

Quito, 16 de marzo de 2023
Memorando No. GJR-2023-071-GJ-112

PARA : Ing. Othón Zevallos Moreno
GERENTE GENERAL

ASUNTO : Informe jurídico para la emisión de la "ORDENANZA METROPOLITANA DE INFRAESTRUCTURA VERDE-AZUL"

La Comisión del Ambiente del Concejo Metropolitano, en sesión extraordinaria No. 085 realizada el jueves 16 de febrero de 2023, resolvió solicitar a la Empresa Pública Metropolitana de Agua Potable y Saneamiento "EPMAPS", entre otras dependencias metropolitanas, emitan los informes técnicos y jurídicos sobre el Proyecto de Ordenanza de Infraestructura Verde-Azul, a fin de que la Comisión pueda emitir dictamen favorable para elevarlo a primer debate en el Pleno del Concejo Metropolitano.

Considerando las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias aplicables, presento a su consideración el presente informe jurídico:

1. COMPETENCIA DE LA GERENCIA JURÍDICA

La competencia para emitir el presente informe jurídico se determina en la disposición contenida en la letra d), del artículo 35 de la Codificación del Reglamento Orgánico Funcional - Nivel Jerárquico Superior que, entre las Funciones Específicas de la Gerencia Jurídica, contempla: "*Absolver consultas y emitir criterios en temas jurídicos que fueren sometidos a su consideración.*"

2. ANTECEDENTE

La Corte Constitucional, en Sentencia No. 2167-21-EP/22 dictada el 19 de enero de 2022, determinó como una medida de no repetición que la Secretaría del Ambiente del Distrito Metropolitano de Quito (DMQ), con el apoyo de diferentes dependencias municipales, elabore el proyecto de Ordenanza de Infraestructura Verde-Azul, para conocimiento y aprobación del Concejo Metropolitano.

Para la elaboración del Proyecto de Ordenanza de Infraestructura Verde Azul, la Secretaría de Ambiente realizó varias mesas de trabajo con diferentes entidades metropolitanas en las que se consideró las directrices impartidas por la Corte Constitucional, en la Sentencia No. 2167-21-EP/22.

El Informe Técnico elaborado por las gerencias del Ambiente y Técnica de Infraestructura de la EPMAPS, en lo principal recomienda se apruebe el proyecto de Ordenanza de Infraestructura Verde Azul, siempre y cuando se acojan las observaciones realizadas por la EPMAPS. Las observaciones constantes en el Informe Técnico determinan, entre otros, la necesidad de incluir en el proyecto de Ordenanza "Disposiciones Reformatorias" que modifiquen la Ordenanza 048-2022 (incorporada al Código Municipal) y el artículo 3652 del del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito; adicionalmente, se plantean

reformas a los artículos innumerados 27, 34, 74 y 76 del referido proyecto que requieren precisarse técnica y legalmente, determinándose también la necesidad de incluir en el mismo una disposición general.

3. MARCO JURÍDICO APLICABLE

Constitución de la República del Ecuador (CRE)

La Constitución del Ecuador determina que uno de los deberes primordiales del Estado es proteger el patrimonio natural del país¹; para este fin, declara de interés público la preservación del medio ambiente, los ecosistemas, la biodiversidad, la prevención del daño ambiental y la recuperación de los espacios naturales degradados²; y reconoce el derecho a vivir en un ambiente sano, ecológicamente equilibrado, libre de contaminación y en armonía con la naturaleza³.

En aplicación de la normativa constitucional ecuatoriana, la naturaleza tiene derecho a que se respete integralmente su existencia, el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos.⁴ Para garantizar estos derechos, el Estado deberá establecer los mecanismos eficaces para alcanzar la restauración y eliminar o mitigar las consecuencias ambientales nocivas⁵ y aplicar medidas de restricción y precaución para las actividades que puedan conducir a la extinción de especies, la destrucción del ecosistema o la alteración permanente de los ciclos naturales.

El artículo 83 de la CRE, establece como deber de los ecuatorianos respetar los derechos de la naturaleza. En cuanto a la administración pública, el artículo 227 preceptúa que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación.

El artículo 240 de la Carta Fundamental prescribe que los Gobiernos Autónomos Descentralizados tienen facultades legislativas en su territorio; el artículo 264 determina que los gobiernos municipales tienen competencias exclusivas para la prestación de servicios públicos y la creación de tasas y contribuciones especiales de mejoras; el artículo 266 establece que los gobiernos de los distritos metropolitanos autónomos tienen competencias cantonales, provinciales y regionales, según lo determine la ley.

La Constitución del Ecuador en varias disposiciones, determina la obligación del Estado de proteger y conservar el ambiente y sus recursos naturales. El artículo 276 numeral 4 dispone que, el objetivo del régimen de desarrollo es recuperar y mantener un ambiente sano y sustentable que garantice el acceso equitativo y permanente al agua, aire y suelo, y a los beneficios de los recursos naturales. Así mismo, el artículo 318 señala que el agua es patrimonio nacional estratégico de uso público e inalienable e imprescriptible del Estado, además de un derecho humano.

¹ Art. 3 de la Constitución de la República del Ecuador (CRE)

² Art. 14 de la CRE

³ Art. 66 de la CRE

⁴ Art. 71 de la CRE

⁵ Art. 72 de la CRE



Los artículos 375 y 376 garantizan el derecho al hábitat y vivienda digna, mejorando los espacios públicos y áreas verdes, y permitiendo que las municipalidades expropien, reserven y controlen áreas para el desarrollo futuro, de acuerdo con la ley. En esta línea, el artículo 389 establece que el Estado tiene el deber de proteger a las personas, colectividades y naturaleza, de los efectos negativos de los desastres naturales o antrópicos.

El artículo 395 reconoce la obligación del Estado de garantizar un modelo de desarrollo sustentable y ambientalmente equilibrado que conserve la biodiversidad y la capacidad de regeneración natural de los ecosistemas y asegure la satisfacción de las necesidades de las generaciones presentes y futuras. Además, el artículo 396 dispone que el Estado debe adoptar medidas oportunas para evitar los impactos ambientales negativos, asumir la responsabilidad por daños ambientales y restaurar integralmente los ecosistemas e indemnizar a las personas y comunidades afectadas. Por último, el artículo 397 establece que el Estado debe actuar de manera inmediata y subsidiaria en caso de daños ambientales, estableciendo mecanismos efectivos de prevención y control de la contaminación ambiental, recuperación de espacios naturales degradados y manejo sustentable de los recursos naturales.

Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional

El art. 22 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional establece que, en caso de que se produzca una violación al trámite de garantías constitucionales o se incumpla una sentencia o acuerdo reparatorio, el juez correspondiente deberá aplicar una sanción a la persona o institución responsable.

Si un servidor público no cumple con una sentencia o acuerdo reparatorio, el juez debe ordenar el inicio de un procedimiento para su eventual destitución. Si se produce la destitución del servidor público omiso, su reemplazo debe cumplir la sentencia o acuerdo reparatorio bajo las mismas condiciones.

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

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, con relación a la autonomía política, administrativa y financiera de los gobiernos autónomos descentralizados y regímenes especiales, determina que estos niveles de gobierno se rijan mediante normas y órganos de gobierno propios, sin intervención de otro nivel de gobierno y en beneficio de sus habitantes⁶; reconoce a los Distritos Metropolitanos la función de promover el desarrollo sustentable; regular, prevenir y controlar la contaminación ambiental en su circunscripción territorial⁷, a la par que reconoce la corresponsabilidad ciudadana en la preservación ambiental⁸.

Este cuerpo normativo reconoce a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales y Metropolitanos la competencia de ejercer la gestión de riesgos, incluyendo las acciones de prevención, reacción, mitigación, reconstrucción y transferencia, en forma articulada con

⁶ Art. 5 del COOTAD

⁷ Art. 84

⁸ Art. 136



las políticas y planes emitidos por el organismo nacional responsable⁹. Además, este Código establece que ciertas áreas, como las quebradas, esteros y ríos, son considerados bienes de uso público y pueden ser utilizados de forma gratuita o mediante el pago de una regalía¹⁰. Por último, los gobiernos autónomos descentralizados metropolitanos y municipales tienen la responsabilidad de formular 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 protección¹¹.

Código Orgánico del Ambiente

El artículo 155 del Código Orgánico del Ambiente prohíbe la reducción de la infraestructura verde, el arbolado urbano y la cobertura arbórea. El artículo 157 del mismo Código establece que los gobiernos autónomos descentralizados metropolitanos o municipales deben contar con un fondo ambiental local para financiar la gestión de la Infraestructura Verde y el Arbolado Urbano, el cual puede ser sustentado por el sector público y privado, así como por fondos extranjeros. Además, el artículo 157B define la Infraestructura Verde como una estructura ecosistémica de alta calidad y eficiencia, conformada por una red estratégicamente planificada de zonas naturales y seminaturales, que proporciona servicios ecosistémicos que benefician a los habitantes de zonas urbanas y rurales en términos ambientales, sociales, económicos y de salud.

Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo

En el artículo 7 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, se establece que la función social y ambiental de la propiedad en el suelo urbano y rural de expansión urbana implica mantener los edificios, las construcciones y las instalaciones en las condiciones adecuadas para prevenir daños al patrimonio natural y cultural y a la seguridad de las personas.

En el artículo 10 de la misma Ley, se define el objeto y alcance del ordenamiento territorial, que consiste en la utilización racional y sostenible de los recursos del territorio, la protección del patrimonio natural y cultural, y la regulación de las intervenciones en el territorio a través de normas que orienten la formulación y ejecución de políticas públicas.

Asimismo, el artículo 11 establece que los gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitanos deberán clasificar todo el suelo cantonal o distrital en urbano y rural, definir el uso y la gestión del suelo, identificar los riesgos naturales y antrópicos, fomentar la calidad ambiental y la seguridad, promover la cohesión social y la accesibilidad del medio urbano y rural; y, garantizar el acceso a los servicios básicos y a los espacios públicos para toda la población.

Sentencia de la Corte Constitucional del Ecuador

La Corte Constitucional del Ecuador, en sentencia No. 2167-21-EP/22 de 19 de enero de 2022, al aceptar la acción extraordinaria de protección presentada en contra de la sentencia

⁹ Art.140 del COOTAD

¹⁰ Art.417 del COOTAD

¹¹ Art.430 del COOTAD



de 19 de mayo del 2021 expedida por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, en lo principal resuelve:

“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 el derecho al patrimonio cultural.

Reconocer que el río Monjas es sujeto y titular de los derechos reconocidos a la naturaleza y tiene derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos; y declarar que el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito vulneró sus derechos.

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 de la Sentencia Constitucional se ordena como medida de reparación “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 plazos; iii) la expedición de una ordenanza “verde-azul.”

Además esta sentencia, determina las principales directrices que se deben considerar en la elaboración de la Ordenanza de Infraestructura Verde-Azul. Así mismo, resuelve que esa Ordenanza debe desarrollar principios y reglas, en base a los derechos recogidos en la sentencia, para que las diferentes cuencas (subcuencas hídricas) de Quito se restauren y sean tratadas de forma integral.

De acuerdo a la sentencia, la Ordenanza debe valorar, respetar, proteger y restaurar a la naturaleza y sus interrelaciones con la ciudad y sus habitantes, y la conservación y restauración de las fuentes, captación, tratamiento, suministro, diseño, uso eficiente y saneamiento del agua y sus ecosistemas.

4. CRITERIO JURIDICO:

El Concejo Metropolitano de Quito tiene la facultad para expedir ordenanzas, al ejercer las competencias que corresponden a los gobiernos cantonales y las aplicables de los gobiernos provinciales y regionales. Esta facultad se ejerce en el ámbito de sus competencias y territorio, conforme a lo que determina el COOTAD y la Constitución de la República del Ecuador.

La referida Corporación Edilicia, en su calidad de máximo órgano de gobierno y administración del DMQ, tiene la capacidad de aprobar, modificar y derogar ordenanzas que regulen el uso, y la gestión de los recursos naturales y el ambiente en su territorio, como se desprende del Art. 87 del COOTAD; así mismo, la Constitución de la República del

Ecuador establece que los gobiernos autónomos descentralizados, como es el caso del DMQ, tienen competencias exclusivas en materia ambiental dentro de su jurisdicción territorial.

La Ordenanza de Infraestructura Verde - Azul, al tener como objetivo establecer los parámetros y directrices para la gestión integrada de los elementos de la infraestructura verde azul del Distrito Metropolitano de Quito, a través de la creación del Sistema de Infraestructura Verde-Azul, se enmarca dentro de las competencias normativas del Concejo Metropolitano del DMQ, por lo tanto, el referido órgano tiene facultad de emitir la presente Ordenanza.

En cuanto a la motivación del proyecto de norma seccional, es importante precisar que, conforme manda la CRE, todo órgano del poder público tiene la obligación no solo de seguir las competencias y procedimientos jurídicamente establecidos (legitimidad formal), sino también de motivar sus actos, es decir, de fundamentarlos racionalmente (legitimidad material)¹². Como se desprende de la exposición de motivos, el proyecto de Ordenanza Distrital cumple con la fundamentación fáctica adecuada; ya que establece cuales son los antecedentes de hecho que fundamentan y justifican la emisión de la normativa metropolitana de Infraestructura Verde-Azul. Así mismo, se enuncian debidamente las normas jurídicas aplicables a la Ordenanza, sus antecedentes jurídicos; así como su pertinencia de aplicación de acuerdo a los antecedentes de hecho.

Finalmente, cabe precisar que el Proyecto de Ordenanza de Infraestructura Verde-Azul a ser aprobada por el Concejo Metropolitano de Quito, ha sido elaborado por los entes metropolitanos involucrados en la gestión de la infraestructura verde azul, habiéndose considerado e incluido en el proyecto referido las directrices recogidas en el Anexo 3 de la Sentencia No. 2167-21-EP/22 del 19 de enero de 2022.

5. CONCLUSIONES:

- a. La sentencia No. 2167-21-EP/22 del 19 de enero de 2022 emitida por la Corte Constitucional del Ecuador dictaminó que el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito ha violado los derechos de las personas que residen en la cuenca del río Monjas, así como los derechos al medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado, el derecho al agua, el derecho al desarrollo sostenible, el derecho a la ciudad y el derecho al patrimonio cultural.

La sentencia también reconoce que el río Monjas es sujeto y titular de los derechos otorgados a la naturaleza, y tiene derecho a que se respete su existencia, mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos.

Entre las medidas de reparación integral dispuestas por la Corte Constitucional en la referida sentencia, consta la obligatoriedad de elaborar y expedir la Ordenanza de Infraestructura Verde-Azul, acogiendo las directrices establecidas para el efecto; disposición que fue acogida en el proyecto de norma distrital objeto de este informe. Por lo tanto, el contenido del proyecto de Ordenanza cumple los requisitos y las directrices establecidas en el Anexo 3 de la Sentencia Constitucional No. 2167-21-EP/22.

¹² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 32-21-IN/21

- b. En cumplimiento de la normativa vigente, el Concejo del Distrito Metropolitano de Quito tiene competencia para expedir la Ordenanza de Infraestructura Verde-Azul y reformar la normativa metropolitana vigente, en lo que sea pertinente.
- c. El proyecto de Ordenanza de Infraestructura Verde-Azul se sustenta con justificativos fácticos, técnicos y jurídicos.
- d. El informe técnico realizado por las gerencias del Ambiente y Técnica de Infraestructura de la EPMAPS, determina las observaciones realizadas por esta Empresa Pública al texto del proyecto de Ordenanza de Infraestructura Verde-Azul, así como las reformas al Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito que se ha evidenciado es necesario realizar, las que constan detalladas en el referido informe, propuestas que esta Gerencia considera jurídicamente viables y necesarias para la aplicación eficaz y eficiente del referido cuerpo normativo seccional una vez que entre en vigencia.

6. RECOMENDACIÓN

Luego de realizar el análisis al contenido del proyecto de Ordenanza objeto del presente informe; así como del Informe Técnico emitido por los Gerentes Técnico de Infraestructura y del Ambiente de la EPMAPS, al ser procedente jurídicamente, se recomienda, se incorporen las observaciones realizadas por esta Empresa Pública al proyecto de Ordenanza Metropolitana de Infraestructura Verde Azul; y, se consideren las reformas propuestas a la Ordenanza Metropolitana 048-2022 (incorporada al Código Municipal) y al Art. 3652 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, constantes en el referido Informe Técnico, previa a la expedición de la referida norma seccional.

Atentamente,

Dra. Cristina González C.

GERENTA JURÍDICA DE EPMAPS

Acciones	Responsables	Sumillas	Área	Fecha
Elaborado y aprobado:	Ab. Luis Morales Luna		GJR	2023-03-16
Revisado:	Ab. Piedad Rojas		GJ	