



INFORME DE PERTINENCIA

**REVISIÓN DE PROPUESTA “ORDENANZA SUSTITUTIVA DEL LIBRO IV.
DEL EJE TERRITORIAL, DEL LIBRO IV.1, DEL USO DE SUELO, TÍTULO I
DEL RÉGIMEN ADMINISTRATIVO DEL SUELO EN EL DISTRITO
METROPOLITANO DE QUITO, DEL CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL
DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO”**

1. ANTECEDENTES

El 13 de septiembre de 2021 se sancionó la Ordenanza PMDOT-PUGS-001-2021, mediante la cual se aprobó el Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial y el Plan de Uso y Gestión de Suelo del Distrito Metropolitano de Quito 2021 – 2033, proceso liderado por la Secretaría de Territorio Hábitat y Vivienda.

En la Ordenanza citada, como Disposición Transitoria Primera se expone, *“En el plazo de ciento ochenta días (180) 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 de Suelo”, Libro IV.1 “Del Uso del Suelo”, Libro IV “Eje Territorial”, de la Ordenanza Metropolitana Nro. 001, publicada en el Registro Oficial, Edición Especial, No. 902 de 07 de mayo de 2019, que contiene el Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito”*

Mediante un proceso participativo a través de mesas de trabajo, varias entidades municipales y representantes ciudadanos que ocuparon la *silla vacía*, participaron en mesas de trabajo para la elaboración de la Ordenanza que sustituirá al Título I, los cuales se realizaron del 15 de marzo al 11 de abril del año 2022, obteniendo una propuesta final de ordenanza.

La propuesta de Ordenanza de Régimen Administrativo de Suelo, al contener capítulos, secciones y articulados que contemplan temáticas ambientales y al ser la Secretaría de Ambiente el ente rector ambiental del Distrito Metropolitano de Quito, realizó un análisis minucioso con el fin de precautelar que las propuestas estén alineadas a los objetivos del Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, respecto a la conservación del Patrimonio Natural, así como a otras leyes de alcance nacional.

Por lo expuesto, la Secretaría de Ambiente, al haber participado en el proceso antes descrito, presenta el Informe de Pertinencia técnica y jurídica sobre la propuesta de Ordenanza.

2. OBJETIVO

Elaborar el informe Técnico y Jurídico de pertinencia de la propuesta de “Ordenanza Sustitutiva del libro IV. Del Eje Territorial, del libro IV.1, Del Uso de Suelo, Título I Del Régimen Administrativo del Suelo en el Distrito Metropolitano de Quito, del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito”

3. GENERALIDADES

El Régimen Administrativo de Suelo tiene el objeto de establecer la normativa para la ordenación, ocupación, habilitación, edificabilidad, control y gestión del suelo en el Distrito Metropolitano de Quito.

Los fines del Régimen Administrativo del suelo son:

- 1. Establecer las normas relativas al ordenamiento territorial, desarrollo urbano, al hábitat y a la vivienda y al aprovechamiento urbanístico urbano y rural del Distrito Metropolitano de Quito, en concordancia con las asignaciones específicas establecido en el Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, Plan de Uso y Gestión del Suelo y demás planes urbanísticos complementarios.*
- 2. Promover el uso y aprovechamiento eficiente, equitativo, racional y equilibrado del suelo urbano y rural, que favorezca el cumplimiento de los derechos a la ciudad, a un hábitat seguro y saludable, a la vivienda, a la naturaleza y a vivir en un medio ambiente sano y libre de contaminación en cumplimiento de la función social y ambiental de la propiedad.*
- 3. Impulsar un desarrollo territorial inclusivo e integrador que permita el Buen Vivir de los habitantes.*
- 4. Establecer parámetros de calidad urbana en relación con el espacio público, las infraestructuras y la prestación de servicios básicos en el Distrito Metropolitano de Quito.*
- 5. Definir los conceptos e instrumentos relativos al ordenamiento territorial, planificación, planeamiento urbanístico y gestión del suelo que permitan el ejercicio de las competencias de uso y gestión del suelo.*
- 6. Implementar y potenciar los mecanismos que permitan la participación de la sociedad en los beneficios derivados de las actuaciones urbanísticas.*
- 7. Desarrollar los instrumentos para el reparto equitativo de las cargas, beneficios y los costos que genera el desarrollo y planeamiento urbano, a partir de la adecuada aplicación de los instrumentos de gestión de suelo y;*
- 8. Establecer las herramientas que permitan regular los incrementos de valor del suelo derivados de las acciones y decisiones públicas en el territorio.*

Es así que, el tema Ambiental se declara como un tema transversal, con el fin de precautelar el derecho al Buen Vivir de la ciudadanía, a través del acceso a una ciudad sostenible, considerando la relación entre el desarrollo y el cambio climático cada vez más evidente.

3.1. PERTINENCIA TÉCNICA

Una vez revisada la propuesta de Ordenanza para el Régimen Administrativo de Suelo, y como autoridad rectora del Ambiente del Distrito Metropolitano de Quito, la Secretaría de Ambiente presenta las siguientes observaciones y recomendaciones:

Observaciones al articulado

Capítulo VIII. De la Prevención, Protección e Implementación.

Sección II. Protección de Taludes y Quebradas

Artículo Innumerado 309. Áreas de Protección de quebradas

3. El área de protección se constituye en el retiro de construcción. En el caso de que el área de protección sea de dominio privado, en las urbanizaciones, subdivisiones y conjuntos habitacionales podrá constituirse en vías, estacionamientos de visitas, áreas verdes recreativas comunales adicionales, áreas de vegetación protectora, excepto cuando las condiciones físicas no lo permitan. Las empresas de servicios públicos tendrán libre acceso a estas áreas de protección, para realizar instalaciones y su mantenimiento.

El Distrito Metropolitano de Quito, ha sufrido un proceso acelerado de crecimiento urbano desordenado, parte de esta problemática es el ocupar la franja de protección de quebrada con obras civiles que afectan a la dinámica natural de las quebradas; entendiéndose que las quebradas tienen una apertura natural de talud de 45°, procesos que pueden tomar cientos de años, los mismos que han sido acelerados por acciones antrópicas como el incremento de peso en borde superior con la construcción de estructuras como muros, casas, cerramientos de hormigón, la eliminación de la vegetación protectora, la acumulación de humedad o la impermeabilización del suelo.

Por lo tanto, se sugiere realizar las siguientes **MODIFICACIONES**:

Numeral 3) "(...) *En el caso de que el área de protección sea de dominio privado, en las urbanizaciones, subdivisiones y conjuntos habitacionales podrá constituirse en vías, estacionamientos de visitas, áreas verdes recreativas comunales adicionales*", y solo dejar la frase "(...) **Solo se permitirá realizar una restauración ecológica mediante la recuperación de las áreas de vegetación protectora. Las empresas de servicios públicos tendrán libre acceso a estas áreas de protección, para realizar instalaciones y su mantenimiento.**

Numeral 4) En los bordes de taludes, quebradas y ríos podrán realizarse cerramientos de protección **que no generen presión al suelo, por lo que considerará cerramientos de estructura liviana y setos vivos.**

Adicionalmente, **ELIMINAR** los siguientes numerales:

Numeral 5) Para la habilitación de suelo y edificación en terrenos conformados parcial o totalmente por rellenos de quebradas, se requerirá, además de los informes correspondientes, el informe del órgano responsable de la gestión de riesgos, sobre el estado de la propiedad y área rellenada e informe favorable de la empresa pública metropolitana competente.

Numeral 6) Se podrá edificar en las áreas existentes correspondientes a rellenos de quebradas que hayan sido adjudicadas por la Municipalidad, siempre y cuando se presenten los justificativos técnicos en base a un Estudio de Suelos otorgado y certificado por una entidad competente, y previa aprobación del órgano responsable de la seguridad y gobernabilidad y de la Empresa Pública Metropolitana de Agua Potable y Saneamiento.

Numeral 7) En caso de que las quebradas rellenadas se hallen habilitadas como vías, los lotes mantendrán los retiros establecidos en el código de edificabilidad, a partir de los linderos definitivos de los mismos. En caso de existir áreas remanentes del relleno de quebradas de propiedad municipal dentro del lote se deberán legalizar las adjudicaciones correspondientes.

Observaciones Disposiciones Reformatorias

Con oficio Nro. STHV-2021-1087-O con fecha 06 de octubre de 2021 suscrito por el Arq. Vladimir Tapia, la Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda, (STHV) pone en conocimiento de la Secretaría de Ambiente (...) de conformidad con el Oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2021-3967-O de fecha 17 de septiembre de 2021, enviado por la Secretaría General del Concejo a todas las entidades municipales, mediante el cual se remite la Ordenanza No. PMDOT-PUGS-001-2021, aprobada por el Concejo Metropolitano de Quito el 13 de septiembre de 2021; informo que la misma establece, en sus Disposiciones Transitorias Quinta y Vigésimo Séptima, lo siguiente:

“Quinta. - La entidad encargada del ambiente del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, en un plazo de ciento ochenta (180 días) contados a partir de la aprobación de la presente Ordenanza actualizará los límites y planes que forman parte del Sistema Metropolitano de Áreas de Protección, en función de lo establecido en el PUGS para la actualización de las Ordenanzas correspondientes.”

“Vigésimo Séptima. – En el plazo de noventa (90) días contados a partir de la aprobación de la presente Ordenanza, la entidad encargada del ambiente, en coordinación con la entidad encargada del territorio, hábitat y vivienda, la entidad encargada del desarrollo productivo y competitividad, así como la entidad encargada de seguridad y riesgos en el Distrito metropolitano de Quito, desarrollará una propuesta de nueva clasificación industrial para fines de licenciamiento y compatibilidades, misma que será presentada para

conocimiento de la Comisión de uso de Suelo. Dicha clasificación se aprobará un día después de la entrada en vigencia del régimen de Suelo y pasará a formar parte de la clasificación de actividades económicas del PUGS”

La Secretaría de Ambiente envió a la Comisión de Uso de Suelo el informe de Motivación respecto a la Reformatoria a la disposiciones transitorias a su cargo, integradas en la Ordenanza Metropolitana PMDOT-PUGS-001-2021.

Transitoria Quinta Ordenanza PMDOT-PUGS-001-2021

Respecto a la Transitoria Quinta, se reconocen dos etapas concatenadas para su implementación, la revisión y actualización de los límites de las áreas del SMANP, (actualmente ocho áreas) y la actualización de los planes de manejo de las áreas de forma participativa con la ciudadanía que habita las zonas antes descritas.

El Código Municipal, en su artículo Nro. 3176 establece que (...) *la participación ciudadana es un elemento fundamental para la consolidación del SMANP, tanto en el proceso de presentación de propuestas como en la gestión de áreas protegidas metropolitanas*; por lo tanto, la actualización de los planes de manejo deben seguir un **proceso participativo**, con el fin de proponer soluciones para la conservación del patrimonio natural del DMQ enfatizando la mejora de los medios de vida de la población, para alcanzar un Desarrollo Territorial Sostenible en las áreas.

Por lo tanto, la actualización de los Planes de Manejo se integró en el POA del año 2022. En su mayoría se están actualizando a través del Convenio de cooperación Interinstitucional entre la Secretaría de Ambiente del GAD del Distrito Metropolitano de Quito y el Fideicomiso Mercantil Fondo Ambiental para la Protección de Cuencas y Agua, FONAG, suscrito el 07 de diciembre del 2021.

Con base en el convenio con la Secretaría de Ambiente, durante el 2022, el FONAG elaborará el plan de manejo del ACUS Camino de los Yumbos y actualizará los instrumentos de manejo del ACUS Yunguilla, del Área de Protección de Humedales Cerro Las Puntas, del Área de Intervención Especial y Recuperación Pichincha Atacazo y del Corredor Ecológico del Oso Andino.

Por otra parte, el plan de manejo del ACUS Mojanda Cambugán, sancionada en febrero del 2022 se realizará mediante acuerdo de cooperación técnica con la Organización Mundial para la Alimentación y Agricultura FAO-Sede Ecuador.

Finalmente, los planes de manejo de las ACUS Mashpi y Pachijal, que se actualizaron en el año 2018, serán revisados directamente por la Secretaría de Ambiente en el presente año.

Los planes de manejo tendrán el siguiente cronograma de actualización durante los años 2022 y 2023:

SMANP	Fecha de inicio	Fecha de finalización
Corredor Ecológico del Oso Andino	Abril 2022	Diciembre 2022
ACUS Camino de Los Yumbos	Abril 2022	Diciembre 2022
ACUS Yunguilla	Abril 2022	Diciembre 2022
ACUS Mojanda Cambugán	Abril 2022	Abril 2023
AIER Pichincha Atacazo	Junio 2022	Diciembre 2022
APH Cerro Las Puntas	Abril 2022	Diciembre 2022
ACUS Mashpi	Junio 2022	Febrero 2023
ACUS Pachijal	Junio 2022	Febrero 2023

Ante lo expuesto se solicita se reforme la Transitoria Quinta por el siguiente texto:

Quinta. - La entidad encargada del ambiente del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, en un plazo de trescientos sesenta y cinco (365 días) contados a partir de la aprobación de la Ordenanza del Régimen Administrativo de Suelo y una vez que se ha cumplido con la actualización de los límites de las ocho áreas de Conservación Municipal, actualizará los planes que forman parte del Sistema Metropolitano de Áreas de Protección, en función de lo establecido en el PUGS para la actualización de las Ordenanzas correspondientes.

Transitoria Vigésimo Séptima Ordenanza PMDOT-PUGS-001-2021

Respecto a la Transitoria vigésimo séptima sobre la “propuesta de nueva clasificación industrial para fines de licenciamiento y compatibilidades” la Secretaría de Ambiente del Distrito Metropolitano de Quito, no tiene la competencia legal para definir la clasificación industrial, entendida como la categorización de los proyectos según su nivel de impacto o riesgos ambientales con fines de licenciamiento, dado que la legislación nacional establece que la categorización ambiental es potestad exclusiva de la Autoridad Ambiental Nacional (Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica) a través de la Plataforma del Sistema Único de Información Ambiental (SUIA). Es decir, el sistema califica el nivel de impacto ambiental, sea alto, mediano o de bajo impacto, de un proyecto productivo, obra o actividad.

La regularización ambiental tiene por objeto que la actividad productiva maneje adecuadamente sus impactos ambientales y no es restrictiva en razón del Ordenamiento Territorial que rija en la zona. Es decir, que la **Licencia** que emite la Secretaría de Ambiente en el ámbito de sus competencias, corresponde a un tipo de Autorización Administrativa Ambiental, obtenida cuando la categorización de la obra, proyecto o actividad en el SUIA corresponde a “Impacto Ambiental Medio o Alto” y es denominada Licencia Ambiental.

Ante lo expuesto, la propuesta de una nueva clasificación industrial para fines de licenciamiento ambiental no es aplicable en el marco de las competencias de la Secretaría de Ambiente conforme lo demanda la transitoria.

Ante lo expuesto, salvo lo mencionado en los párrafos anteriores, los articulados se encuentran con las características técnicas y se encuentran alineados a la conservación Patrimonio Natural basados en el Objetivo estratégico Dos (2) del Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.

3.2. PERTINENCIA JURÍDICA

La Constitución de la República del Ecuador en el artículo 31 establece 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.

De conformidad con el artículo 226 de la Constitución de la República del Ecuador donde se establece que: “*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*”.

El artículo 241 de la Constitución de la República del Ecuador, establece que: “La planificación garantizará el ordenamiento territorial y será obligatoria en todos los gobiernos autónomos descentralizados”

Los artículos 55 y 85 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización-COOTAD, disponen que los gobiernos municipales tendrán, entre otras, las competencias exclusivas para: “Planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural” y “Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón”;

El artículo 5 del COOTAD, en su parte pertinente, prevé que: “...la autonomía política, administrativa y financiera de los gobiernos autónomos descentralizados y regímenes especiales prevista en la Constitución, comprende el derecho y la capacidad efectiva de estos niveles de gobierno para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios, en sus respectivas circunscripciones territoriales, bajo su responsabilidad, sin intervención de otro nivel de gobierno y en beneficio de sus habitantes...”;

El artículo 84 del COOTAD, en sus literales c) y e), entre las funciones del gobierno del distrito autónomo metropolitano, dispone: “c) Establecer el régimen de uso de 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 (...) e)... Elaborar y ejecutar el plan metropolitano de desarrollo, de ordenamiento territorial y las políticas públicas en el ámbito de sus competencias y en su circunscripción territorial...”

Considerando lo indicado en el artículo 23 del Código Orgánico del Ambiente (COAM) donde señala que, el Ministerio del Ambiente es la Autoridad Ambiental Nacional y que, según el artículo 25 indica que: *“en el marco del Sistema Nacional de Competencias y del Sistema Descentralizado de Gestión Ambiental, los Gobiernos Autónomos Descentralizados en todos sus niveles, ejercerán las competencias en materia ambiental asignadas de conformidad con la Constitución y la ley. Para efectos de la acreditación estarán sujetos al control y seguimiento de la Autoridad Ambiental Nacional”*.

De acuerdo a lo establecido en los artículos 171, 172 y 174 del Código Orgánico del Ambiente, la Autoridad Ambiental Nacional es la facultada de categorizar las actividades, proyectos u obras en función de la magnitud del impacto o riesgo ambiental que puedan generar; por lo tanto, es el Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica, el ente encargado de actualizar el catálogo de las actividades que deban regularizarse; indicando que dicho proceso se realizará a través del Sistema Único de Información Ambiental (SUIA). Por otra parte, el artículo 13 del Código Orgánico del Ambiente establece que en los casos de concurrencia de atribuciones, facultades o competencias en materia ambiental se coordinará de forma interinstitucional para evitar la duplicación de actividades y funciones, así como el incremento no justificado de exigencias administrativas a las personas.

El artículo 91 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, LOOTUGS, establece las atribuciones y obligaciones de los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos para el uso y la gestión del suelo, sin perjuicio de las competencias y facultades establecidas en la Constitución y la ley;

4. CONCLUSIONES

La Secretaría de Ambiente como encargada de conservar el Patrimonio Natural del Distrito Metropolitano de Quito, presenta las observaciones a la Propuesta de Ordenanza respecto al Artículo Innumerado 309. Áreas de Protección de quebradas, Sección II. Protección de Taludes y Quebradas, Capítulo VIII. De la Prevención, Protección e Implementación, en las secciones 3, 4, 5, 6 y 7.

Con fundamento en los justificativos técnicos manifestados, se solicita considerar los cambios de las Transitorias Quinta y Vigésima Séptima de la Ordenanza PMDOT-PUGS-001-2021, en base a lo recomendado en el presente informe.

Una vez revisada la Propuesta de Ordenanza y los anexos de la misma, y esperando que se acojan los cambios expuestos en el presente informe, la Secretaría de Ambiente presenta el Informe de Pertinencia y de favorabilidad respecto a la Propuesta de *Ordenanza Metropolitana que Sustituya el título I “Del Régimen Administrativo de Suelo”, Libro IV.1 “Del Uso del Suelo”, Libro IV “Eje Territorial”, de la Ordenanza Metropolitana Nro. 001, publicada en el Registro Oficial, Edición Especial, No. 902 de 07 de mayo de 2019, que contiene el Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito.”;*

5. RESPONSABILIDAD DEL INFORME

Acción	Responsable	Firma
Elaborado por:	Sebastián Pillajo Especialista en Sistemas Productivos	
Elaborado y Revisado por:	Edwin Rosales Coordinador Jurídico	
Revisado por:	Gustavo Mosquera Coordinador de Áreas Protegidas	
Aprobado por:	Miguel Vázquez Palma Director de Patrimonio Natural	
Aprobado por:	Alicia Vallejo Directora de Control y Gestión Ambiental	