el Distrito Metropolitano de Quito; y, d) Procedimientos y las Reglas técnicas para la aprobación.”

3) ANÁLISIS DEL PROYECTO DE ORDENANZA:

3.1 Clasificación y subclasificación del suelo.

La LOOTUGS en el artículo 17 prevé que: *“En los planes de uso y gestión de suelo, todo el suelo se clasificará en urbano y rural en consideración a sus características actuales. La clasificación del suelo es independiente de la asignación político administrativa de la parroquia como urbana o rural”.*

Por su parte, en los artículos 18 y 19 se subclasifica al suelo urbano en consolidado, no consolidado, y de protección, y al suelo rural como de producción, para aprovechamiento extractivo, de expansión urbana y de protección. Dichos conceptos han sido incorporados en el Plan de Uso y Gestión del Suelo y en la propuesta de ordenanza metropolitana que sustituye al Título I del “Del régimen administrativo del suelo en el Distrito Metropolitano de Quito”, Libro IV.1 “Del uso del suelo”, Libro IV “Eje Territorial, del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, que se encuentra en tratamiento ante el Concejo Metropolitano.

Por su parte, la ordenanza para la promoción de huertos para prácticas de agricultura de base agroecológica y/o de manejo orgánico en el Distrito Metropolitano de Quito, establece que la ubicación de los huertos puede ser urbanos, periurbanos y rurales, lo cual no se acopla a lo previsto en la normativa nacional y metropolitana, pues no existe la clasificación de suelo periurbano. Al respecto, se recomienda tomar en cuenta la clasificación y subclasificación del suelo establecida en la referida normativa.

Por otro lado, la propuesta de ordenanza menciona el concepto de “agricultura urbana”, sobre el cual se recomienda aclarar si es que se relaciona con la clasificación de suelo, es decir si se refiere a agricultura en suelo de clasificación urbana, o cuál es su alcance, ya que no se encuentra desarrollado, ni definido en el glosario de términos.

3.2 Banco de Suelo.

El artículo 70 de la LOOTUGS, respecto del Banco de Suelo prevé: *“Son los bienes inmuebles municipales de dominio privado que serán administrados por el organismo determinado por este para destinarlos a los fines de utilidad pública previstos en la ley y en los respectivos planes de uso y gestión de suelo.*

Los distritos metropolitanos y los municipios de más de cincuenta mil habitantes constituirán un banco de suelo. De igual manera lo podrán hacer, de acuerdo con su capacidad instalada, los demás municipios.

Los terrenos que formen parte del banco de suelo son imprescriptibles. Los distritos metropolitanos y municipios pueden transferirlos, arrendarlos o constituir sobre ellos otros derechos reales que permitan a sus adjudicatarios edificarlos y destinarlos al uso que tengan atribuido por el plan.”

El artículo 45 del reglamento de la LOOTUGS define al Banco de Suelo como: *“la reserva de suelo no utilizado de propiedad municipal, estatal o privada para disposición de la utilidad pública establecida por las determinaciones urbanísticas previstas en los respectivos planes de uso y gestión del suelo y amparados en la Ley, que deberá estar administrado por la institución pública municipal o metropolitana correspondiente a través de un registro georreferenciado.*

El uso y función de los predios que formen parte del banco de suelo deberá acoger las disposiciones del componente estructurante y del componente urbanístico de los planes de uso y gestión del suelo, priorizando su utilización y localización para el desarrollo de usos residenciales, de vivienda de interés social, de equipamientos públicos y de servicios. (...)”

El Plan de Uso y Gestión del Suelo, por su parte, establece: *“(...) El Banco de Suelo es un instrumento que identifica la reserva de suelo no utilizado de propiedad municipal, para disposición de la utilidad pública establecida por las determinaciones urbanísticas previstas en el presente documento normativo, administrado por el Operador Urbano a través de un registro georreferenciado. El desarrollo y actualización del inventario de bienes inmuebles para conformar el banco de suelo serán determinados por la entidad encargada del territorio, hábitat y vivienda.*

El uso y función del Banco de Suelo será el desarrollo de la reserva de suelo y priorizará la utilización de los bienes inmuebles para usos residenciales, de vivienda de interés social, equipamientos públicos y de servicios para el uso y goce de la ciudadanía.”

Por otro lado, la propuesta de ordenanza metropolitana que sustituye al Título I del “Del régimen administrativo del suelo en el Distrito Metropolitano de Quito”, Libro IV.1 “Del uso del suelo”, Libro IV “Eje Territorial, del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, que se encuentra en segundo debate del Concejo Metropolitano, define al Banco de Suelo como: *“El Banco de Suelo se compone por los bienes inmuebles municipales de dominio privado para destinarlos a los fines establecidos en el Plan de Uso y Gestión del Suelo y planes urbanísticos complementarios.*

El Banco de Suelo identificará y promoverá el desarrollo y uso eficiente de inmuebles de propiedad municipal en desuso y/o subutilizados, y priorizará su utilización para usos residenciales, de vivienda de interés social, equipamientos públicos y de servicios.” (Énfasis añadido).

La propuesta de ordenanza a la que se refiere el presente informe técnico, tiene como finalidad promover el aprovechamiento de espacios vacantes públicos para la implementación de huertos urbanos. Los predios vacantes y subutilizados públicos de dominio privado forman parte del banco de suelo de conformidad con la normativa citada anteriormente, en ese sentido se recomienda que el proyecto de ordenanza se armonice con los instrumentos del Distrito Metropolitano de Quito, aprobados y con aquellos que se encuentran en desarrollo, en relación al Banco de Suelo.

3.3 Espacio público.

En la ordenanza metropolitana que sustituye el Título I del “Del régimen administrativo del suelo en el Distrito Metropolitano de Quito”, Libro IV.1 “Del uso del suelo”, Libro IV “Eje Territorial, del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, normativa que se encuentra en segundo debate del Concejo Metropolitano, se desarrolló el Anexo No. 02 que contiene la “Categorización del Sistema de Espacio Público”, en donde se define a los huertos urbanos, en el numeral 1.2 “Nivel II: Tipos de espacio público” como: *“Área destinada al cultivo de plantas aromáticas, hortalizas, hierbas medicinales, frutales, a escala doméstica. Los huertos urbanos son una forma de promover la alimentación sana y sostenible”*.

Al respecto, se recomienda considerar el sistema de espacio público como parte de los componentes que fortalecen la propuesta de ordenanza, principalmente el concepto que se encuentra en tratamiento en el Concejo Metropolitano.

Por otro lado, el Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, establece en el artículo 3596: *“Sobre la base del Plan Metropolitano de Ordenamiento Territorial aprobado por el Concejo Metropolitano, las facultades de esta competencia de conformidad con lo establecido en el artículo 116 del COOTAD, se ejercerán de la siguiente forma:*

La Secretaría responsable del territorio, hábitat y vivienda, ejercerá la facultad de planificación operativa territorial relacionada con la gestión y aprovechamiento del espacio público, que permitan alcanzar y fortalecer los objetivos establecidos en el PMOT. Además, le corresponderá la facultad de control para velar por el cumplimiento de objetivos y metas de los planes de desarrollo.

La facultad de regulación administrativa sobre la gestión del espacio público, la tendrá la máxima autoridad ejecutiva o su delegado.

Finalmente, la gestión sobre el espacio público será definida por la máxima autoridad del ejecutivo o su delegado.”

La implementación de huertos urbanos requiere de intervención en el espacio público, para lo cual la ordenanza no prevé un procedimiento, ni establece la elaboración de reglas técnicas de conformidad a lo que establece la normativa metropolitana vigente y la Resolución No. A012 de 11 de mayo de 2016.

3.4 Reglas técnicas de arquitectura y urbanismo.

El artículo 2120 del Código Municipal define a las Reglas Técnicas de Arquitectura y Urbanismo como: *“...las especificaciones de orden técnico mínimas para el diseño urbano y arquitectónico, y construcción de espacios que permitan habilitar el suelo o edificar garantizando su funcionalidad, seguridad y estabilidad. Se emitirán bajo la denominación de “Reglas Técnicas de Arquitectura y Urbanismo” y podrán ser modificadas vía Resolución Administrativa atendiendo las necesidades de la gestión.”*

La propuesta de ordenanza establece que se podrán implementar huertos urbanos en espacios como techos, terrazas, balcones, pasillos, patios y otros elementos internos o externos de edificaciones y predios, los cuales se encuentran regulados en las Reglas Técnicas de Arquitectura y Urbanismo. En ese sentido, se recomienda analizar si la implantación de huertos urbanos en dichos espacios podría conllevar la modificación de las referidas Reglas, ya que no se encuentra desarrollado en el proyecto de ordenanza.

3.5 Escalas.

La propuesta de ordenanza prevé las prácticas de agricultura urbana en escala personal, familiar, comunitaria, escolar e institucional. En la propuesta de ordenanza no se evidencia si la definición de escalas responde a criterios de cantidad de producción o dimensiones en superficie respecto a la implantación de los huertos urbanos. Si la definición correspondiera a dimensiones en superficie, es necesario que se establezca de manera precisa.

3.6 Compatibilidades.

En el Plan de Uso y Gestión de Suelo, dentro del componente urbanístico, en el subpárrafo IV correspondiente a compatibilidad de usos de suelo, se indica que “(...) *Los usos específicos se clasifican en las siguientes categorías: complementarios, restringidos, prohibidos, mismos que, en relación al uso principal y con la finalidad de establecer las actividades que se pueden o no realizar dentro de cada zona en función del uso principal asignado. El Cuadro de Compatibilidades de Usos, incorpora las variables de: uso, tipología, simbología, compatibilidades entre los usos específicos en concordancia con las actividades contenidas en el Código industrial internacional unificado (CIU) (...).*”

A continuación, se adjunta la tabla de usos de suelo y sus relaciones de compatibilidad con actividades económicas y/o equipamiento, con énfasis en las siguientes actividades: Sistemas Agropecuarios Sostenibles (SAS) y Sistemas Forestales Sostenibles (SFS), las cuales se vinculan a actividades económicas relacionadas a procesos agropecuarios y forestales.

Tabla 1. Usos de suelo y sus relaciones de compatibilidad con actividades económicas y/o equipamiento SAS y SFS.

Uso específico					
Principal	Tipología	Simbología	Complementario	Restringido	Prohibido
Residencial urbano de Baja Densidad (RUB)	TIPO 1	RUB-1			SAS, SFS
Residencial urbano de Baja Densidad (RUB)	TIPO 2	RUB-2			SAS, SFS
Residencial urbano de Media Densidad (RUM)	TIPO 2	RUM-2			
Residencial urbano de Baja Densidad (RUB)	TIPO 3	RUB-3			SAS, SFS
Residencial urbano de Media Densidad (RUM)	TIPO 3	RUM-3			
Residencial urbano de Alta Densidad (RUA)	TIPO 3	RUA-3			

Densidad (RUA)					
Residencial urbano de Media Densidad (RUM)	TIPO 4	RUM-4			SAS, SFS
Residencial urbano de Alta Densidad (RUA)	TIPO 4	RUA-4			
Suelo de Reserva (SR)	N/A	SR	SAS, SFS		
Residencial Rural (RR)	N/A	RR	SAS, SFS		
Residencial Rural Restringido (RRR)	N/A	RRR	SAS, SFS		
Múltiple (M)	N/A	M			SAS, SFS
Comercio y Servicios Especializados (CSE)	N/A	CSE			SAS, SFS
Protección Arqueológica (PA)	N/A	PA			SAS, SFS
Protección Urbana Patrimonial (PUP)		PUP			SAS, SFS
Industrial de Mediano Impacto (IMI)	N/A	IMI			SAS, SFS
Industrial de Alto Impacto (IAI)	N/A	IAI			SAS, SFS
Industrial de Alto Riesgo (IAR)	N/A	IAR			SAS, SFS
Equipamiento (E)	Educación (E)	EE			SAS, SFS
	Cultura (C)	EC			
	Salud (S)	ES			
	Bienestar social (B)	EB			
	Recreación y deporte (D)	ED			
	Culto (CR)	ECR			
	Seguridad ciudadana (G)	EG			
	Administración pública (A)	EA			
	Funerarios (F)	EF			
	Infraestructura (I)	EI			
	Especial (P)	EP			
	Protección Ecológica (PE)	N/A	PE	SAS*/**, SFS*/**	
Recurso Natural Renovable (RNR-1)	TIPO 1	RNR-1	SAS*/**, SFS*/**	SAS, SFS	SAS, SFS
Recurso Natural Renovable (RNR-2)	TIPO 2	RNR-2	SAS, SFS		
Recurso Natural No Renovable (RNNR)	N/A	RNNR			SAS, SFS

*/** Uso contiene actividades restringidas y prohibidas.

Fuente: Plan de Uso y Gestión de Suelo, dentro del componente urbanístico, en el subpárrafo IV correspondiente a compatibilidad de usos de suelo (Tabla 2.05), con énfasis en las actividades SAS y SFS.

Al analizar la tabla, se identifica que las actividades SAS y SFS, **se encuentran prohibidas en suelo urbano**, por lo cual se debería tomar en consideración cumplir con esta compatibilidad dentro del proyecto de ordenanza. (Énfasis añadido).

Es meritorio destacar que la tabla de “Usos de suelo y sus relaciones de compatibilidad con actividades económicas y/o equipamiento”, como su nombre indica, compatibiliza “actividades económicas”. En tal sentido, el artículo 1770, del Código Municipal, indica que (...) “La LUAE es el acto administrativo único con el que el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito autoriza el desarrollo de actividades económicas en un establecimiento ubicado en la circunscripción territorial del Distrito Metropolitano de Quito. Las actividades de las que habla el inciso anterior podrán ser ejecutadas tanto en predio privado como en el espacio público autorizado, de conformidad con lo previsto dentro de la normativa municipal y normas técnicas emitidas para el efecto” (...).

En el artículo 9 de la ordenanza para la promoción de huertos para prácticas de agricultura de base agroecológica y/o de manejo orgánico en el Distrito Metropolitano de Quito, se detalla: “Por su motivación, (los huertos) podrían ser, de subsistencia (para autoconsumo), comerciales (en caso de excedentes de producción), demostrativos, escolares o recreativos”.

En tal sentido, se recomienda considerar la motivación comercial de los huertos en suelo urbano, pues el Plan de Uso y Gestión de Suelo dentro del componente urbanístico, en el subparágrafo IV correspondiente a compatibilidad de usos de suelo, en la tabla de “Usos de suelo y sus relaciones de compatibilidad con actividades económicas y/o equipamiento”, indica que las actividades SAS y SFS (vinculadas a actividades agropecuarias y forestales sostenibles) se encuentran prohibidas en suelo de clasificación urbano.

Se debe definir, aclarar o diferenciar entre la conceptualización del huerto urbano y las actividades económicas que se relacionan para su implementación. No es claro si el ámbito de aplicación, que puede ser en suelo urbano o rural, las actividades económicas en relación a la producción, se derivan por escalas y si se relacionan con los lineamientos del sistema de Microrregiones sostenibles del Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial PMDOT. Cabe señalar que, el PMDOT y PUGS son los instrumentos de ordenamiento territorial y planeamiento urbanístico del DMQ que determinan la normativa de usos, ocupación y gestión del suelo, los planes y proyectos estratégicos a corto, mediano y largo plazo.

Consecuentemente, de manera constante se revisa y mejora las condiciones de habitabilidad y es probable que los huertos urbanos puedan generar actividades económicas acorde a ese fin y revisar su compatibilidad en los usos de suelo específicos ya aprobados con el PUGS.

3.7 Urbanizaciones y conjuntos habitacionales

En el artículo 16 se determina que: “En el caso de urbanizaciones y conjuntos habitacionales se destinará al menos el 2% del área útil para la creación de huertos para realizar actividades de agricultura de base agroecológica y/o de manejo orgánico en las áreas urbanas, periurbanas y rurales del Distrito. Este porcentaje será adicional al porcentaje de las áreas comunitarias y de recreación que establece la normativa legal vigente, previo a la aprobación de los proyectos urbanísticos”.

El artículo 2186 del Código Municipal vigente establece: “La habilitación del suelo es el proceso técnico de división del suelo, para lograr a través de la acción material y de manera ordenada, la adecuación de los espacios para

la localización de asentamientos humanos y sus actividades. Se sujetarán a las disposiciones sobre uso de suelo y zonificación establecidas en este Título.

Se habilita el suelo a través de urbanizaciones, subdivisiones y reestructuraciones parcelarias, de las que resulten lotes o solares susceptibles de transferencia de dominio.”

Como se puede observar, la normativa metropolitana vigente define a la urbanización como un proceso de habilitación de suelo, es decir de fraccionamiento, mientras que los conjuntos habitacionales se someten a un régimen de propiedad horizontal, que no necesariamente implica un proceso de habilitación del suelo, y por lo tanto no se sujetan a lo establecido en el artículo 424 del COOTAD. En ese sentido, en los conjuntos habitacionales se recomienda analizar la factibilidad de que se aplique esta disposición por cuanto las áreas verdes de una propiedad horizontal son de propiedad privada comunal de los condóminos, de conformidad a lo que establece la Ley de Propiedad Horizontal.

4) CONCLUSIONES

Los artículos antes mencionados de la propuesta de Ordenanza no se encuentran articulados con las consideraciones técnicas previstas en la normativa nacional y metropolitana vigente analizada en el presente informe, ni con la propuesta de la Ordenanza Metropolitana que sustituya el Título I “Del Régimen Administrativo del Suelo”, Libro IV.1 “Del Uso del Suelo”, Libro IV “Eje Territorial”, del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito. Se recomienda, en este sentido, que exista armonía con los instrumentos jurídicos y contenidos normativos referidos.

Adicionalmente, siendo un proyecto normativo de gran interés, la Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda manifiesta su apertura para realizar una mesa de trabajo con el fin de colaborar en la elaboración de la propuesta de Ordenanza.

Elaborado por:	Arq. Amanda Padilla <i>Analista DMDU</i>	
	Abg. Enrique Tufiño <i>Analista DMDU</i>	
	Arq. Gabriel Cárdenas <i>Analista DMDU</i>	
	Arq. Richard Sarzosa <i>Analista DMPPS</i>	
Revisado por:	Arq. Wladimir De la Torre <i>Jefe Unidad de Hábitat y Estándares Urbanísticos</i>	
Aprobado:	Arq. Adriana Ávila <i>Directora Metropolitana de Desarrollo Urbanístico</i>	
	Arq. Karina Suárez <i>Directora Metropolitana de Políticas y Planeamiento del Suelo</i>	