

INFORME TÉCNICO

“ORDENANZA DE INFRAESTRUCTURA VERDE-AZUL”

Fecha:	14 de marzo de 2023
--------	---------------------

1. ANTECEDENTES

Mediante Resolución No.055-CAM-2023 de 16 de febrero de 2023 la Comisión de Ambiente del Concejo Metropolitano del Distrito Metropolitano de Quito, resolvió: *“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.”*

Con Oficio No. GADDMQ-SGCM-2023-0875-O de 27 de febrero de 2023 el Secretario General del Concejo Metropolitano de Quito manifiesta: *“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.”*

Mediante Oficio No. GADDMQ-SA-2023-0301-O de 13 de marzo de 2023, la Secretaría de Ambiente remite los siguientes documentos: *“Versión final de la Ordenanza de Infraestructura Verde-Azul 13-03-2023”; “Anexo 1, referencial de mapas de las escalas del sistema de Infraestructura Verde-Azul”; y, Versiones ajustadas de los mapas que son parte del Anexo 1.”*

Con base en las consideraciones expuestas, y en cumplimiento de la Resolución No. C 074 de 8 de marzo de 2016, se emite el siguiente informe técnico, respecto de la propuesta de ordenanza de infraestructura verde-azul remitida mediante oficio No. GADDMQ-SA-2023-0301-O de 13 de marzo de 2023.

2. BASE NORMATIVA

1.2.1. CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

El artículo 3, establece que son deberes primordiales del Estado: *“...5. Planificar el desarrollo nacional, erradicar la pobreza, promover el desarrollo sustentable y la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza, para acceder al buen vivir; 6. Promover el desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio, mediante el fortalecimiento del proceso de autonomías y descentralización; 7. Proteger el patrimonio natural y cultural del país...”*

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

El artículo 226 determina: *“Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. 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.”*

De conformidad a los numerales 1 y 2 del artículo 264 de la Constitución de la República del Ecuador, son competencias exclusivas de los distritos metropolitanos autónomos: *“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.”*

El artículo 409 de la Constitución prescribe: *“Es de interés público y prioridad nacional la conservación del suelo, en especial su capa fértil. Se establecerá un marco normativo para su protección y uso sustentable que prevenga su degradación, en particular la provocada por la contaminación, la desertificación y la erosión.”*

El artículo 415 prevé: *“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...”*

1.2.2. LEY DE RÉGIMEN PARA EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

El artículo 2 establece que el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito cumplirá las siguientes finalidades: *“1) Regulará el uso y la adecuada ocupación del suelo y ejercerá control sobre el mismo con competencia exclusiva y privativa. De igual manera regulará y controlará, con competencia exclusiva y privativa las construcciones o edificaciones, su estado, utilización y condiciones.”*

1.2.3 CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN (COOTAD)

De acuerdo a lo previsto en el artículo 55, en concordancia con el 85 son competencias exclusivas del gobierno autónomo descentralizado municipal: *“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 (...); b) Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón (...)”

El artículo 84, 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; (...) m) Regular y controlar el uso del espacio público cantonal, y, de manera particular, el ejercicio de todo tipo de actividad que se desarrolle en él, la colocación de publicidad, redes o señalización; o) Regular y controlar las construcciones en la circunscripción cantonal, con especial atención a las normas de control y prevención de riesgos y desastres.”

1.2.4 LEY ORGÁNICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, USO Y GESTIÓN DEL SUELO (LOOTUGS)

El artículo 4 establece: “Para efectos de la aplicación de esta Ley, se utilizarán las siguientes definiciones constantes en este artículo: 7. Espacio Público. Son espacios de la ciudad donde todas las personas tienen derecho a estar y circular libremente, diseñados y construidos con fines y usos sociales recreacionales o de descanso, en los que ocurren actividades colectivas materiales o simbólicas de intercambio y diálogo entre los miembros de la comunidad.”

El numeral 6 del artículo 5 establece que el derecho a la ciudad comprende lo siguiente: “a) El ejercicio pleno de la ciudadanía que asegure la dignidad y el bienestar colectivo de los habitantes de la ciudad en condiciones de igualdad y justicia; b) La gestión democrática de las ciudades mediante formas directas y representativas de participación democrática en la planificación y gestión de las ciudades, así como mecanismos de información pública, transparencia y rendición de cuentas; c) La función social y ambiental de la propiedad que anteponga el interés general al particular y garantice el derecho a un hábitat seguro y saludable. Este principio contempla la prohibición de toda forma de confiscación.”

El artículo 6 prevé: “Las competencias y facultades públicas a las que se refiere esta Ley estarán orientadas a procurar la efectividad de los derechos constitucionales de la ciudadanía. En particular los siguientes: 1. El derecho a un hábitat seguro y saludable; 2. El derecho a una vivienda adecuada y digna; 3. El derecho a la ciudad; 4. El derecho a la participación ciudadana; 5. El derecho a la propiedad en todas sus formas.”

El artículo 8 define: “El derecho a edificar es de carácter público y consiste en la capacidad de utilizar y construir en un suelo determinado de acuerdo con las normas urbanísticas y la edificabilidad asignada por el Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano.

El derecho a edificar se concede a través de la aprobación definitiva del permiso de construcción, siempre que se hayan cumplido las obligaciones urbanísticas establecidas en el planeamiento urbanístico municipal o metropolitano, las normas nacionales sobre construcción y los estándares de prevención de riesgos naturales y antrópicos establecidos por el ente rector nacional.

Este derecho se extinguirá una vez fenecido el plazo determinado en dicho permiso.”

El artículo 27 indica que “Además de lo establecido en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos contendrán un plan de uso y gestión de suelo que incorporará los componentes estructurante y urbanístico.”

El artículo 67 prevé: “Las afectaciones son una limitación para las autorizaciones de urbanización, parcelación, construcción, aprovechamiento y uso del suelo y serán determinadas en el plan de uso y gestión de suelo o los instrumentos de planeamiento urbanístico que lo desarrollen. Se podrán determinar afectaciones por obras públicas e iniciativas de interés social, y otras que se definan en la ley.

Estas afectaciones serán inscritas en el Registro de la Propiedad.

Las afectaciones relacionadas con obra pública que no hayan sido ejecutadas durante el período de gestión se renovarán con la actualización del plan de desarrollo y ordenamiento territorial.

La ocupación del suelo, con edificaciones definitivas o temporales, posterior a la determinación de las afectaciones, no será reconocida al momento de realizar el avalúo para procesos de expropiación.

Esta afectación será inscrita en el Registro de la Propiedad.”

1.2.5. CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

El inciso tercero del artículo 2131 establece: “(...) La planificación urbanística del Distrito Metropolitano de Quito será aprobada por el Concejo Metropolitano y se desarrollará a través de los instrumentos de planificación y gestión especificados en el ordenamiento jurídico nacional y metropolitano, a cargo de los órganos responsables de la planificación, del territorio, hábitat y vivienda, y los demás órganos y empresas conforme las atribuciones contenidas en el presente instrumento y a la correspondiente estructura orgánica funcional del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. (...)”

El inciso final del artículo 2134 prevé: “(...) El Plan de Uso y Gestión del Suelo será elaborado por el órgano responsable del territorio, hábitat y vivienda, y se aprobará mediante la misma ordenanza que aprueba el Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.”

El artículo 2208 señala: “*Los estándares urbanísticos son 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 de interés 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 territorio. (...)*”

El artículo 2211 indica: “*La regla técnica del estándar de edificabilidad define el ámbito y metodología de aplicación de los estándares de edificabilidad para proyectos en suelo de clasificación urbana y de clasificación rural.*”

En suelo de clasificación urbana, la aplicabilidad se establecerá en función del tipo de edificabilidad, la escala de la edificación, el tipo de usos de la edificación y los estándares mínimos por tipo de edificabilidad. En suelo de clasificación rural, la aplicabilidad se determinará en función del uso de suelo y el tipo de usos de la edificación.”

De conformidad al artículo 2266.226: “*Las afectaciones resultantes de la determinación de zonas de protección especial, unidades de actuación urbanística y las afectaciones viales deberán constar en el certificado de gravámenes emitido por el Registro de la Propiedad y en el Informe de Regulación Metropolitana (IRM).*”

Aquellas afectaciones que correspondan a las zonas de protección aeroportuaria, a las zonas de susceptibilidad y amenazas, deberán reflejarse en los correspondientes Informes de Regulación Metropolitana (IRM).

Todas las afectaciones deberán ser revisadas en las actualizaciones del Plan de Uso y Gestión del Suelo y sus planes urbanísticos complementarios.”

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

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

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

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

1.2.6. PLAN DE USO Y GESTIÓN DEL SUELO (PUGS)

Capítulo I “Estructura Urbano Rural”, Parágrafo I “Sistema Ambiental y de Riesgo Natural”:
“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.”

Capítulo I “Estructura Urbano Rural”, Parágrafo I “Sistema Ambiental y de Riesgo Natural”:
“Infraestructura Azul.- Es todo componente, subcomponente, elemento o procesos relacionados con el agua, su ciclo natural y sus ecosistemas acuáticos, que cuentan con una especial relevancia para la conservación y restauración de sus fuentes, su captación, tratamiento, suministro, diseño urbano, uso eficiente y saneamiento, así como aspectos cruciales contra los efectos del cambio climático y de la inequidad social y ambiental.”

Capítulo I “Estructura Urbano Rural”, Parágrafo I “Sistema Ambiental y de Riesgo Natural”, 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.”

TÍTULO II, Capítulo VII, Parágrafo IV: Norma técnica de espacio público: *“Toda norma técnica relacionada con el espacio público se desarrollar, modificar o actualizar en función a las categorías de los componentes, subcomponentes y elementos del sistema del espacio público que se cree en el instrumento emitido para el efecto, y deberá cumplir por lo menos con las siguientes consideraciones, según corresponda: e. Ecología y ambiente: Equilibrio con ecosistemas urbanos y patrimonio natural; estrategias de diseño urbano sensible al agua; vegetación urbana.”*

1.2.7. RESOLUCIONES DE ALCALDÍA

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

3. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA DE ORDENANZA

La “Ordenanza de Infraestructura Verde-Azul”, considera conceptos establecidos en el Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial 2021-2033 y el Plan de Uso y Gestión del Suelo, aprobados mediante Ordenanza Metropolitana PMDOT-PUGS-001-2021 de 13 de septiembre de 2021, como son el de Infraestructura Verde y Azul, establecidos en el Capítulo I “Estructura Urbano Rural”, Parágrafo I “Sistema Ambiental y de Riesgo Natural” del PUGS, así como el concepto de Red Verde Urbana establecido en el Subparágrafo II *eiusdem*.

Respecto a la planificación territorial, la propuesta de ordenanza genera la obligación de contemplar el sistema de infraestructura verde-azul en los instrumentos de planificación, como son el Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, Plan de Uso y Gestión del Suelo y planes urbanísticos complementarios, lo cual se vincula directamente con la atribución encargada, en la referida ordenanza, a la Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda de “(...) *incorporar en los instrumentos complementarios de planificación las disposiciones del presente capítulo.*”, que se complementa con lo previsto en el inciso tercero del artículo 2131 del Código Municipal vigente: “**La planificación urbanística del Distrito Metropolitano de Quito será aprobada por el Concejo Metropolitano y se desarrollará a través de los instrumentos de planificación y gestión especificados en el ordenamiento jurídico nacional y metropolitano, a cargo de los órganos responsables de la planificación, del territorio, hábitat y vivienda, y los demás órganos y empresas conforme las atribuciones contenidas en el presente instrumento y a la correspondiente estructura orgánica funcional del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.**” (énfasis añadido)

De igual manera, se vincula con otros instrumentos de planificación territorial; por un lado prevé el Plan Maestro de Gestión de Riesgos, el cual deberá cumplir con lo establecido en los artículos 2151, 2151, 2153 y 2154 del Código Municipal, al tratarse de un plan urbanístico complementario; y por otro lado genera disposiciones de planificación en espacio público que deberán ser tomadas en cuenta dentro de la ordenanza de gestión y regulación del espacio público conforme el artículo 2266.216 del Código Municipal, y el Plan Maestro de Espacio Público que la Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda se encuentra en desarrollo en cumplimiento de la disposición transitoria sexta de la Ordenanza No. 044-22 de 02 de noviembre de 2022.

Por otro lado, la propuesta de Ordenanza establece que el Sistema de Infraestructura Verde-Azul, se gestionará en tres escalas territoriales: escala distrital; escala de transición urbano-rural y escala urbana, que se delimitan en los mapas del Anexo No. 1, los cuales tienen relación con la cartografía usada en el Plan de Uso y Gestión del Suelo, en lo que respecta a clasificación de suelo, y usos de suelo, principalmente de protección ecológica y recurso natural renovable, que forman parte de las escalas del Sistema de Infraestructura Verde-Azul.

Sin embargo, respecto a los componentes de las escalas que forman parte del sistema de infraestructura verde azul, se evidenció en el mapa del Anexo No. 1, en la escala distrital las quebradas, y como componente adicional la red hidrográfica y lagunas las cuales no están detalladas en el cuerpo de la ordenanza; y dentro de los componentes de la escala de transición urbana rural no se incluye el área propuesta para la declaratoria de Santuario de Vida Silvestre Jalunguilla.

A su vez, los conceptos utilizados en la propuesta de ordenanza, respecto de clasificación de suelo, usos de suelo, habilitación de suelo y edificación, se adecuan técnicamente a lo establecido en el PUGS y Código Municipal Vigente.

Por otra parte, la propuesta de ordenanza genera varias estrategias que se vinculan directamente con el Estándar de Edificabilidad aprobado en el Plan de Uso y Gestión del Suelo y su regla técnica, como la retención de agua lluvia, la separación de aguas pluviales y residuales, promueve la permeabilidad del suelo, entre otras, las cuales se aplican con el referido estándar.

Para finalizar, se proponen dos áreas para gestión de la infraestructura verde azul; el área de afectación especial por fenómenos hidrometeorológicos y movimientos en masa y área de afectación especial verde-azul, las cuales constituyen afectaciones conforme los artículos 67 de la LOOTUGS y 2266.226 del Código Municipal, y que implican una limitación al derecho a edificar. La Secretaría de Ambiente deberá justificar técnicamente los 15 metros planteados para el área de afectación especial verde-azul, ya que dependerá del accidente geográfico.

4. CONCLUSIÓN

Se ha evidenciado que la propuesta de *“ORDENANZA DE INFRAESTRUCTURA VERDE-AZUL*, se encuentra articulada con la ordenanza PMDOT-PUGS de 13 de septiembre de 2021 que *“APRUEBA LA ACTUALIZACIÓN DEL PLAN METROPOLITANO DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y LA APROBACIÓN DEL PLAN DE USO Y GESTIÓN DEL SUELO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO”*, y con el Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, en lo que respecta a planificación territorial y espacio público, por lo que la Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda, en el ámbito de sus competencias, indica que existe conformidad técnica favorable.

Arq. Mauricio Marín Echeverría

Secretario de Territorio, Hábitat y Vivienda

Elaborado por	Ing. Alejandra Castro <i>Analista DMPPS</i>	
	Abg. Enrique Tufiño <i>Analista DMDU</i>	
Revisado y Aprobado por:	Arq. Adriana Ávila <i>Directora Metropolitana de Desarrollo Urbanístico</i>	
	Arq. Karina Suárez <i>Directora Metropolitana de Políticas y Planeamiento del Suelo</i>	