

Quito, 15 de marzo de 2023

INFORME LEGAL No. 003-2023

Referencia: "PROYECTO ORDENANZA ORDENANZA DE INFRAESTRUCTURA VERDE – AZUL"

Cúmpleme llevar a su consideración señora Secretaria, el presente informe en relación al requerimiento hecho mediante Resolución No. 005-CAM-2023, de 16 de febrero de 2023, de la Comisión de Ambiente, sobre el "Proyecto de ORDENANZA VERDE AZUL"; sobre lo cual manifiesto:

1. –ANTECEDENTES.–

1.1. Mediante Resolución No. AQ 009-2021, de 05 de octubre de 2021, el Dr. Santiago Guarderas, Alcalde del Distrito Metropolitano de Quito (DMQ), dispone:

“Artículo 1.- Declarar en estado de emergencia a la cuenca del Río Monjas, y a los elementos constitutivos y las franjas de protección de su afluente la Quebrada Carretas, con la finalidad de que los órganos competentes del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito, con la celeridad que se requiere, adopten las medidas necesarias tendientes a mitigar la problemática que se presenta en el sector (...). Artículo 3.- Dispóngase a la Secretaría General de Seguridad y Gobernabilidad que, a través de un Plan de Acción de Reducción de Riesgos, coordine con todas las dependencias del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito y aquellas desconcentradas, para que, dentro del ámbito de sus competencias, bajo sus responsabilidades y en cumplimiento del régimen jurídico vigente, ejecuten las acciones necesarias para superar la emergencia (...).”

1.2. Mediante sentencia Nro. 2167-21-EP/22, de 19 de enero de 2022, expedida por la Corte Constitucional del Ecuador, resuelve: *“5. Disponer, como reparación integral a favor de las accionantes y del río Monjas, las personas que viven a lo largo de la cuenca del río Monjas y a los habitantes de la ciudad de Quito, que el Municipio de Quito, a través de las entidades que la conforman y según corresponda, cumpla con las medidas ordenadas en los párrafos 154 al 170 (...) En el párrafo 154 y 155 de la Sentencia dispone que, “Las medidas de reparación, encaminadas a la rehabilitación y no repetición, que la Corte considera que abordan la complejidad de las vulneraciones, son tres: i) la ejecución de obras tendientes a estabilizar el cauce del río en el tramo la Esperanza y proteger la casa Hacienda Patrimonial; ii) la definición y ejecución de una política pública, que se materializa en la elaboración de un Plan complementario del río Monjas y que debe contemplar medidas a corto, mediano y largo plazo; iii) la expedición de una ordenanza “verde-azul (...) Como una de las formas más efectivas para promover la no repetición es el establecimiento de un marco normativo encaminado a establecer los principios y las reglas, que tome en cuenta los derechos desarrollados en esta sentencia, para que la cuenca del río Monjas y otras cuencas semejantes*

en el cantón Quito se restauren y sean tratadas de forma integral. Este marco normativo deberá valorar, respetar, proteger y restaurar a la naturaleza y sus interrelaciones con la ciudad y sus habitantes (“verde”), y la conservación y restauración de las fuentes, captación, tratamiento, suministro, diseño, uso eficiente y saneamiento del agua y sus ecosistemas (“azul”); ”.

1.3. Mediante oficio No. GADDMQ-SA-2022-0452-O, de fecha 23 de marzo de 2022, suscrito por la Msc. Carmen Pacheco, Secretaria de Ambiente, convoca a la Abg. Daniela Valarezo, Secretaria General de Seguridad y Gobernabilidad y otras entidades municipales a la primera reunión de trabajo, el cual en su parte pertinente señala: *"(...) dada la necesidad de contar con un equipo técnico asesor en apoyo a la construcción de la Ordenanza, solicito se delegue, de manera permanente, a uno o varios funcionarios de sus dependencias para que sean parte de la mesa de trabajo que se instalará para el efecto, con la finalidad de avanzar en el trabajo de construcción de la mencionada Ordenanza".*

1.4. Mediante Oficio Nro. GADDMQ-SGSG-2022-0727-OF, de fecha 25 de marzo de 2022, suscrito por la Abg. Daniela Valarezo, Secretaría de seguridad; y, dirigido a la Msc. Carmen Pacheco, Secretaría de Ambiente, en su parte pertinente señala: *"(...) comunicó que el delegado de la Secretaría General de Seguridad y Gobernabilidad para la conformación de la mencionada mesa de trabajo es el Ing. Angel Lenin Barahona Rosero funcionario de la Dirección Metropolitana de Gestión de Riesgos."*

1.5. Mediante oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2023-0789-O de 22 de febrero de 2023, el Abg. Pablo Santillán, Secretario General del Concejo Metropolitano de Quito notifica con la Resolución No. 005-CAM-2023, expedida por la Comisión de Ambiente en sesión extraordinaria No. 085 realizada el jueves 16 de febrero de 2023, en la que resuelven: *"Solicitar los informes jurídicos y técnicos sobre el proyecto de ORDENANZA VERDE AZUL, a las dependencias municipales que corresponda, a fin de que, una vez recibidos la Comisión pueda emitir el dictamen favorable para elevarlo a primer debate en el pleno del Concejo Metropolitano, los mismos que deberán ser presentados en el plazo de 15 días."*

1.6. Mediante oficio Nro. GADDMQ-SA-2023-0211-O de 23 de febrero de 2023, suscrito por la Mgs. Carmen Cecilia Pacheco Sempértegui Secretaria de Ambiente, mediante el cual se dirige al Abg. Pablo Santillán, Secretario General del Concejo Metropolitano de Quito, y al señor Juan Manuel Carrión Barragan Concejal Metropolitano en referencia al oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2023-0789-O mediante el cual se notifica con la Resolución No. 005-CAM-2023, expedida por la Comisión de Ambiente en sesión extraordinaria No. 085 realizada el jueves 16 de febrero de 2023, resuelve: *"Solicitar los informes jurídicos y técnicos sobre el proyecto de ORDENANZA VERDE AZUL, a las dependencias municipales que corresponda, a fin de que, una vez recibidos la Comisión pueda emitir el dictamen favorable para elevarlo a primer debate en el pleno del Concejo Metropolitano, los mismos que deberán ser presentados en el plazo de 15 días."*, para remitir los documentos correspondientes al proyecto de ordenanza verde azul y sean analizados por las entidades municipales.

1.7. Mediante oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2023-0875-O de 27 de febrero de 2023, el Abg. Pablo Santillán, Secretario General del Concejo Metropolitano de Quito remite a las entidades municipales entre ellas a la Secretaría General de Seguridad y Gobernabilidad, los documentos enviados por la Secretaría de Ambiente, para ser considerados en el análisis de las respectivas dependencias y se emitan los informes pertinentes.

1.8. Mediante Memorando Nro. GADDMQ-SGSG-DMGR-2023-0268-M, de fecha 28 de febrero del 2023, suscrito por el Ing. Freddy Nieto, Director Metropolitano de Gestión de Riesgos, dirigido al Abg. Esteban Borja, Asesor Jurídico, en su parte pertinente señala: *“Por medio del presente, mediante oficio No. GADDMQ-DC-JMCB-2023-0037-O, se indica: "Por disposición del concejal Juan Manuel Carrión, en relación al cumplimiento de la Resolución No. 005-CAM-2023, me permito enviar los documentos adjuntos en el oficio No. GADDMQ-SA-2023-0211-O, de 23 de febrero de 2023, remitidos por la Secretaría de Ambiente, los mismos que deben ser considerados para el análisis de las respectivas dependencias y emitir los informes pertinentes." , al respecto informo a usted que esta Dirección Metropolitana se encuentra realizando el informe técnico. En tal virtud solicito comedidamente se realice el informe jurídico solicitado.”*

1.9. Mediante Memorando Nro. GADDMQ-SGSG-DMGR-2023-0329-M, de fecha 14 de marzo de 2023, el Ing. Freddy Nieto, Director Metropolitano de Gestión de Riesgos dirigido al Abg. Esteban Borja, Asesor Jurídico, remite *“el Informe Técnico referente a la propuesta de ordenanza del Sistema de Infraestructura Verde-Azul, dispuesto por el Concejal Metropolitano Juan Manuel Carrión, mediante oficio No. GADDMQ-DC-JMCB-2023-0037-O que contiene anexa la Resolución Nro. 005-CAM-2023, para que desde su despacho se adjunte el Informe Jurídico y se remita a la Secretaría del Concejo Metropolitano y a la Comisión de Ambiente los informes jurídico y técnico solicitados.”*

1.10. Mediante Memorando Nro. GADDMQ-SGSG-DMGR-2023-0333-M, de fecha 15 de marzo del 2023, el Ing. Freddy Nieto, Director Metropolitano de Gestión de Riesgos dirigido al Abg. Esteban Borja, Asesor Jurídico, remite el alcance al Memorando Nro. GADDMQ-SGSG-DMGR-2023-0329-M, de fecha 14 de marzo de 2023, mediante el cual remite la versión final del informe técnico referente a la propuesta de ordenanza del Sistema de Infraestructura Verde-Azul.

2.- FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA.-

2.1. Constitución de la República del Ecuador

El artículo 3 numeral 7, dispone como deber primordial del Estado proteger el patrimonio natural y cultural del país.

El artículo 12 determina que *"El derecho humano al agua es fundamental e irrenunciable. El agua constituye patrimonio nacional estratégico de uso público, inalienable, imprescriptible, inembargable y esencial para la vida”*.

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”*.

El artículo 71 determina que *“La naturaleza o Pacha Mama tiene derecho a que se respete integralmente su existencia; al 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”*.

El artículo 72 establece que *“La naturaleza tiene derecho a la restauración. Esta restauración será independiente de la obligación que tienen el Estado y las personas naturales o jurídicas de indemnizar a los individuos y colectivos que dependen de los sistemas naturales afectados.”*

El artículo 73 estatuye que *“El Estado aplicará medidas de precaución y restricción para las actividades que puedan conducir a la extinción de especies, la destrucción de ecosistemas o la alteración permanente de los ciclos naturales.(...)”*

El numeral 6 del artículo 83 establece que: *“Son deberes y responsabilidades de las ecuatorianas y los ecuatorianos (...) 6. Respetar los derechos de la naturaleza, preservar un ambiente sano y utilizar los recursos naturales de modo racional, sustentable y sostenible (...)”*.

El artículo 240 determina que *“Los gobiernos autónomos descentralizados de las regiones, distritos metropolitanos, provincias y cantones tendrán facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales. Las juntas parroquiales rurales tendrán facultades reglamentarias.”*

Los numerales 2, 4, 5 y 8 del artículo 264, dispone que los gobiernos municipales tienen competencias exclusivas, sin perjuicio de otras que determine la ley, tales como, *“2. Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón 4. Prestar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental y aquellos que establezca la ley. 5. Crear, modificar o suprimir mediante ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de mejoras, 8. Preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón y construir los espacios públicos para estos fines.”*

El artículo 266 dispone: *“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”*

El artículo 375 en los numerales 4 y 8 determina que el Estado en todos sus niveles de gobierno, garantizará el derecho al hábitat y vivienda digna para lo cual *“4. Mejorará la vivienda precaria, dotará de albergues, espacios públicos y áreas verdes, y promoverá el*

alquiler en régimen especial. (...) 8. Garantizará y protegerá el acceso público a las playas de mar y riberas de ríos, lagos y lagunas, y la existencia de vías perpendiculares de acceso. (...)”

El artículo 396, dispone que *“El Estado adoptará las políticas y medidas oportunas que eviten los impactos ambientales negativos, cuando exista certidumbre de daño. En caso de duda sobre el impacto ambiental de alguna acción u omisión, aunque no exista evidencia científica del daño, el Estado adoptará medidas protectoras eficaces y oportunas. La responsabilidad por daños ambientales es objetiva. Todo daño al ambiente, además de las sanciones correspondientes, implicará también la obligación de restaurar integralmente los ecosistemas e indemnizar a las personas y comunidades afectadas. Cada uno de los actores de los procesos de producción, distribución, comercialización y uso de bienes o servicios asumirá la responsabilidad directa de prevenir cualquier impacto ambiental, de mitigar y reparar los daños que ha causado, y de mantener un sistema de control ambiental permanente (...)*”

El artículo 404 determina que: *“El patrimonio natural del Ecuador único e invaluable comprende, entre otras, las formaciones físicas, biológicas y geológicas cuyo valor desde el punto de vista ambiental, científico, cultural o paisajístico exige su protección, conservación, recuperación y promoción. Su gestión se sujetará a los principios y garantías consagrados en la Constitución de la República del Ecuador y se llevará a cabo de acuerdo al ordenamiento territorial y una zonificación ecológica, de acuerdo con la ley.”*

El artículo 405 señala que, *“El sistema nacional de áreas protegidas garantizará la protección de la biodiversidad y el mantenimiento de las funciones ecológicas y estará integrado por los subsistemas estatal, autónomo descentralizado comunitario y privado; su rectoría y regulación es ejercida por el Estado el cual debe asignar los recursos económicos necesarios para la sostenibilidad financiera del sistema. Se fomentará la participación de las comunidades, pueblos y nacionalidades que han habitado ancestralmente en las áreas protegidas en su administración y gestión (...)*”;

El artículo 411 prevé que *“El Estado garantizará la conservación, recuperación y manejo integral de los recursos hídricos, cuencas hidrográficas y caudales ecológicos asociados al ciclo hidrológico. Se regulará toda actividad que pueda afectar la calidad y cantidad de agua, y el equilibrio de los ecosistemas, en especial en las fuentes y zonas de recarga de agua (...)*”

2.2. Código Orgánico del Ambiente

El artículo 155 señala que *“Se prohíbe la disminución de infraestructura verde, arbolado urbano y cobertura arbórea, la misma que se incrementa a medida que se consolidan los ecosistemas y las especies. En caso de remoción tiene que estar debidamente justificado desde la decisión política, el análisis técnico y el acuerdo comunitario, incluyendo en el análisis una propuesta que mejore las condiciones ambientales, de Arbolado e Infraestructura Verde de la zona afectada.”*

El artículo 157 dispone que *“Los Gobiernos Autónomos Descentralizados metropolitanos o municipales deben contar con un fondo ambiental local para su financiamiento. Los sectores públicos y privados, así como también fondos extranjeros pueden alimentar este fondo para gestionar la Infraestructura Verde y Arbolado Urbano (...)”*

El artículo 157B define la Infraestructura Verde como *“(...) una estructura viva, ecosistémica de alta calidad y eficiencia, conformada por una red estratégicamente planificada, biodiversa e interconectada de zonas naturales y seminaturales gestionada para proporcionar un amplio abanico de servicios ecosistémicos, que reporten beneficios ambientales, sociales, económicos y de salud a los habitantes que viven tanto en las zonas urbanas como rurales (...)”*

El artículo 196 establece que *“Los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales deberán contar con la infraestructura técnica para la instalación de sistemas de alcantarillado y tratamiento de aguas residuales urbanas y rurales, de conformidad con la ley y la normativa técnica expedida para el efecto. Asimismo, deberán fomentar el tratamiento de aguas residuales con fines de reutilización, siempre y cuando estas recuperen los niveles cualitativos y cuantitativos que exija la autoridad competente y no se afecte la salubridad pública. Cuando las aguas residuales no puedan llevarse al sistema de alcantarillado, su tratamiento deberá hacerse de modo que no perjudique las fuentes receptoras, los suelos o la vida silvestre. Las obras deberán ser previamente aprobadas a través de las autorizaciones respectivas emitidas por las autoridades competentes en la materia.”*

2.3. Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización

El artículo 5 dispone: *“La autonomía política, administrativa y financiera de los gobiernos autónomos descentralizados y regímenes especiales prevista en la Constitución de la República del Ecuador 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. Esta autonomía se ejercerá de manera responsable y solidaria (...)”;*

El artículo 55 en sus literales h) y m) señala que: *“Los gobiernos autónomos descentralizados municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley; (...) h) Preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón y construir los espacios públicos para estos fines; (...) m) Gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios; (...)*

El artículo 84 literal k) señala que *“Son funciones del gobierno del distrito autónomo metropolitano: (...) k) Regular, prevenir y controlar la contaminación ambiental en su circunscripción territorial de manera articulada con las políticas ambientales nacionales. (...)”*

El artículo 87 en el literal a) establece entre las atribuciones del Concejo Metropolitano, *“a) Ejercer la facultad normativa en materias de competencia del gobierno autónomo*

descentralizado metropolitano, mediante la expedición de ordenanzas metropolitanas, acuerdos y resoluciones (...)”.

El artículo 136 en su primer inciso dispone que *“De acuerdo con lo dispuesto en la Constitución, el ejercicio de la tutela estatal sobre el ambiente y la corresponsabilidad de la ciudadanía en su preservación, se articulará a través de un sistema nacional descentralizado de gestión ambiental, que tendrá a su cargo la defensoría del ambiente y la naturaleza a través de la gestión concurrente y subsidiaria de las competencias de este sector, con sujeción a las políticas, regulaciones técnicas y control de la autoridad ambiental nacional, de conformidad con lo dispuesto en la ley (...)*”.

El artículo 417 en los literales *d) y e)* determina 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. (...) Constituyen bienes de uso público: (...) 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 (...)*”.

El artículo 430 dispone: *“Los gobiernos autónomos descentralizados metropolitanos y municipales, formularán ordenanzas para delimitar, regular, autorizar y controlar el uso de las playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas, quebradas, cursos de agua, acequias y sus márgenes de protección, de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución de la República del Ecuador y la ley”.*

2.4. Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo

El artículo 7 en el numeral 6 indica *“Para efectos de esta Ley, la función social y ambiental de la propiedad en el suelo urbano y rural de expansión urbana implica: (...) 6. Conservar el suelo, los edificios, las construcciones y las instalaciones en las condiciones adecuadas para evitar daños al patrimonio natural y cultural, y a la seguridad de las personas. (...)”*

El artículo 10 establece que: *“El ordenamiento territorial tiene por objeto: 1. La utilización racional y sostenible de los recursos del territorio. 2. La protección del patrimonio natural y cultural del territorio. 3. La regulación de las intervenciones en el territorio proponiendo e implementando normas que orienten la formulación y ejecución de políticas públicas.”*

El artículo 11 en el numeral 3, determina que *“Además de lo previsto en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas y otras disposiciones legales, la planificación del ordenamiento territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados observarán, en el marco de sus competencias, los siguientes criterios: (...) 3. Los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos, de acuerdo con lo determinado en esta Ley, clasificarán todo el suelo cantonal o distrital, en urbano y rural y definirán el uso y la gestión del suelo. Además, identificarán los riesgos naturales y antrópicos de ámbito cantonal o distrital, fomentarán la calidad ambiental, la seguridad, la cohesión social y la accesibilidad*

del medio urbano y rural, y establecerán las debidas garantías para la movilidad y el acceso a los servicios básicos y a los espacios públicos de toda la población. (...)”

2.5. Ley Orgánica de Recursos Hídricos y Aprovechamiento del Agua

El artículo 12 establece “ (...) *La Autoridad Única del Agua, los Gobiernos Autónomos Descentralizados, los usuarios, las comunas, pueblos, nacionalidades y los propietarios de predios donde se encuentren fuentes de agua, serán responsables de su manejo sustentable e integrado así como de la protección y conservación de dichas fuentes, de conformidad con las normas de la presente Ley y las normas técnicas que dicte la Autoridad Única del Agua, en coordinación con la Autoridad Ambiental Nacional y las prácticas ancestrales. (...)*”

El artículo 64 en los literales d) y e) dispone “*La naturaleza o Pacha Mama tiene derecho a la conservación de las aguas con sus propiedades como soporte esencial para todas las formas de vida. En la conservación del agua, la naturaleza tiene derecho a: (...) d) La protección de las cuencas hidrográficas y los ecosistemas de toda contaminación; y, e) La restauración y recuperación de los ecosistemas por efecto de los desequilibrios producidos por la contaminación de las aguas y la erosión de los suelos.*”

2.5. Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito

El artículo 3177 en lo referente a la protección de las cuencas establece que, “*Para el manejo integrado de las cuencas hidrográficas se buscarán y propiciarán alianzas con usuarios, y en general con todos los actores de la sociedad ligados a la gestión del agua, en la búsqueda de decisiones basadas en la corresponsabilidad y el consenso. La protección y rehabilitación de las fuentes y cursos de agua se fundamentarán en programas de intervención a largo plazo, que busquen la rehabilitación y preservación del ambiente, en especial de los medios bióticos y abióticos ligados a la captación, almacenamiento y transporte de agua*”.

El artículo 3394 en el literal a) establece, dentro de la clasificación de áreas y bienes patrimoniales del Distrito Metropolitano de Quito, entre otros, al: “*a) Patrimonio natural, constituido por los diferentes ámbitos y entornos de vida, vegetación, bosques y áreas de protección de recursos hídricos, entornos naturales y de paisaje urbano (...)*”.

El artículo 3823 define el Sistema Metropolitano de Gestión de Riesgos como “*el conjunto de instituciones que, en el ámbito de sus competencias, con sus propios recursos y conforme a las normas, relaciones funcionales y regulaciones aplicables, interactúan y se relacionan para asegurar el manejo integral (análisis, prevención, mitigación, atención, recuperación y transferencia) de los riesgos existentes en el Distrito Metropolitano de Quito*”.

El artículo 3824 establece como objetivo del Sistema Metropolitano de Gestión de Riesgos que “*(...) las instituciones públicas, privadas, organizaciones sociales, no gubernamentales y entidades de la cooperación internacional, interactúen, coordinen, se relacionen y funcionen*

sistémicamente para la gestión integral de riesgos que permita precautelar la seguridad de la población, bienes e infraestructura del Distrito Metropolitano de Quito”.

2.6. Mediante Ordenanza Metropolitana PMDOT-PUGS-001-2021 de 13 de septiembre de 2021, se aprobó el Plan de Uso y Gestión del Suelo del Distrito Metropolitano de Quito (PUGS) y la actualización del Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PMDOT), siendo el primero parte integrante del segundo.

2.7. El Plan de Uso y Gestión del Suelo del Distrito Metropolitano de Quito (PUGS)

Dicho plan incluye a la infraestructura verde y azul dentro del Sistema Ambiental y de Riesgo Natural y lo define 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. 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.

Incorpora los conceptos y lineamientos de infraestructura verde y azul dentro del Sistema Ambiental y de Riesgo Natural, establece las áreas naturales protegidas del DMQ y propone la consolidación de la Red Verde Urbana.

2.9. En la Resolución No. 168 del 23 de mayo de 2017 del Ministerio del Ambiente se renovó la acreditación del GADDMQ como Autoridad Ambiental de Aplicación Responsable ante el Sistema Único de Manejo Ambiental y mediante Resolución No. A 013-2019 se atribuyó a la Secretaría del Ambiente del DMQ las competencias y funciones de Autoridad Ambiental de Aplicación Responsable.

2.10. Sentencia No. 2167-21-EP/22 de 19 de mayo del 2021 la Corte Constitucional del Ecuador

En el párrafo 161 señala: *“La Corte considera que una de las formas más efectivas para promover la no repetición es el establecimiento de un marco normativo encaminado a establecer los principios y las reglas, que tome en cuenta los derechos desarrollados en esta sentencia, para que la cuenca del río Monjas y otras cuencas semejantes en el cantón Quito se restauren y sean tratadas de forma integral. Este marco normativo deberá valorar, respetar, proteger y restaurar a la naturaleza y sus interrelaciones con la ciudad y sus habitantes (“verde”), y la conservación y restauración de las fuentes, captación, tratamiento, suministro, diseño, uso eficiente y saneamiento del agua y sus ecosistemas (“azul”).”*

En el párrafo 162 establece que: *“162. El proyecto de la ordenanza “verde-azul” será elaborado por la Secretaría del Ambiente, con la asesoría y coordinación de las instancias y*

dependencias metropolitanas que correspondan. En el Anexo 3, esta Corte ha desarrollado directrices que podrán ser observadas para los contenidos de dicha ordenanza.”

En el acápite VII. Decisión, numeral 3 la Corte Constitucional resolvió: *“Declarar que el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito vulneró el derecho de las personas que viven a lo largo de la cuenca del río Monjas, así como a los habitantes de la ciudad de Quito, a vivir en un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado en conexión con el derecho al agua, al desarrollo sostenible y a la ciudad; y al derecho al patrimonio cultural.”*

En el Anexo 3: Directrices de proyecto de ordenanza “verde y azul”, en el numeral 2 prevé que: *“2) La determinación de incentivos adicionales, responsabilidades y obligaciones para que las personas naturales y jurídicas diseñen e implementen mecanismos de infraestructura verde y azul en sus construcciones o urbanizaciones.”*

3. Pertinencia Técnica

De los antecedentes y normas jurídicas invocadas, se puede decir que, Ecuador por su ubicación geográfica, su contexto geológico y climático, se encuentra con extensas variedades de ecosistemas, biodiversidad expuesta a la posibilidad de riesgos ante eventos naturales y antrópicos, ello ha determinado que se cree una institucionalidad encargada de la prevención, mitigación, atención y respuesta del riesgo en la ciudad de Quito.

En este sentido, el GAD del Distrito Metropolitano ejerce entre otras competencias *“Regular, prevenir y controlar la contaminación ambiental en su circunscripción territorial de manera articulada con las políticas ambientales nacionales”; “el ejercicio de la tutela estatal sobre el ambiente y la corresponsabilidad de la ciudadanía en su preservación, se articulará a través de un sistema nacional descentralizado de gestión ambiental, que tendrá a su cargo la defensoría del ambiente y la naturaleza a través de la gestión concurrente y subsidiaria de las competencias de este sector, con sujeción a las políticas, regulaciones técnicas y control de la autoridad ambiental nacional, de conformidad con lo dispuesto en la ley”* de conformidad a lo dispuesto en el COOTAD.

Por su parte, el Código Municipal del Distrito Metropolitano de Quito, prevé que la Secretaría responsable de la seguridad y gobernabilidad, a través de la Dirección Metropolitana de Gestión de Riesgos, coordine y ejecute las políticas de gestión de riesgos través de las instituciones que conforman el Sistema Metropolitano de Gestión de Riesgos, las cuales deben estar orientadas a la prevención, mitigación, atención de eventos adversos, remediación y transferencia del riesgo, según determina la norma.

Pues considerando el contexto jurídico enunciado, es menester destacar que, el proyecto de “Ordenanza de Infraestructura Verde Azul”, impulsado por la Secretaría de Ambiente, tiene por objeto “definir el marco regulatorio y los lineamientos para la gestión integral de los componentes de la infraestructura verde azul del Distrito Metropolitano de Quito, de manera dinámica y adaptativa, a través del establecimiento del Sistema de Infraestructura Verde-Azul, para la conservación de la biodiversidad, la reducción del riesgo de desastres por fenómenos hidrometeorológicos y movimientos en masa y el fortalecimiento de la resiliencia frente al

cambio climático; al mismo tiempo que mantiene y aprovecha los servicios ecosistémicos relacionados con la salud, la recreación, la economía”.

La propuesta de ordenanza está estructurada por 81 artículos innumerados, 6 disposiciones transitorias, y 1 disposición final, proyecto que ha sido elaborado con la participación de varias entidades del sistema municipal, mismo que permitirá definir el marco regulatorio y los lineamientos para la gestión integral de los componentes de la infraestructura verde azul del Distrito Metropolitano de Quito, de manera dinámica y adaptativa, a través del establecimiento del Sistema de Infraestructura Verde-Azul, para la conservación de la biodiversidad, la reducción del riesgo de desastres por fenómenos hidrometeorológicos y movimientos en masa y el fortalecimiento de la resiliencia frente al cambio climático; al mismo tiempo que mantiene y aprovecha los servicios ecosistémicos relacionados con la salud, la recreación, la economía, todo esto, coadyuvando a la minimización de los riesgos para el patrimonio natural, para la vida humana y los predios públicos o privados.

En el contexto de la ordenanza analizada, la Secretaría General de Seguridad y Gobernabilidad tendría entre otras las siguientes responsabilidades, en la reducción del riesgo de desastres por fenómenos hidrometeorológicos y movimientos en masa, en caso de generarse alguna emergencia o desastre de magnitud, se deberá coordinar con los demás actores que conforman el Sistema Metropolitano de Gestión de Riesgos, para atender las contingencias suscitadas acorde a lo establecido en el instrumento metropolitano de respuesta del Distrito Metropolitano de Quito; se articulará con la autoridad distrital de territorio, hábitat y vivienda, la entidad a cargo del mantenimiento de áreas verdes, la entidad a cargo de la provisión y saneamiento de agua, las acciones necesarias para cumplir con los objetivos del Sistema de Infraestructura Verde-Azul; y , la implementación de la ordenanza prevé para la Secretaría General una tarea principal, en el plazo de ciento ochenta (180) días, contados a partir de la fecha de sanción de la presente ordenanza el órgano encargado de la seguridad y gobernabilidad presentará la propuesta de Plan Maestro de Gestión de Riesgos, para su aprobación por parte del Concejo Metropolitano; también en conjunto con las entidades competentes.

En este punto, se debe tomar en consideración el INFORME TÉCNICO - ANÁLISIS DEL PROYECTO DE ORDENANZA METROPOLITANA “VERDE-AZUL” de 14 marzo 2023 elaborado por la Dirección Metropolitana de Gestión de Riesgos en el que se encuentran observaciones técnicas relacionados con la gestión del riesgo aplicable al ámbito que pretende regular la ordenanza verde azul observaciones que a su vez se enmarcan de las competencias que ejerce esta Secretaría General de Seguridad y Gobernabilidad, en materia de gestión de riesgos.

El informe técnico precedente, en su parte de importancia señala: *“El articulado propuesto en el proyecto de ordenanza verde-azul contiene todavía varias inconsistencias de carácter técnico en lo que respecta a la gestión del riesgo de desastres, como por ejemplo la permisividad que se da a la población de verter aguas residuales tratadas a los cuerpos de agua, lo cual es una de las causas de la erosión de los cauces y taludes de ríos y quebradas, lo que, con el tiempo, genera colapsos y pérdida de suelo, comprometiendo la seguridad de las edificaciones y personas cercanas a los accidentes geográficos.”*

Resulta entonces oportuno, e importante la inclusión de las observaciones emitidas a través del INFORME TÉCNICO - ANÁLISIS DEL PROYECTO DE ORDENANZA METROPOLITANA “VERDE-AZUL, sobre todo en lo relativo a la falta de armonía de la Ordenanza con la normativa vigente; porque la ordenanza se considera de interés para la ciudadanía su expedición, toda vez que contribuirá notablemente al actuar coordinado y oportuno de las instituciones municipales.

4. Criterio Jurídico.-

Por todo lo que se deja expuesto, esta Asesoría Jurídica considera que, las observaciones al “Proyecto de ORDENANZA INFRAESTRUCTURA VERDE AZUL” hechas por la DMGR mediante INFORME TÉCNICO - ANÁLISIS DEL PROYECTO DE ORDENANZA METROPOLITANA “VERDE-AZUL”, son pertinentes por lo que se recomienda su inclusión en el texto final de la ordenanza.

Finalmente, se recomienda que a través de la máxima autoridad de esta Secretaría, se ponga en conocimiento de la Comisión de Ambiente las observaciones en referencia para el trámite legal correspondiente.

El presente pronunciamiento debe ser tomado como elemento de opinión o juicio y más no para la extinción o adquisición de un derecho.

Dejó así emitido el informe jurídico en torno a la propuesta de “Proyecto de ORDENANZA VERDE AZUL”.

Abg. Esteban Borja Moya

Asesor Jurídico

SECRETARÍA GENERAL DE SEGURIDAD Y GOBERNABILIDAD