

## INFORME TÉCNICO-LEGAL

# ORDENANZA DE PROTECCIÓN, FOMENTO Y PRESERVACIÓN DEL ARBOLADO URBANO Y BIODIVERSIDAD ASOCIADA EN EL MARCO DE LA RED VERDE URBANA

Fecha: 28 de marzo de 2022

## 1. ANTECEDENTES

Con oficio No. GADDMQ-SGCM-2022-0997-O de 21 de febrero de 2022, la Secretaría General del Concejo Metropolitano remite: "(...) el último borrador a fin de que los informes técnicos y jurídicos para el tratamiento del proyecto de **"ORDENANZA METROPOLITANA DE PROTECCIÓN, FOMENTO Y PRESERVACIÓN DEL ARBOLADO URBANO EN EL MARCO DE LA RED VERDE URBANA"**, se emitan a base a este texto (...)."

En función de lo antes expuesto, la Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda, en el ámbito de sus competencias, emite el siguiente informe:

### 1.1. Base Normativa

#### 1.1.1. Constitución de la República del Ecuador

**"Art. 3.-** Son deberes primordiales del Estado: 7) Proteger el patrimonio natural y cultural del país."

**"Art. 23.-** 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."

**"Art. 31.-** 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."

**"Art. 71.-** La naturaleza o Pacha Mama, donde se reproduce y realiza la vida, tiene derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos (...) El Estado incentivará a las personas naturales y jurídicas, y a los colectivos, para que protejan la naturaleza, y promoverá el respeto a todos los elementos que forman un ecosistema."

**“Art. 83.-** *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.”*

**“Art. 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.”*

**“Art. 264.-** *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. (...)*
- 8. Preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón y construir los espacios públicos para estos fines.”*

**“Art. 266.-** *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.”*

**“Art. 415.-** *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. (...)”*

### **1.1.2. Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD)**

**“Art. 55.- 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. (...)

**h)** Preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón y construir los espacios públicos para estos fines."

**"Art. 84.- Funciones.-** 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. (...)

**k)** Regular, prevenir y controlar la contaminación ambiental en su circunscripción territorial de manera articulada con las políticas ambientales nacionales. (...)

**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."

**"Art. 85.- Competencias Exclusivas del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano.-** 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."

**"Art. 415.- Clases de bienes.** 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."

**"Art. 417.- Bienes de uso público.-** 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."*

**"Art. 425.- Conservación de bienes.-** *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."*

### **1.1.3. Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (LOOTUGS)**

**"Art. 4.- Glosario.** *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. (...)*

**13. Sistemas públicos de soporte.** *Son las infraestructuras para la dotación de servicios básicos y los equipamientos sociales y de servicio requeridos para el buen funcionamiento de los asentamientos humanos. Estos son al menos: las redes viales y de transporte en todas sus modalidades, las redes e instalaciones de comunicación, energía, agua, alcantarillado y manejo de desechos sólidos, el espacio público, áreas verdes, así como los equipamientos sociales y de servicios. Su capacidad de utilización máxima es condicionante para la determinación del aprovechamiento del suelo."*

**"Art. 43.- Estándares urbanísticos.-** *Los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales o metropolitanos establecerán las determinaciones de obligatorio cumplimiento respecto de los parámetros de calidad exigibles al planeamiento y a las actuaciones urbanísticas con relación al espacio público, equipamientos, previsión de suelo para vivienda social, protección y aprovechamiento del paisaje, prevención y mitigación de riesgos, y cualquier otro que se considere necesario, en función de las características geográficas, demográficas, socioeconómicas y culturales del lugar."*

### **1.1.4. Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito (en adelante el "Código Municipal")**

**"Art. 3559.- Definición.-** *El espacio público constituye el espacio físico aéreo, en superficie o subsuelo que constituye el escenario de la interacción social cotidiana y en cuyo contexto los ciudadanos ejercen su derecho a la ciudad. Incorporará elementos*

*urbanísticos, arquitectónicos, paisajísticos y naturales, y permitirá la relación e integración de las áreas, y equipamientos del Distrito Metropolitano de Quito."*

**"Art. 3560.- Componentes y elementos del espacio público.-**

**1.** *Constituyen componentes del espacio público los siguientes: a. Los bienes públicos destinados al uso público; b. Los bienes de propiedad privada destinados al uso público o que se vinculan al mismo por generar impacto visual, ambiental, entre otros; y, c. Todos los elementos naturales o construidos que existan, se implanten o instalen en los bienes destinados al uso público.*

**2.** *Conforman el espacio público los siguientes elementos:*

*a. Elementos constitutivos: (...) ii. Del espacio público de encuentro, recreación y de servicio.-Áreas articuladoras del espacio público y de encuentro, tales como áreas verdes recreativas, parques urbanos, plazas, plazoletas, escenarios deportivos, escenarios culturales y de espectáculos al aire libre y zonas de cesión gratuita a la Municipalidad; y, iv. De la propiedad privada con vocación ambiental, paisajística y ecológica.- Áreas y elementos arquitectónicos espaciales y naturales de propiedad privada que por su localización y condiciones ambientales y paisajísticas, ecológicas y con potencial ecológico, sean incorporadas como tales en los planes de ordenamiento territorial y los instrumentos que lo desarrollen, tales como cubiertas, fachadas, paramentos, pórticos, retiros frontales, cerramientos. Su uso público, en ningún caso, constituirá pérdida del derecho real de dominio.*

*b. Elementos complementarios: i. Vegetación natural e intervenida; ii. Vegetación herbácea o césped, jardines, arbustos, setos o matorrales, árboles o bosques; iii. Componentes de la infraestructura de redes de servicios y conectividad, tales como ductería subterránea, acometidas, cableado aéreo y subterráneo, entre otros. (...)"*

**1.1.4. Ordenanza PMDOT-PUGS No. 001-2021 de 13 de septiembre de 2021 que aprueba el "Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial 2021-2033"**

**"Disposición transitoria Primera.-** *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."*

**“Disposición Final.** - 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. (...)”

**“Disposición transitoria Novena.** - En el plazo de ciento cincuenta (150) días, contados a partir de la aprobación de la presente Ordenanza el ente responsable del territorio, hábitat y vivienda desarrollará la propuesta de las normas técnicas de los estándares urbanísticos que las requieran, con el fin de dar inicio a las socializaciones correspondientes, previa su emisión un día después de la entrada en vigencia del Régimen de Suelo, unificando todas las normas y reglas técnicas en este cuerpo normativo.”

**“Disposición transitoria Décimo Quinta.**- En el plazo de noventa (90 días) contados a partir de la aprobación de la presente Ordenanza, la entidad encargada de la movilidad en coordinación con la entidad encargada del territorio, hábitat y vivienda, desarrollarán las resoluciones e instructivos necesarios para la aprobación de trazados viales en el DMQ. (...)”

En ese sentido, esta Secretaría únicamente puede emitir un pronunciamiento preliminar respecto de la “Propuesta de Ordenanza Metropolitana que sustituya el Título I “Del Régimen Administrativo del Suelo”, Libro IV.1 “Del Uso del Suelo”, Libro IV “Eje Territorial”, misma que se encuentran en proceso de revisión por parte de la Comisión de Uso de Suelo del Concejo Metropolitano, por lo que podrían estar sujetos a modificaciones.

#### **1.1.4.1. Plan de Uso y Gestión del Suelo (“PUGS”)**

**“TÍTULO I, Capítulo I, Parágrafo I: Infraestructura Verde.**- Es todo componente, subcomponente o elemento natural y/o construido que en su conjunto mantiene, sustenta, restaura los procesos ecológicos naturales como el ciclo del agua y purificación del aire, y que proporciona resiliencia a través de los beneficios de la naturaleza o servicios ecosistémicos a la ciudad u otros asentamientos humanos para la mejora de la calidad del hábitat, a través de la protección y valorización de la naturaleza y su relevancia contra los efectos del cambio climático y de la inequidad social y ambiental. Se pretende lograr esto mediante la conservación de las áreas naturales protegidas, la consolidación de los corredores ecológicos, de la red verde urbana y la protección y recuperación de quebradas, entre otros.”

**“TÍTULO I, Capítulo I, Parágrafo I, Subparágrafo II: Red Verde Urbana.**- Se propone la consolidación de la Red Verde Urbana que permita la integración de los diversos ecosistemas urbanos y rurales y el cuidado del patrimonio natural. La propuesta de Red Verde Urbana contempla la recuperación de quebradas y la consolidación de corredores verdes para DMQ.

a) Quebradas Vivas

b) Corredores Verdes”

**“TÍTULO II, Capítulo VII, Parágrafo IV: Estándares urbanísticos de espacio público.-** Se elaborarán por lo mínimo los siguientes estándares urbanísticos de espacio público: (...)

- b. Parámetros urbanísticos de dotación de espacios públicos para movilidad y áreas verdes de recreación activa y pasiva. (...)
- d. Relación entre suelo de propiedad pública y privada, relacionado al sistema de espacio público.”

**“TÍTULO II, Capítulo VII, Parágrafo IV: Norma técnica de espacio público. –** Toda norma técnica relacionada con el espacio público se desarrollará, 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.”

**“TÍTULO III: Estándares urbanísticos.-** Consisten en las determinaciones de obligatorio cumplimiento respecto de los parámetros de calidad exigibles al planeamiento y a las actuaciones urbanísticas con relación al espacio público, equipamientos, previsión de suelo para vivienda social, protección y aprovechamiento del paisaje, prevención y mitigación de riesgos, y cualquier otro que se considere necesario, en función de las características geográficas, demográficas, socioeconómicas y culturales del lugar.

(...) Los estándares urbanísticos únicamente se aplicarán a nuevas implementaciones una vez que entre en vigencia el presente instrumento y no serán de carácter retroactivo; sin embargo, a futuro se podrán definir procesos transitorios para que los elementos, usos y/o actividades preexistentes se adapten a las condiciones planteadas.”

## 2. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA DE ORDENANZA

### a) Consideraciones generales

En la exposición de motivos se menciona: “(...) En este sentido, se plantea la Ordenanza para la gestión integral del arbolado y la infraestructura verde de la capital ecuatoriana”,

El Título I, Capítulo I, parágrafo I del Plan de Uso y Gestión del Suelo, define a la infraestructura verde como: “todo componente, subcomponente o elemento natural y/o construido que en su conjunto mantiene, sustenta, restaura los procesos ecológicos naturales como el ciclo del agua y purificación del aire, y que proporciona resiliencia a través de los beneficios de la naturaleza o servicios ecosistémicos a la ciudad u otros asentamientos humanos para la mejora de la calidad del hábitat, a través de la

*protección y valorización de la naturaleza y su relevancia contra los efectos del cambio climático y de la inequidad social y ambiental (...)"*

Al respecto se recomienda evaluar la referencia a la "infraestructura verde", debido a que la definición establecida en el Plan de Uso y Gestión del Suelo vigente abarca más aspectos que los previstos en el presente proyecto de ordenanza.

Por otro lado, en los considerandos se hace referencia a la Ordenanza Metropolitana No. 041 de 22 de febrero de 2015, que contiene el Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PMDOT) del DMQ 2015-2025, misma que ha sido derogada por la disposición derogatoria segunda de la Ordenanza PMDOT-PUGS No. 001-2021 de 13 de septiembre de 2021 que aprueba el "*Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial 2021-2033*".

En ese sentido, se recomienda que el proyecto de ordenanza haga referencia al PMDOT vigente, aprobado el 13 de septiembre de 2021.

#### **b) De las autorizaciones para intervenir en el arbolado urbano**

Los artículos innumerados (...) 5, 12 literal c) y 38, establecen una autorización que deberán obtener los privados para intervenir en el arbolado urbano.

El artículo 4 de la Ley de Optimización y Eficiencia de Trámites Administrativos (LOETA), define a los trámites administrativos como: "*(...) conjunto de requisitos, actividades, diligencias, actuaciones y procedimientos que realizan las personas ante la Administración Pública o ésta de oficio, con el fin de cumplir una obligación, obtener un beneficio, servicio, resolución o respuesta a un asunto determinado.*"

De igual manera, el numeral 1 del artículo 7 *eiusdem*, establece que los trámites administrativos serán creados mediante ordenanza.

Los estándares urbanísticos aprobados en el apéndice 3 del Plan de Uso y Gestión del Suelo, mediante ordenanza PMDOT-PUGS No. 001-2021 de 13 de septiembre de 2021, así como los instructivos previstos en las disposiciones transitorias novena y décimo segunda *eiusdem*, que se encuentran en desarrollo, prevén intervenciones en el arbolado urbano

Por lo tanto, se recomienda determinar el trámite y procedimiento administrativo a través del cual los administrados podrán intervenir en el arbolado, a fin de que los estándares urbanísticos puedan aplicarse, pues son determinaciones de obligatorio cumplimiento.

#### **c) Anexo 1: "Glosario de términos"**

El numeral III "*Glosario*" determina que "*Acera: Orilla de la calle o de otra vía pública, por lo general ligeramente elevada, terminada según manual y normativa, situada junto a las fachadas de las edificaciones y exclusivamente reservada a la segura movilidad y estancia de personas*", al respecto es necesario manifestar lo siguiente:

- Dentro de las definiciones de las Reglas Técnicas de Arquitectura y Urbanismo, que corresponden al Anexo del Régimen del Suelo vigente, la acera se define como: *"Parte lateral de la vía pública comprendida entre la línea de fábrica y la calzada, destinada al tránsito exclusivo de peatones"*.
- En el numeral 1 *"Componentes del espacio físico de conectividad"* 1.1 *"Acera"* del Estándar de Conectividad que forma parte de los apéndices del Plan de Uso y Gestión del Suelo, se determina que: *"Las aceras son la unidad básica de movilidad dentro de las ciudades, cuyo diseño debe garantizar la accesibilidad de los peatones. Con el objetivo de lograr un espacio ordenado y claro, las aceras estarán compuestas por bandas funcionales, las cuales garantizan la circulación, la implementación de mobiliario, señalética, vegetación y la seguridad de peatón"*.

Conforme las definiciones expuestas, es necesario homologar los términos a fin de contar con instrumentos normativos que no se contrapongan entre ellos.

El numeral III *"Glosario"* determina que: *"Área verde: Para los fines de esta Ordenanza, se entiende como área verde a la superficie foliar de árboles, palmeras, arbustos y vegetación de ajardinamiento que ofrecen servicios ambientales, paisajísticos y que favorecen la infiltración. Se desconoce como tal a los pastos y céspedes por los pobres beneficios que aportan, por sus elevados gastos de mantenimiento y por los efectos de contaminación acústica y aérea"*, al respecto es necesario manifestar lo siguiente:

- El Art. 424 del COOTAD determina: *"Área verde, comunitaria y vías: En las subdivisiones y fraccionamientos sujetos o derivados de una autorización administrativa de urbanización, el urbanizador deberá realizar las obras de urbanización, habilitación de vías, áreas verdes y comunitarias, y dichas áreas deberán ser entregadas, por una sola vez, en forma de cesión gratuita y obligatoria al Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano como bienes de dominio y uso público..."*
- El Plan de Uso y Gestión de Suelo en el tercer inciso del Capítulo II denominado *"Instrumentos para intervenir la morfología urbana y la estructura predial"*, parágrafo III *"Fraccionamiento, partición o subdivisión"* determina: *"Prevía la autorización de fraccionamiento, partición o subdivisión se entregará obligatoriamente por una sola vez en forma de cesión gratuita y obligatoria al Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito el área verde y equipamientos determinados por el porcentaje establecido en la legislación nacional vigente"*.

Se recomienda evaluar la pertinencia de definir área verde de esta forma, dado que el objetivo de la planificación municipal es que estas áreas se entreguen como espacios funcionales para la ciudadanía que cuenten con otros elementos y otras características.

El numeral III "Glosario" determina que: *"Espacio público: para efectos de la presente Ordenanza, se entiende por espacio público: a) Las calles, avenidas (acera y calzada), puentes, pasajes y demás vías de comunicación y circulación, b) Las plazas, parques y demás espacios destinados a 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); d) Las quebradas con sus taludes y franjas de protección; los esteros y los ríos con sus lechos y sus zonas de remanso y protección, siempre que no sean de propiedad privada, de conformidad con la ley y las ordenanzas; e) Las superficies obtenidas por rellenos de quebradas con sus taludes; f) Las fuentes ornamentales de agua destinadas a empleo inmediato de los particulares o al ornato público; g) Las casas comunales, canchas, mercados, escenarios deportivos, conchas acústicas y otros de análoga función de servicio comunitario; y, 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 del gobierno autónomo descentralizado",*

A fin de establecer una definición adecuada al espacio público es necesario considerar que el Plan de Uso y Gestión del Suelo en el componente urbanístico Capítulo VII "Del espacio público", parágrafo I "Generalidades" numeral 1 determina: *"Definición única de espacio público: Es todo suelo o bien público de propiedad del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito que permite consolidar la función social y ambiental de la ciudad y su democratización, que en su conjunto estructura y organiza la ciudad. Es un espacio versátil y adaptativo en el que todas las personas tienen derecho a acceder, estar, interactuar y/o circular libremente, donde coexisten diversidad de actividades permitidas individuales, colectivas, simbólicas, de intercambio y diálogo, en el que se desarrolla la vida cotidiana en cuyo contexto los ciudadanos ejercen su derecho a la ciudad; contiene infraestructuras y servicios en general para garantizar su funcionalidad y calidad del hábitat desarrollados en el espacio físico aéreo, superficie y subsuelo del Distrito Metropolitano de Quito. El espacio público incorpora elementos urbanísticos, arquitectónicos, paisajísticos, patrimoniales, culturales, naturales, de servicios ecosistémicos, y todos aquellos que permitan alcanzar los principios nacionales e internacionales que tengan por objeto eficiencia funcional, seguridad, sostenibilidad ambiental, resiliencia, mitigación y adaptación al cambio climático, justicia social, diversidad cultural, equilibrio entre lo urbano y lo rural, valor estético y paisajístico; y, permite la relación e integración con espacios complementarios de dominio público y privado".*

Adicionalmente, el numeral 2 del capítulo *eiusdem*, determina los componentes del sistema de espacio público dentro de los cuales constan: el espacio público, el espacio público condicionado y los espacios complementarios. Por lo expuesto, se recomienda homologar la terminología.

El numeral III "Glosario" determina que: *"Alcorque: Hoyo que se deja alrededor del tronco del árbol para receptor agua y abono. Es la zona que se deja alrededor del tronco de un árbol en zonas cementadas, asfaltadas o con otro material sintético",* al respecto

es necesario mencionar que el alcorque es un detalle constructivo tecnificado que permite el crecimiento correcto del árbol.

El numeral III "Glosario" determina que: "*Permeabilidad: Es la propiedad que tiene el suelo de transmitir el agua y el aire a su interior y es una de las cualidades más importantes para la supervivencia de la vegetación arbórea y arbustiva*", al respecto es necesario informar que la definición se contrapone con el Estándar de Edificabilidad el cual considera permeabilidad como la conexión al subsuelo para el paso del agua.

Cabe señalar que las definiciones de infraestructura verde y azul, parque, plaza, entre otras, ha sido definidas en el Plan de Uso y Gestión del Suelo, y se complementan con la propuesta de Régimen Administrativo del Suelo. En ese sentido, se recomienda homologar los conceptos a fin de evitar contraposiciones normativas.

#### **d) Estándares Urbanísticos**

- En el Artículo Innumerado (..) 14 "*De la tala y extracción*", se recomienda agregar un literal que determine "*g) Cuando se realice el recambio de especies introducidas por especies nativas en quebradas, y sus bordes o retiros*", a fin de guardar concordancia con el Estándar de Edificabilidad del Plan de Uso y Gestión del Suelo.
- En el Artículo Innumerado (...) 15 "*Recambio de cobertura*", se recomienda modificar el texto del artículo por el siguiente: "*En los espacios arbolados públicos, quebradas y bordes/retiros de quebrada se propenderá al recambio de cobertura de especies exóticas e invasoras que generan riesgos a la comunidad y a los ecosistemas, como el caso de los Eucaliptos (Eucalyptus sp.) y Álamo plateado (Populus alba) por especies nativas que únicamente ofrezcan beneficios ambientales según lo estipulado en los Manuales Técnicos de Arbolado Urbano*", a fin de guardar concordancia con el Estándar de Edificabilidad del Plan de Uso y Gestión del Suelo.
- En el Artículo Innumerado (...) 19 "*De los lineamientos para el fomento y preservación del arbolado urbano, otro tipo de vegetación y la biodiversidad asociada*", se recomienda reemplazar el literal a) por el siguiente texto: "*Los proyectos constructivos deberán acatar lo establecido en el componente referente a cobertura vegetal, vegetación nativa, bordes de quebrada, huertos de autoconsumo, tratamiento de acera y otros según sea el caso del Estándar de Edificabilidad para garantizar condiciones de vegetación que aporte a la ecología urbana de la ciudad*", a fin de guardar concordancia con el Estándar de Edificabilidad del Plan de Uso y Gestión del Suelo.
- El literal h) del artículo innumerado (...) 19 establece: "*Se deberá reconvertir total o parcialmente las áreas impermeabilizadas en áreas verdes e incrementar la cantidad y calidad de arbolado urbano y otro tipo de vegetación en espacios*

*públicos de encuentro, parterres, redondeles, veredas, entre otros, de acuerdo a los estándares urbanísticos respectivos."*

El Plan de Uso y Gestión del Suelo, en el Título III, establece: "(...) *Los estándares urbanísticos únicamente se aplicarán a nuevas implementaciones una vez que entre en vigencia el presente instrumento y no serán de carácter retroactivo; sin embargo, a futuro se podrán definir procesos transitorios para que los elementos, usos y/o actividades preexistentes se adapten a las condiciones planteadas.*"

En ese sentido, la propuesta de ordenanza establece la obligación de reconvertir las áreas impermeabilizadas en base a los estándares urbanísticos, lo cual no es aplicable ya que los estándares de conformidad a lo dispuesto en el PUGS, aplicarán únicamente a nuevas implementaciones y no tendrá carácter retroactivo, por lo que este articulado no se adecua a la norma metropolitana.

- En el Artículo Innumerado (...) 28 "*De la reposición*" se considera necesario determinar que aplica en espacio público debido a que el Estándar de Edificabilidad permite, en lo referente a bordes de quebrada, la siguiente disposición: "*En el caso que se encuentre vegetación introducida como eucalipto, se realizará un recambio de vegetación por una apropiada para el sitio, de preferencia vegetación nativa o vegetación frutal.*"
- Por su parte, el literal h) del artículo innumerado (...) 36 de la propuesta de ordenanza establece: "*La impermeabilización y reducción de áreas permeables con o sin vegetación que se efectúe en bienes públicos de uso público, se efectuará de carácter excepcional y de conformidad a lo establecido en los estándares urbanísticos y norma técnica que se emitan para el efecto.*"

Es importante recordar que en función de lo establecido en la LOOTUGS y el PUGS los estándares urbanísticos son de obligatorio cumplimiento, por lo tanto al establecer que "*se efectuará de carácter excepcional*", se contradice a la misma naturaleza del estándar. Además, no se conoce el sustento bajo el cual se establece esa determinación contradiciendo así a los estándares urbanísticos aprobados en el Plan de Uso y Gestión del Suelo.

#### **e) Parques Metropolitanos**

La propuesta de ordenanza, en el artículo innumerado (...) 21, establece que los parques metropolitanos tendrán dimensiones superiores a las 100 hectáreas.

El Cuadro No. 5, correspondiente a "*Requerimiento de Equipamientos de Servicios Sociales*" del Anexo de Reglas Técnicas de Arquitectura y Urbanismo del Régimen de Suelo establece que: "*Son parques metropolitanos los equipamientos recreativos y deportivos que tienen como mínimo 50.000 m<sup>2</sup> de área*".

Por otro lado, el apéndice 3 "*de los estándares urbanísticos*" del Plan de Uso y Gestión del Suelo, en la tabla No.1 "*clasificación de espacios públicos del encuentro*", establece que los espacios públicos metropolitanos tendrá una superficie mayor a 10 hectáreas.

En ese sentido, no existe claridad respecto del sustento técnico y legal para considerar a los parques metropolitanos como de 100 hectáreas, de acuerdo a la normativa metropolitana vigente, y en concordancia con los instrumentos normativos que se están desarrollando actualmente y que permiten la aplicación del Plan de Uso y Gestión del Suelo. Este concepto contradice a los planteamientos previstos en el ordenamiento territorial del PUGS.

#### **f) Gestión de los parques metropolitanos**

La Disposición transitoria cuarta establece: "*En un plazo de doce meses a partir de la sanción de la presente Ordenanza, la autoridad ambiental distrital en coordinación con la autoridad de Territorio, Hábitat y Vivienda y la empresa metropolitana encargada de la administración de parques y áreas verdes o quien ejerza sus competencias, formulará la propuesta de Ordenanza para los Parques Metropolitanos como instrumento normativo para su gestión.*"

El Plan de Uso y Gestión del Suelo en el TÍTULO II, Capítulo VII, parágrafo III, prevé la gestión y regulación del sistema de espacio público, y establece: "*(...) La entidad encargada del territorio, hábitat y vivienda en coordinación con las entidades municipales competentes será la responsable de la elaboración de los instrumentos necesarios para la gestión y regulación del sistema del espacio público en articulación con el Plan Metropolitano de Ordenamiento Territorial y lo establecido en el presente instrumento, así como también en la normativa nacional y metropolitana correspondiente.*"

En base a la normativa citada en el numeral 1 de este informe, y la propuesta de ordenanza reformativa del Régimen Administrativo del Suelo, el arbolado urbano y la infraestructura verde forman parte del sistema de espacio público.

En este sentido, se recomienda determinar la pertinencia de un instrumento específico para la gestión de parques metropolitanos, cuando ya se han determinado instrumentos para la gestión del espacio público, así como especificar cuáles serán los contenidos y alcance de la ordenanza de gestión de parques metropolitanos a fin de establecer si puede ser o no incluida en la ordenanza de gestión de espacio público.

#### **g) Trazados viales**

La disposición transitoria décima del proyecto de ordenanza establece: "*La autoridad distrital encargada del territorio, hábitat y vivienda, mediante informes técnicos propios o Resolución, viabilizará la reducción del ancho de los carriles vehiculares para ensanchar la acera y/o se ubicará el alcorque en la calzada, de ser necesario, ocupando*

*espacios destinados para estacionamiento, sea tarifado o no, en los casos en que el espacio en la acera no sea suficiente para la implementación de alcorques para arbolado y vegetación, dicha reconfiguración del espacio público vial se realizará, a su vez, con base en el informe técnico de la autoridad distrital de movilidad y el correspondiente de la autoridad ambiental distrital."*

El numeral 4 del artículo 2165 del Código Municipal establece: *"Las Secretarías responsables del territorio, hábitat y vivienda, y de la movilidad, diseñarán de manera conjunta, la estructura vial principal en la circunscripción del Distrito Metropolitano de Quito, mediante los respectivos instrumentos de planificación territorial."*

Los instrumentos de planificación territorial de conformidad al artículo 213 *iusdem* son los planes maestros, planes parciales, planes especiales, y PUAE. Cabe señalar, que en el Plan de Uso y Gestión del Suelo ordenanza PMDOT-PUGS No. 001-2021 de 13 de septiembre de 2021, estos planes se derogan y se plantean planes complementarios, que entrarán en vigencia una vez 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.

Por otro lado, el numeral 5 del artículo 2165 del Código Municipal prevé: *"Las administraciones zonales diseñarán, en su jurisdicción respectiva, todas las vías locales, peatonales, escalinatas y además las vías colectoras rurales. Este diseño será realizado por las administraciones zonales, validado por la secretaría responsable del territorio, hábitat y vivienda y enviado para conocimiento de la Comisión competente en materia de uso de suelo, previa la aprobación del Concejo Metropolitano."*

En ese sentido, la disposición de que la autoridad distrital encargada del territorio, hábitat y vivienda, viabilizará la reforma de los trazados viales es contradictoria con la normativa metropolitana vigente. Además se contradice con la propuesta planteada en el proyecto de ordenanza reformativa del Régimen Administrativo del Suelo, en donde se determina las competencias en cuanto a planificación de vialidad según la categorización vial.

#### **h) Disposición transitoria segunda del Plan de Uso y Gestión del Suelo**

La disposición transitoria segunda de la Ordenanza PMDOT-PUGS No. 001-2021 de 13 de septiembre de 2021, determina: *"Para la correcta aprobación del Régimen de Suelo constante en la disposición transitoria que antecede, todas las secretarías metropolitanas en el plazo de cuarenta y cinco (45) días contados desde la aprobación de la presente Ordenanza, remitirán a la Comisión de Uso de Suelo la identificación de las normas relativas a sus correspondientes materias que deben ser reformadas para articularse a las disposiciones del PUGS."*

En ese sentido, a fin de articular el proyecto de ordenanza reformativa del Régimen Administrativo del Suelo, con lo establecido en el PUGS, se requerirá que la Secretaría de Ambiente, remita aquellas consideraciones que le interesa reformar del Código

Municipal que tengan relación con el Régimen Administrativo del Suelo, por lo que no es necesario que se establezcan en este proyecto de ordenanza para protección, fomento y preservación del arbolado urbano.

### 3. CONCLUSIONES

La propuesta de Ordenanza no se encuentra articulada con la normativa metropolitana vigente, ni con la propuesta de la Ordenanza Metropolitana que sustituye 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 metropolitanos.

Iván Vladimir Tapia Guijarro

**Secretario de Territorio, Hábitat y Vivienda**

Acción	Responsable	Cargo	Fecha	Sumilla
Elaborado por:	Arq. G. Cárdenas	SM12	22-03-2022	
Elaborado por:	Ab. E. Tufiño	SM12	22-03-2022	
Elaborado por:	Ab. F. Ramírez	SM 13	22-03-2022	
Revisado y aprobado por:	Dra. G. Paladines	Asesora Legal STHV	22-03-2022	
Revisado y aprobado por:	Arq. A. Ávila	Directora Metropolitana de Desarrollo Urbanístico	22-03-2022	