	INFORME TÉCNICO	
	Dirección Metropolitana de Políticas de Planeamiento del Suelo	

Tema:	Propuesta derogatoria del Plan Especial Bicentenario para incorporación dentro del Plan de Uso y Gestión del Suelo
Oficio/Solicitud:	Mesa de trabajo de la Comisión de Uso de Suelo
Fecha de solicitud:	09 de septiembre de 2021.

Antecedentes:

La Ordenanza Metropolitana 0352, correspondiente al Plan Especial Bicentenario para la consolidación del Parque de la Ciudad y el redesarrollo de su entorno urbano, establece en la Disposición Transitoria Primera que, el Plan regirá hasta que se alcancen los objetivos y resultados establecidos, contemplándose como límite temporal el año 2022. La revisión del Plan Especial se realizará cada cinco años bajo la responsabilidad de la Dirección de Políticas y Planeamiento del Suelo de la Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda, en coordinación con la Administración Zonal Eugenio Espejo; y, se someterá a consideración de la Comisión de Suelo y Ordenamiento Territorial y del Concejo Metropolitano de Quito para su aprobación, mediante ordenanza.

Por este motivo, la Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda conforme el período previsto en la disposición precitada, ha iniciado el proceso de revisión del instrumento normativo, que apunta identificar los puntos críticos que dificultan la aplicación del instrumento vigente y determinar las acciones y estrategias con el objetivo de reformar la propuesta normativa homologada a la legislación nacional actual.

Marco Jurídico:

El literal a) del artículo 55 del COOTAD establece como competencia exclusiva del gobierno autónomo descentralizado municipal “planificar, junto con otras instituciones del sector pública y actores de la sociedad, el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural, en el marco de la interculturalidad y plurinacionalidad y el respeto a la diversidad”;

El artículo 87 del COOTAD, establece en sus literales a), e) y v), entre otras, las siguientes atribuciones del Concejo Metropolitano “a) *Ejercer la facultad normativa en las materias de competencia del gobierno autónomo descentralizado metropolitano, mediante la expedición de ordenanzas metropolitanas, acuerdos y resoluciones; (...) e) Aprobar el plan metropolitano de desarrollo y el de ordenamiento territorial elaborados participativamente con la acción del concejo metropolitano de planificación, los gobiernos parroquiales y las instancias de participación ciudadana, así como evaluar la ejecución de aquellos; (...) v) Regular y controlar el uso del suelo en el territorio del distrito metropolitano, de conformidad con las leyes sobre la materia, y establecer el régimen urbanístico de la tierra...*”; Los artículos 474 y 483 del COOTAD regulan los proyectos de fraccionamiento o reestructuración de lotes y el ejercicio de la potestad administrativa de integración o unificación de lotes;

El artículo 2 de la Ley Orgánica de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito establece que el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito cumplirá, entre otras, con las finalidades de regular el uso y la adecuada ocupación del suelo;

El artículo 12 de la LOOTUGS, prevé en su numeral 3, que para el efectivo ejercicio de la competencia de ordenamiento territorial: *“...los instrumentos de ordenamiento territorial de los niveles regional, provincial, cantonal, parroquial rural y regímenes especiales son los planes de desarrollo y ordenamiento territorial y los planes complementarios, aprobados por los respectivos Gobiernos Autónomos Descentralizados y los regímenes especiales en el ámbito de sus competencias...”*;

El artículo 27, ibídem, prevé que: *“...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; determinando que, el Consejo Técnico dictará las normas correspondientes para la regulación del plan de uso y gestión.”*;

El Artículo 27 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, respecto al Plan de uso y gestión de suelo, define 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 28 de la LOOTUGS define: *“Componente estructurante del plan de uso y gestión de suelo. Estará constituido por los contenidos de largo plazo que respondan a los objetivos de desarrollo y al modelo territorial deseado según lo establecido en el plan de desarrollo y ordenamiento territorial municipal o metropolitano, y las disposiciones correspondientes a otras escalas del ordenamiento territorial, asegurando la mejor utilización de las potencialidades del territorio en función de un desarrollo armónico, sustentable y sostenible, a partir de la determinación de la estructura urbano-rural y de la clasificación del suelo.”*

El Artículo 29 de la LOOTUGS define: *“Componente urbanístico del plan de uso y gestión de suelo. Establecido el componente estructurante, los planes de uso y gestión deberán determinar el uso y edificabilidad de acuerdo a la clasificación del suelo, así como los instrumentos de gestión a ser empleados según los requerimientos específicos.”*

El Artículo 31 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, sobre los Planes urbanísticos complementarios, establece: *“Los planes urbanísticos complementarios son aquellos dirigidos a detallar, completar y desarrollar de forma específica las determinaciones del plan de uso y gestión de suelo. Son planes complementarios: los planes maestros sectoriales, los parciales y otros instrumentos de planeamiento urbanístico.*

Estos planes están subordinados jerárquicamente al plan de desarrollo y ordenamiento territorial y no modificarán el contenido del componente estructurante del plan de uso y gestión de suelo.”

El Artículo 32 de la LOOTUGS sobre los planes parciales, establece lo siguiente: *“Los planes parciales tienen por objeto la regulación urbanística y de gestión de suelo detallada para los polígonos de intervención territorial en suelo urbano y en suelo rural de expansión urbana. Los planes parciales determinarán:*

- 1. La normativa urbanística específica, conforme con los estándares urbanísticos pertinentes.*

2. Los programas y proyectos de intervención física asociados al mejoramiento de los sistemas públicos de soporte, especialmente en asentamientos de hecho, y la ejecución y adecuación de vivienda de interés social.

3. La selección y aplicación de los instrumentos de gestión de suelo y la delimitación de las unidades de actuación urbana necesarias, conforme con lo establecido en el plan de uso y gestión de suelo a fin de consolidar los sistemas públicos de soporte y responder a la demanda de vivienda de interés social.

4. La infraestructura necesaria para los servicios de agua segura y saneamiento adecuado.”

El Artículo 34 de la LOOTUGS sobre la obligatoriedad del plan parcial establece lo siguiente: *Los planes parciales serán de aplicación obligatoria en suelo de expansión urbana y contendrán la selección de los instrumentos de gestión, determinaciones para su aplicación y la definición de las unidades de actuación necesarias de acuerdo con lo definido en la presente Ley. Los planes parciales serán obligatorios en caso de aplicación del reajuste de terrenos, integración inmobiliaria, cooperación entre partícipes cuando se apliquen mecanismos de reparto equitativo de cargas y beneficios, así como en la modificación de usos de suelo y en la autorización de un mayor aprovechamiento del suelo.*

La Disposición Transitoria Quinta de la LOOTUGS establece que *“Los Gobiernos Autónomos Descentralizados adecuarán sus planes de desarrollo y ordenamiento territorial y las ordenanzas correspondientes en el primer año del siguiente periodo de mandato de las autoridades locales. Sin embargo, en el caso de realizar alguna intervención que según la normativa vigente requiera de un plan parcial, se aprobarán previo a iniciar dicha intervención.”*

La Ordenanza Metropolitana 0352, correspondiente al Plan Especial Bicentenario, en la Disposición Transitoria Primera establece que, el Plan regirá hasta que se alcancen los objetivos y resultados establecidos, contemplándose como límite temporal el año 2022. La revisión del Plan Especial se realizará cada cinco años bajo la responsabilidad de la Dirección de Políticas y Planeamiento del Suelo y Espacio Público de la Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda, en coordinación con la Administración Zonal Eugenio Espejo; y, se someterá a consideración de la Comisión de Suelo y Ordenamiento Territorial y del Concejo Metropolitano de Quito para su aprobación, mediante ordenanza; por este motivo la Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda conforme el período previsto en la disposición precitada, ha iniciado el proceso de revisión quinquenal que apunta a reforzar y mejorar los puntos críticos que dificultan la aplicación del instrumento;

La Resolución A010, del 31 de marzo de 2011, la Alcaldía Metropolitana del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, faculta a la Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda la formulación de políticas públicas territoriales respecto al uso y aprovechamiento de suelo, hábitat y vivienda le asigna la misión de ejercer la rectoría de las políticas públicas metropolitanas en los ámbitos de ordenamiento territorial, hábitat y vivienda; planificar y gestionar el desarrollo territorial del DMQ;

Mediante Resolución del Concejo Metropolitano No. 408-2012 del 11 de julio de 2012 se aprobó el proyecto general del Parque de la Ciudad que será consolidado en el terreno ocupado por el actual Aeropuerto Internacional Mariscal Sucre.

Análisis Técnico:

La Ordenanza Metropolitana 0352, sancionada el 01 de febrero de 2013, correspondiente al Plan Especial Bicentenario para la consolidación del Parque de la Ciudad y el redesarrollo de su entorno urbano, establece la consolidación de la centralidad Bicentenario, determinada como *atractor global* en el Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.

Esta planificación inició en el año 2012, cuando se propuso una transformación urbanística del antiguo aeropuerto Mariscal Sucre y la densificación de su entorno urbano, misma que supone edificios en diferentes alturas, desde los 6 pisos hasta los 30 pisos, que incorporan parámetros de diseño sostenible, a esto se suma el desarrollo de la red vial que prioriza el mejoramiento del espacio público y la incorporación de la red verde urbana.

La planificación urbana contempló para su desarrollo un horizonte aproximado de 30 años, en los cuales los cambios generacionales, las edificaciones y otros elementos esenciales de la estructura urbana tendrán que ser renovados. Bajo esta premisa de planeación urbana se estableció la Disposición Transitoria Primera que instituye: *“el Plan regirá hasta que se alcancen los objetivos y resultados establecidos, contemplándose como límite temporal el año 2022”*; existiendo además revisiones quinquenales para el efecto de su ajuste y actualización correspondiente.

La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, aprobada en el año 2016, plantea instrumentos de planeación y gestión de suelo ya propuestos en el Plan Bicentenario, aunque con diferente aplicación y conceptualización, y genera nuevos instrumentos que posibilitan modalidades de desarrollo además de las establecidas en la Ordenanza Metropolitana 0352, entre estas, algunos instrumentos de gestión de suelo que deberán desarrollarse en la normativa de los Gobiernos Autónomos Descentralizados dentro de sus planes de uso y gestión del suelo, como el anuncio de proyecto o la concesión onerosa de derechos.

En este contexto, el período previsto en la Disposición Transitoria Primera del Plan, merecía una revisión quinquenal del instrumento normativo en el año 2018, que debía apuntar a identificar los puntos críticos de implementación a través del diagnóstico correspondiente y determinar las acciones y estrategias del planeamiento urbanístico y del modelo de gestión de suelo con el objetivo de reforzar y eliminar problemáticas encontradas.

La formulación del Plan de Uso y Gestión del Suelo del DMQ obliga la actualización de los instrumentos normativos y de planeamiento del suelo para ser homologados a las disposiciones y herramientas que la ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo habilitó para el ejercicio de la planificación urbana a nivel nacional y local.

Al respecto la Disposición Transitoria Quinta de la LOOTUGS establece que *“Los Gobiernos Autónomos Descentralizados adecuarán sus planes de desarrollo y ordenamiento territorial y las ordenanzas correspondientes en el primer año del siguiente periodo de mandato de las autoridades locales. Sin embargo, en el caso de realizar alguna intervención que según la normativa vigente requiera de un plan parcial, se aprobarán previo a iniciar dicha intervención.”*

Por esa razón se hace necesario incorporar la reforma al Plan Especial Bicentenario al Plan de Uso y Gestión del Suelo, debido a que por su alcance debería actual como un Plan Parcial y para el efecto, primero debe existir la homologación de la normativa local a la LOOTUGS.

El análisis técnico realizado en el desarrollo del Plan de Uso y Gestión del Suelo ha permitido identificar las siguientes condiciones normativas dentro del polígono del Plan Bicentenario:

MODELO TERRITORIAL PMDOT

El Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial 2012 – 2022 y el PMDOT 2015 – 2025, determinó a la centralidad Bicentenario como una centralidad de escala metropolitana, razón por la cual, la ordenanza 352 del año 2013 la planifica con los usos de suelo y edificabilidades necesarios para su funcionamiento de escala metropolitana.

SUBCLASIFICACIÓN DEL SUELO

La categoría de subclasificación del suelo definida en la LOOTUGS para cada clasificación (urbana y rural) es el primero paso del componente estructurante, antes de iniciar la asignación de la normativa de aprovechamiento. La ley define lo siguiente:

Artículo 18.- Suelo Urbano. *El suelo urbano es el ocupado por asentamientos humanos concentrados que están dotados total o parcialmente de infraestructura básica y servicios públicos, y que constituye un sistema continuo e interrelacionado de espacios públicos y privados. Estos asentamientos humanos pueden ser de diferentes escalas e incluyen núcleos urbanos en suelo rural. Para el suelo urbano se establece la siguiente subclasificación:*

1. Suelo urbano consolidado. *Es el suelo urbano que posee la totalidad de los servicios, equipamientos e infraestructuras necesarios, y que mayoritariamente se encuentra ocupado por la edificación.*

2. Suelo urbano no consolidado. *Es el suelo urbano que no posee la totalidad de los servicios, infraestructuras y equipamientos necesarios, y que requiere de un proceso para completar o mejorar su edificación o urbanización.*

3. Suelo urbano de protección. *Es el suelo urbano que por sus especiales características biofísicas, culturales, sociales o paisajísticas, o por presentar factores de riesgo para los asentamientos humanos, debe ser protegido, y en el cual se restringirá la ocupación según la legislación nacional y local correspondiente. Para la declaratoria de suelo urbano de protección, los planes de desarrollo y ordenamiento territorial municipales o metropolitanos acogerán lo previsto en la legislación nacional ambiental, patrimonial y de riesgos.*

Para la delimitación del suelo urbano se considerará de forma obligatoria los parámetros sobre las condiciones básicas como gradientes, sistemas públicos de soporte, accesibilidad, densidad edificatoria, integración con la malla urbana y otros aspectos.

El Plan Especial Bicentenario no consideró la subclasificación del Suelo debido a que esta disposición no existía en el año 2013.

El Plan de Uso y Gestión del Suelo, dentro del componente estructurante definió una metodología de análisis territorial que permitirá medir el nivel de consolidación de las áreas urbanas.

Metodología:

Para definir la clasificación del suelo urbano y rural en el DMQ, se realiza el análisis de consolidación de los diversos asentamientos humanos y el abastecimiento de sus sistemas públicos de soporte; la información obtenida es profundizada y ajustada a partir de la identificación de los conflictos urbano-rurales. Finalmente se propone la racionalización del límite urbano-rural.

En concordancia con lo que establece el Reglamento de la LOOTUGS y los contenidos para la propuesta de la clasificación del suelo, se utiliza el método de Análisis Multicriterio, el mismo que considera un número determinado de variables con el objetivo de lograr una lectura estadística de la dinámica territorial en el DMQ, el cálculo de este proceso se lo realiza a partir de los siguientes parámetros:

- Insumos
- Unidades de análisis
- Variables
- Procedimiento de análisis
- Procedimiento de ajuste
- Asignación de clasificación y subclasificación de suelo

Insumos:

El Plan de Uso y Ocupación de Suelo del DMQ vigente aprobado bajo ordenanza No. 210 en el 2018, es el principal insumo del cual se generan los diferentes análisis normativos y territoriales para la formulación del PUGS.

En consecuencia, para la clasificación y posterior subclasificación de suelo, se consideraron los siguientes parámetros:

- Límite urbano vigente: El cual contiene la clasificación actual del suelo del DMQ en urbano y rural.
- Aprovechamiento urbanístico: Del cual principalmente se tuvieron a consideración: usos de suelo principales, número de pisos, coeficiente de ocupación en planta baja (COS_PB), lote mínimo y coeficiente de ocupación total (COS_TOTAL).

Unidades de análisis:

Con la finalidad de aplicar el método de análisis multicriterio, una vez identificados los insumos necesarios, se determinan las unidades de análisis, en las cuales se va a medir el nivel de consolidación de los asentamientos humanos y sus diversas características.

Se definen como áreas con características de homogeneidad determinadas con diferenciaciones en el suelo urbano y rural vigente; y en función a los siguientes criterios:

- Unidades de análisis en Suelo Urbano: se delimitan acorde a la identificación visual de consolidación y aglomeración constructiva, consolidación de la trama vial, tamaño de lotes, fraccionamiento de suelo, zonificación, y usos de suelo principales: residenciales, de uso múltiple, industriales y equipamientos de escala metropolitana.

- Unidades de análisis en Suelo Rural: además de los criterios anteriormente señalados, se incluye la identificación de áreas con provisión acumulada de servicios básicos, asentamientos humanos dispersos, y usos de suelo: residencial rural, agrícola residencial, protección ecológica, recursos naturales no renovables y naturales, así como de producción sostenible, con sus diferenciaciones correspondientes.

Variables:

Una vez delimitadas las unidades principales de análisis, sus respectivas zonas de muestra y en su interior las unidades constructivas, se definen las siguientes variables que estarán sujetas al análisis multicriterio:

- **Niveles de ocupación:** Se analiza la relación entre el área edificada en planta baja y el área máxima permitida a edificar por la normativa en planta baja (COS PB). Esto nos da como resultado el porcentaje real de ocupación en planta baja con respecto a la norma, en un rango que va desde la subutilización hasta la sobreocupación.
- **Nivel de edificabilidad:** En este punto se analiza la relación entre el área edificada total (planta baja x número de pisos construidos) y el área máxima permitida a edificar por la normativa, representada por el COS TOTAL. Con este análisis se obtiene el grado de edificabilidad que permite conocer si el aprovechamiento real es menor o mayor a lo determinado por la norma.
- **Sistemas Público de Soporte:** la LOOTUGS define a los Sistemas Públicos de Soporte (SPS) como “las infraestructuras para la dotación de servicios básicos y los equipamientos sociales y de servicio requeridos para el buen funcionamiento de los asentamientos humanos”. Adicionalmente, la normativa urbana vigente indica que la capacidad de utilización máxima de los SPS es condicionante para la determinación del aprovechamiento del suelo. En este sentido se analizan los servicios básicos: agua potable, alcantarillado, energía eléctrica; equipamientos, y vías que se disponen en el territorio por nivel de cobertura.
- **Densidad poblacional:** Este apartado se refiere al número de personas que habitan en un área determinada. La densidad habitacional caracteriza un tejido urbano y su análisis es importante ya que permite conocer su relación con la densidad óptima que se propone en el plan, para evaluar la clasificación del suelo y establecer los ajustes normativos del caso.

Grado de consolidación:

En el análisis del grado de consolidación donde sus variables son el nivel de ocupación y el nivel, edificabilidad se tomó como base las muestras definidas para las unidades de análisis y se realizaron los procesos geográficos en base a la categorización y rangos definidos para polígonos en suelo urbano y suelo rural. Las categorías y los rangos para polígonos urbanos y rurales son:

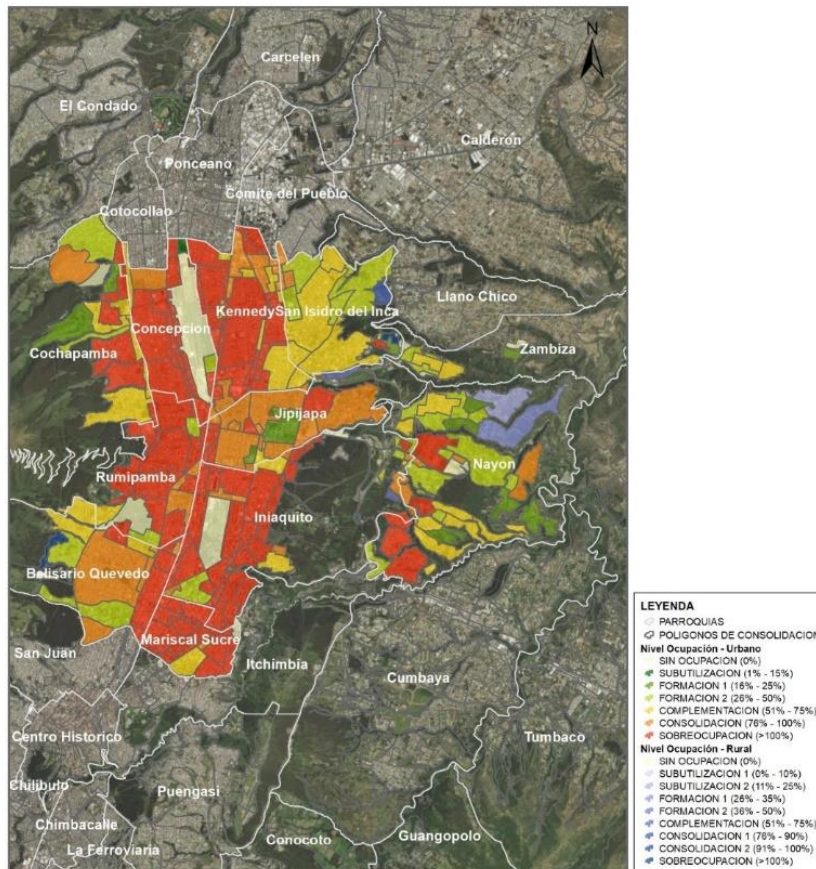
Nivel de ocupación para unidades urbanas

0%	Sin Ocupación
1-15%	Subutilización
16-25%	Formación 1
26%-50%	Formación 2
51%-75%	Complementación
76%-100%	Consolidación
más a 100%	Sobreocupación

Nivel de edificabilidad para unidades urbanas

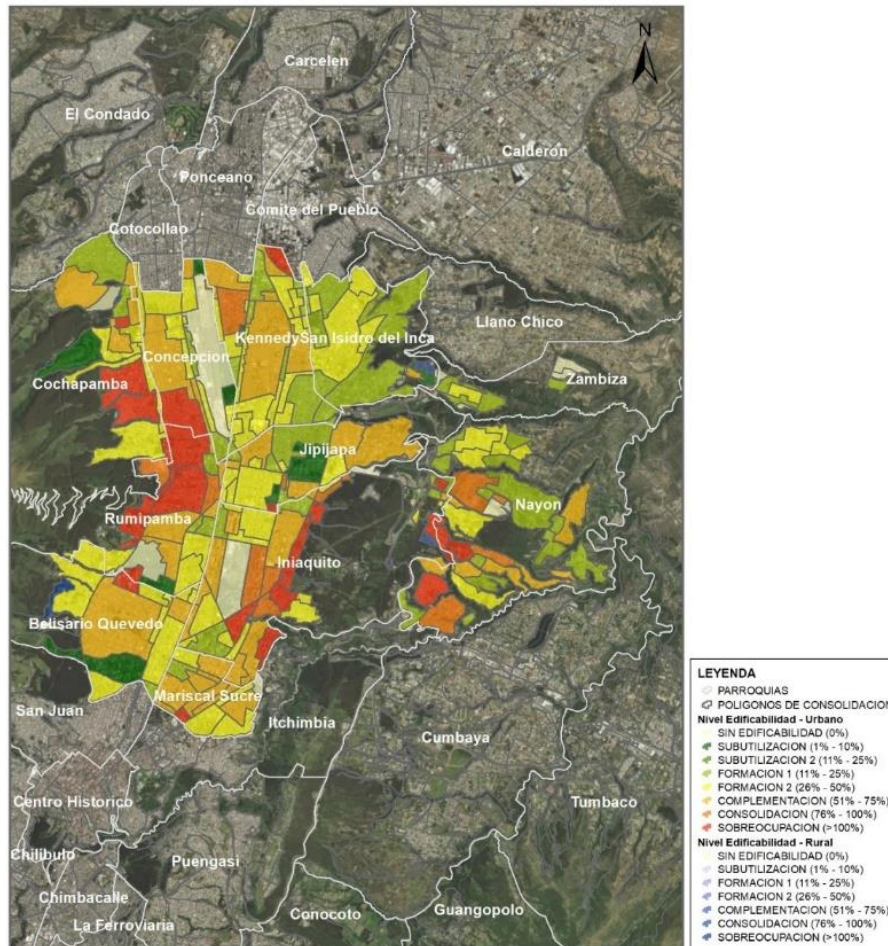
0%	Sin Edificabilidad
1-10%	Subutilización
11-25%	Formación 1
26%-50%	Formación 2
51%-75%	Complementación
76%-100%	Consolidación
más a 100%	Sobreocupación

Gráfico 1. Nivel de ocupación AZEE



Fuente: Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda (STHV, 2020)

Gráfico 2. Nivel de edificabilidad AZEE



Fuente: Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda (STHV, 2020)

POLÍGONOS DE INTERVENCIÓN TERRITORIAL Y TRATAMIENTOS URBANÍSTICOS

La ordenanza 352 incorpora el concepto de tratamientos urbanísticos que no se utiliza en el Plan de Uso y Ocupación del Suelo.

Los tratamientos de esa ordenanza son los siguientes:

NUEVO DESARROLLO. - Son terrenos de grandes dimensiones, subutilizados o con usos inadecuados en relación con los objetivos de desarrollo urbanístico definidos en esta ordenanza que permiten la implementación de proyectos inmobiliarios a gran escala, de trascendencia e impacto en su entorno urbano, con potencialidad para funcionar como detonantes del redesarrollo.

REDESARROLLO. - Son áreas con sistemas viales y de espacio público deficitario y fraccionamiento de lotes alto, disparejo o con geometrías desfavorables, que requieren de una reconfiguración de los sistemas públicos y del parcelario como condicionante para una intensificación del uso y ocupación ordenada del suelo, con calidad, equitativa y sustentable.

RENOVACIÓN. - Son áreas aptas para una intensificación del uso y ocupación del suelo sin necesidad de ampliar los sistemas de soporte o con posibilidades de adecuaciones mínimas.

CONSOLIDACIÓN. - Son áreas que disponen de considerables potenciales para la intensificación del uso y ocupación del suelo sobre la base de la normativa urbanística vigente.

De acuerdo a la LOOTUGS antes de asignar tratamientos urbanísticos es necesario definir un polígono de intervención territorial, definido como áreas urbanas o rurales definidas por los planes de uso y gestión de suelo, a partir de la identificación de características homogéneas de tipo geomorfológico, ambiental, paisajístico, urbanístico, socio-económico e histórico-cultural, así como de la capacidad de soporte del territorio, o de grandes obras de infraestructura con alto impacto sobre el territorio, sobre las cuales se deben aplicar los tratamientos correspondientes.

De esta manera, de acuerdo a la Ley, antes de asignar un tratamiento urbanístico deberán definirse polígonos de intervención territorial.

En la LOOTUGS, los tratamientos urbanísticos son las disposiciones que orientan las estrategias de planeamiento urbanístico de suelo urbano y rural, dentro de un polígono de intervención territorial, a partir de sus características de tipo morfológico, físico-ambiental y socio-económico.

Para el suelo urbano, rigen los siguientes tratamientos:

a) **Tratamiento de conservación.** Se aplica a aquellas zonas urbanas que posean un alto valor histórico, cultural, urbanístico, paisajístico o ambiental, con el fin de orientar acciones que permitan la conservación y valoración de sus características, de conformidad con la legislación ambiental o patrimonial, según corresponda.

b) **Tratamiento de consolidación.** Se aplica a aquellas áreas con déficit de espacio público, infraestructura y equipamiento público que requieren ser mejoradas, condición de la cual depende el potencial de consolidación y redensificación.

c) **Tratamiento de desarrollo.** Se aplican a zonas que no presenten procesos previos de urbanización y que deban ser transformadas para su incorporación a la estructura urbana existente, alcanzando todos los atributos de infraestructuras, servicios y equipamientos públicos necesarios.

d) **Tratamiento de mejoramiento integral.** Se aplica a aquellas zonas caracterizadas por la presencia de asentamientos humanos con alta necesidad de intervención para mejorar la infraestructura vial, servicios públicos, equipamientos y espacio público y mitigar riesgos, en zonas producto del desarrollo informal con capacidad de integración urbana o procesos de redensificación en urbanizaciones formales que deban ser objeto de procesos de reordenamiento físico-espacial, regularización predial o urbanización.

e) **Tratamiento de renovación.** Se aplica en áreas en suelo urbano que por su estado de deterioro físico, ambiental y/o baja intensidad de uso y la pérdida de unidad morfológica, necesitan ser reemplazadas por una nueva estructura que se integre física y socialmente al conjunto urbano. El aprovechamiento de estos potenciales depende de la capacidad máxima de utilización de los sistemas públicos de soporte.

f) **Tratamiento de sostenimiento.** Se aplica en áreas que se caracterizan por un alto grado de homogeneidad morfológica, coherencia entre el uso y la edificación y una relación de equilibrio entre la capacidad máxima de utilización de los sistemas públicos de soporte y los espacios edificados que no requiere de la intervención en la infraestructura y equipamientos públicos, sino de la definición de una normativa urbanística destinada a mantener el equilibrio orientado.

Además, la Ley dispone que en el plan de uso y gestión de suelo asignará los tratamientos según la clasificación del suelo de la siguiente manera:

1. Para suelo urbano consolidado se aplicarán los tratamientos de conservación, sostenimiento o renovación.
2. Para suelo urbano no consolidado se aplicará los tratamientos de mejoramiento integral, consolidación o desarrollo.
3. Para el suelo rural de expansión urbana se aplicará el tratamiento de desarrollo.
4. Para el suelo urbano y rural de protección se aplicarán los tratamientos de conservación y recuperación.
5. Para el suelo rural de producción y de aprovechamiento extractivo se aplicarán los tratamientos de promoción productiva, recuperación o mitigación.

En base al contenido de la LOOTUGS, la forma como se aplicaron los tratamientos urbanísticos en la Ordenanza 352 no sería la correcta, por lo que los tratamientos deben ser homologados en su conceptualización y aplicación a polígonos de intervención territorial. Los tratamientos de nuevo desarrollo, o redesarrollo de la ordenanza 352 no existen en la legislación actual, de la misma manera, el tratamiento de consolidación utilizado en la mencionada ordenanza, en la conceptualización de la LOOTUGS no se aplica en áreas consolidadas, como sí lo hacía la ordenanza del año 2013.

Considerando que la LOOTUGS establece que los tratamientos urbanísticos se aplican a polígonos de intervención territorial, el primer elemento a considerar es la delimitación del área de transformación como un PIT, con tratamiento urbanístico de Renovación, y ya no de Nuevo Desarrollo, Consolidación o Redesarrollo.

Al ser un suelo urbano consolidado, al PIT del Plan Bicentenario, de acuerdo a la conceptualización de tratamientos de la LOOTUGS, le corresponde el tratamiento de **Renovación**.

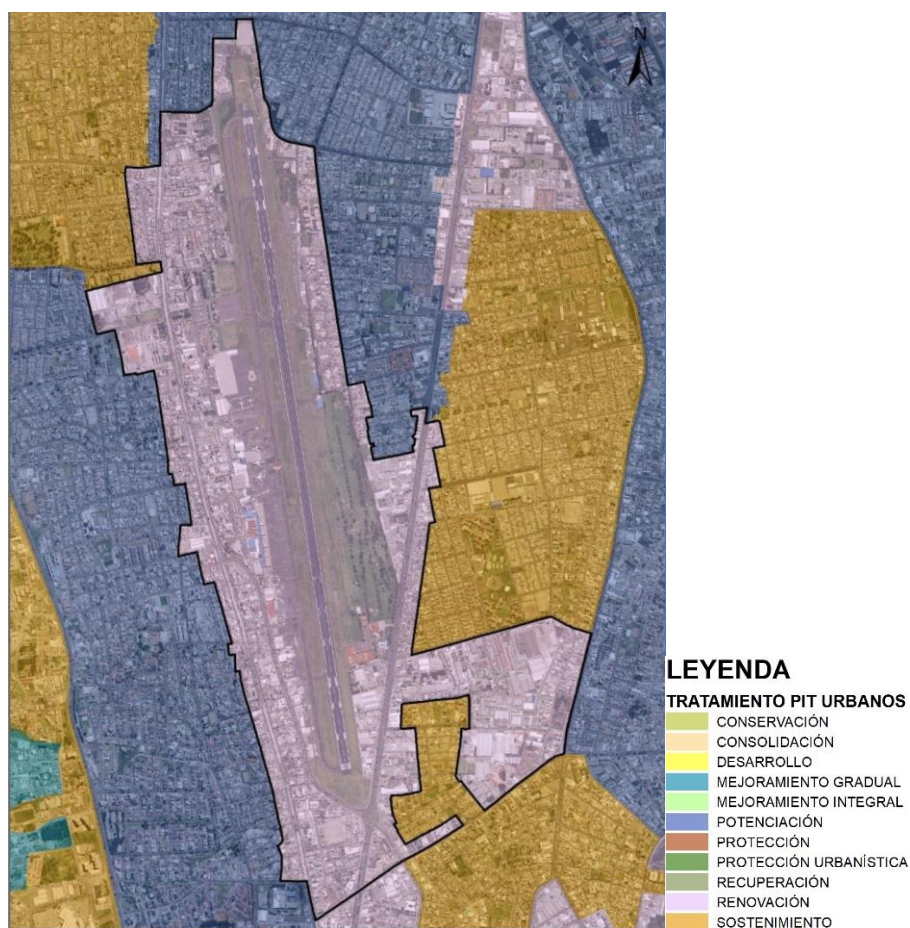
Gráfico 3. Tratamientos urbanísticos OM 352



Fuente: Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda (STHV, 2013)

El tratamiento de Renovación se aplica en áreas de suelo urbano que, por su estado de deterioro físico, ambiental y/o baja intensidad de uso y pérdida morfológica necesitan ser reemplazadas por una nueva estructura que se integre física y socialmente al conjunto urbano. El aprovechamiento de estos potenciales depende de la capacidad máxima de utilización de los sistemas públicos de soporte.

Gráfico 4. Tratamientos urbanísticos propuestos por el PUGS para la centralidad Bicentenario



Fuente: Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda (STHV, 2013)

USOS DE SUELO

Los usos de suelo en el Código Municipal se definen de la siguiente manera:

Destino de los usos. -

1. La asignación de usos en suelo urbano, de expansión urbana y rural, se establece de acuerdo al destino de cada zona definida por el modelo de estructura establecido por el PMOT. Se clasifican en: a) Residencial. b) Múltiple. c) Comercial y de servicios. d) Industrial. e) Equipamiento. f) Protección ecológica. g) Preservación patrimonial. h) Recurso natural. i) Agrícola residencial. j) Uso de suelo exclusivo para desarrollo de vivienda de interés social, reubicación emergente de asentamientos ubicados en áreas de riesgo no mitigable y primera vivienda, infraestructura educativa y equipamiento comunitario.

2. Los usos de suelo referidos en el numeral anterior constan en el Mapa y cuadros correspondientes del PUOS. 3. En estos usos de suelo pueden aparecer zonas de riesgo, entendidas como suelo rural con pendientes superiores a 30 grados; y, suelos inestables, susceptibles a movimientos en masa (deslizamientos, derrumbes, etc.) que constarán en el mapa de riesgos correspondiente. En estas zonas se prohíbe todo tipo de edificación, debiendo conservar la vegetación existente.

La LOOTUGS determina que el plan de uso y gestión del suelo deberá asignar usos de suelo generales y específicos:

Uso general. Uso general es aquel definido por el plan de uso y gestión de suelo que caracteriza un determinado ámbito espacial, por ser el dominante y mayoritario.

Usos específicos. Usos específicos son aquellos que detallan y particularizan las disposiciones del uso general en un predio concreto, conforme con las categorías de uso principal, complementario, restringido y prohibido.

1. **Uso principal.** Es el uso específico permitido en la totalidad de una zona.

2. **Uso complementario.** Es aquel que contribuye al adecuado funcionamiento del uso principal, permitiéndose en aquellas áreas que se señale de forma específica.

3. **Uso restringido.** Es aquel que no es requerido para el adecuado funcionamiento del uso principal, pero que se permite bajo determinadas condiciones.

4. **Uso prohibido.** Es aquel que no es compatible con el uso principal o complementario, y no es permitido en una determinada zona. Los usos que no estén previstos como principales, complementarios o restringidos se encuentran prohibidos.

De esta manera el PIT del Bicentenario dentro del PUGS establece el uso general Múltiple, por ser una centralidad Metropolitana.

El Régimen de Suelo vigente define en el suelo urbano los siguientes usos:

- Múltiple
- Residencial Urbano 1
- Residencial Urbano 2
- Residencial Urbano 3
- Equipamiento

Dentro de la conceptualización de usos de suelo y de acuerdo a la Normativa Secundaria del Consejo Técnico Nacional de Uso y Gestión del Suelo, los usos residenciales se subclasifican de acuerdo a su densidad. De esta manera, dentro de la nueva normativa para el DMQ, los usos de suelo serán los siguientes:

Residencial urbano de Baja Densidad (RUB): Son zonas urbanas de uso residencial de baja densidad neta. Aplica en suelos urbanos consolidados o no consolidados, en los cuales es necesario restringir la altura de edificaciones y la forma de ocupación de la vivienda, en concordancia con la capacidad de carga de los sistemas públicos de soporte. Aplica también en zonas con exposición a amenazas altas y muy altas de movimientos en masa, inundaciones, flujos volcánicos, subsidencias y/o pendientes. La altura en su edificabilidad es mayoritariamente de 2 a 3 pisos y con forma de ocupación de preferencia aislada.

Residencial urbano de Media Densidad (RUM): Son zonas urbanas de uso residencial de media densidad neta. Aplica en suelos urbanos consolidados o no consolidados, con ciertas restricciones en la edificabilidad, en concordancia con la capacidad de los sistemas públicos de soporte, donde se admitirán edificaciones entre 2 y 8 pisos de altura mayoritariamente.

Residencial urbano de Alta Densidad (RUA): Son zonas urbanas de uso residencial de alta densidad neta. Aplica en suelos urbanos consolidados o no consolidados, en los que se promueve mayor edificabilidad, en concordancia con la capacidad de sistemas públicos de soporte, por lo que admite alturas superiores a los 8 pisos y diversas formas de ocupación del suelo.

Múltiple (M): Son zonas urbanas que promueven la alta mixticidad de actividades, en las cuales se puede implantar y desarrollar actividades económicas destinadas al intercambio de bienes y servicios en diferentes escalas y coberturas, con mezcla de equipamientos, industrias artesanales y de bajo impacto y usos residenciales. Aplica para suelos urbanos consolidados y no consolidados. Las centralidades se caracterizan por incorporar este uso, así como en ejes de vías principales.

Equipamiento (E): Corresponde al uso en el cual se destinan actividades e instalaciones que generen bienes y servicios para satisfacer las necesidades de la población, garantizar el esparcimiento y mejorar la calidad de vida en el Distrito, independientemente de su carácter público o privado.

Conclusión general: Estas consideraciones obligan a la adecuación de los usos de suelo de acuerdo a la nueva normativa del DMQ.

TAMAÑO MÍNIMO DEL LOTE MÍNIMO Y EDIFICABILIDAD:

Actualmente la disparidad de lotes, geometría y dimensiones reales de lotes y predios no permiten conseguir el área requerida para el cumplimiento de lotes mínimos establecidos por el plan especial aprobado en el año 2013, existiendo una imposibilidad de tramitar permisos (LMU 10 y LMU 20) para realizar intervenciones mayores y menores en dichos predios, lo que podría acarrear un deterioro edificatorio del sector.

El problema radica en: 1) la dificultad práctica y operativa de integrar lotes pequeños, para alcanzar bajo la figura de propiedad horizontal de los lotes integrados, las superficies mínimas de lotes exigidas por la norma, que en muchos casos es de 5.000m² o 10.000m² cuando la realidad del fraccionamiento se encuentra entre 200 m² y 600 m²; y 2) la imposibilidad de realizar tareas constructivas superiores a 40 m² al no alcanzar los requerimientos urbanísticos exigidos por la ordenanza. La combinación de esto, ha conducido a reclamos por parte de propietarios de predios pertenecientes a las diferentes unidades de gestión.

De este análisis se deriva que el mayor desafío de aplicabilidad de la norma se focaliza en los polígonos de tratamiento de redesarrollo (ordenanza 0352), donde el alto grado de fraccionamiento predial y la heterogeneidad y/o diversidad de los regímenes de propiedad, dificulta las tareas de unificación o integración parcelaria exigidas por la norma para proceder con la aprobación de intervenciones urbanas y arquitectónicas; por tanto se requiere de un fuerte sistema de incentivos que promuevan las integraciones y el desarrollo urbanístico.

Análisis de los lotes y predios dentro del área del plan

El anillo 2 que conforma el área de transformación urbanística del Plan Especial Bicentenario, se integra de 1877 lotes estos son privados y públicos, con las siguientes características:

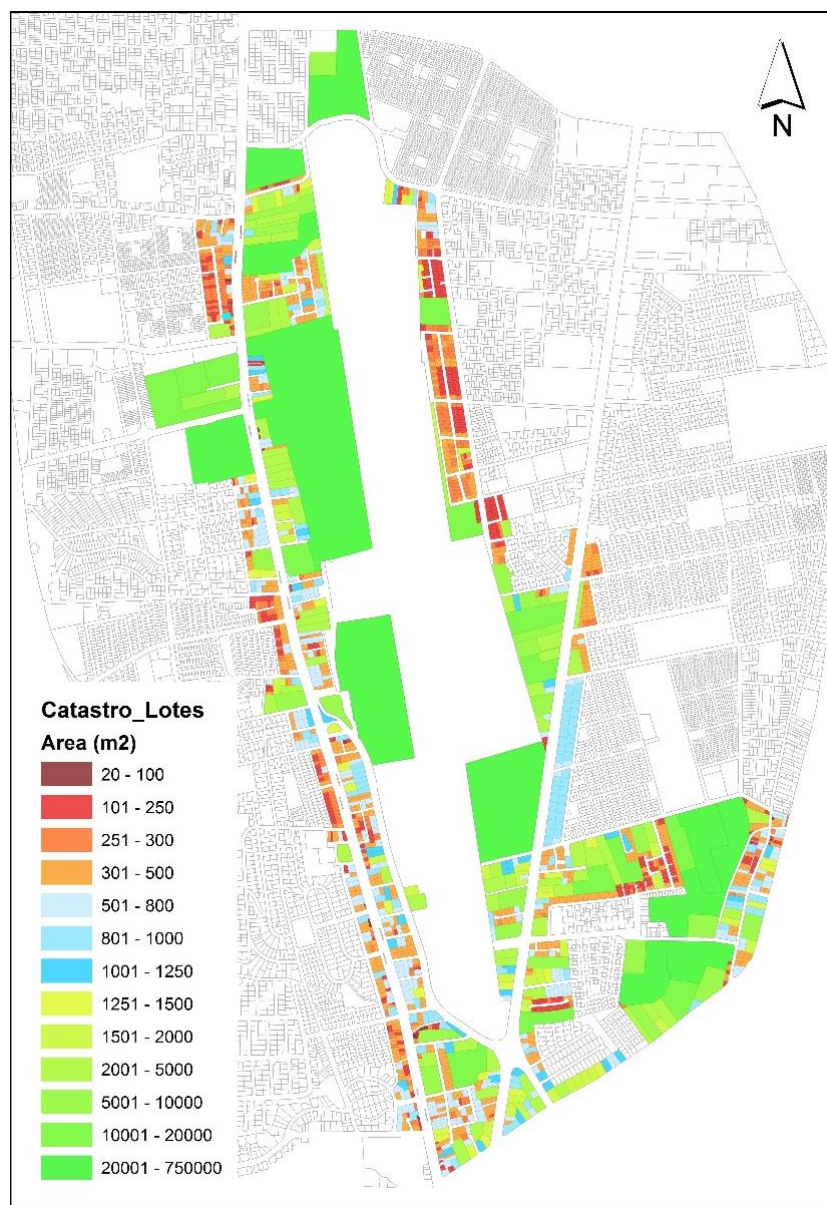
Tabla 1. Análisis de lotes y predios dentro del plan Bicentenario

Número de lotes	Área_ Lote		Área total del polígono m2	Porcentaje en función al número total de lotes ¹ %
	Desde_m2	Hasta_m2		
752	20	300	164.984,0	40,1
559	301	500	227.368,0	29,8
236	501	800	143.693,2	12,6
104	801	1000	95.426,8	5,5
68	1001	1500	83.314,2	3,6
37	1501	2000	63.400,4	2,0
68	2001	5000	210.764,1	3,6
26	5001	10000	188.142,3	1,4
10	10001	20000	130.723,3	0,5
17	20001	75000	2.488.365,4	0,9
1877			3.796.181,7	

Fuente: Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda (STHV, 2021)

¹ Si bien el porcentaje de número de lotes corresponde a un número que podría ser representativo, este difiere en función al área total del polígono que abarcan esos lotes en el anillo 2. esto quiere decir que esto influirá directamente sobre las posibilidades de integración de un polígono menudo (que contiene muchas unidades prediales) en relación a un polígono grande, el que podría estar conformado de una sola unidad.

Gráfico 5. Tamaño de Lotes centralidad Bicentenario



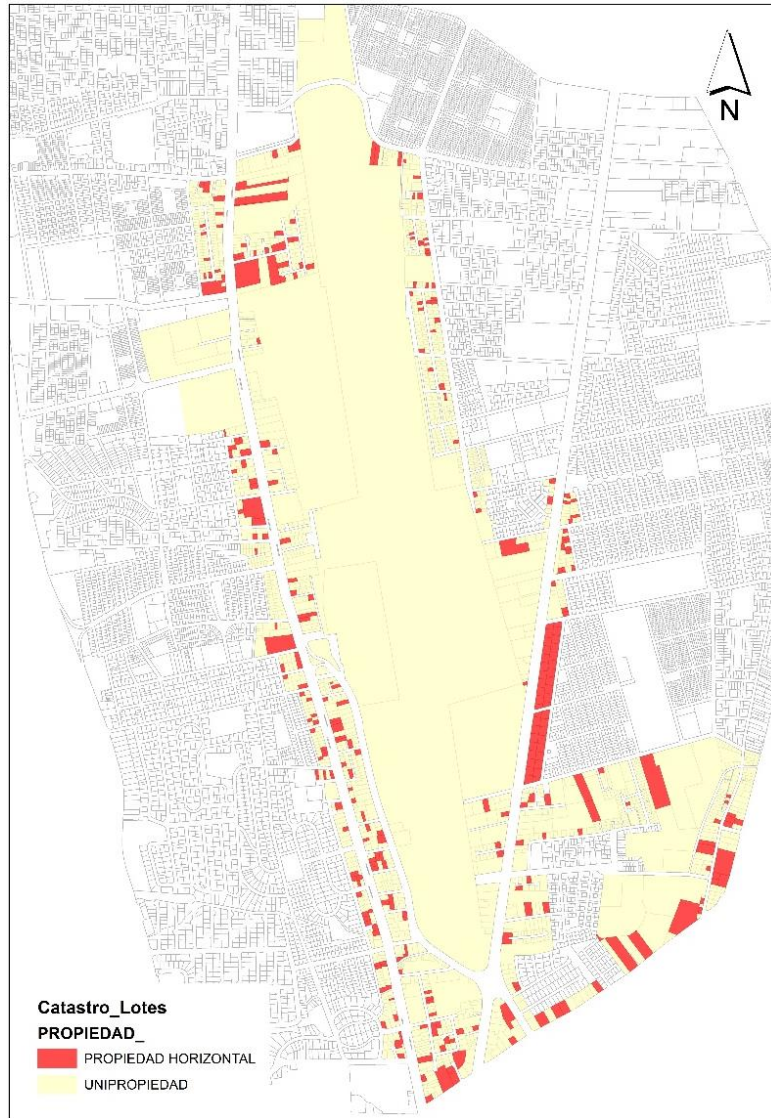
Fuente: Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda (STHV, 2021)

El área de transformación urbanística es de 380 hectáreas aproximadamente, de las cuales 180 pertenecen al Parque de la Ciudad.

Los predios que tienen un área de entre 20 a 300 m2 conforman un porcentaje del 40% aproximadamente y el área total de estos dentro del área de transformación es de 16,5 hectáreas, la que se considera como un área mínima que deberá soportar el proceso de transformación urbanística dentro del anillo 2 a través del reajuste de terrenos. También se conoce que el número de propietarios en este polígono varía en función de la tenencia, indicándose que 67 predios se hallan en **propiedad horizontal** y 685 se hallan en unipropiedad.

En general en la zona de transformación urbanística, se conoce que la tenencia de propiedad en unipropiedad es del 80% y el 20% restante es en propiedad horizontal y se distribuye de la siguiente manera:

Gráfico 1. Predios en propiedad horizontal centralidad Bicentenario



Fuente: Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda (STHV, 2013)

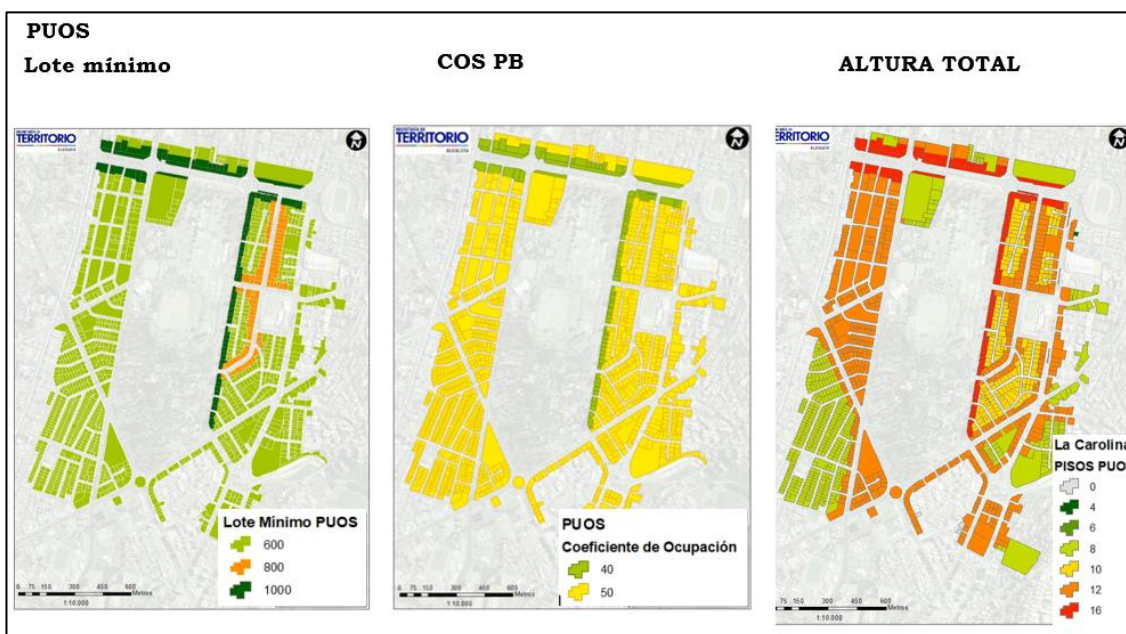
Por otra parte, se indica que el mayor porcentaje de área en metros cuadrados en el área de transformación urbanística pertenece a aquellos que se consideran como macro lotes como son la base aérea, el club de golf, los predios de Pintex, predio del Biess en la cabecera norte; entre otros.

Este porcentaje se estima en más del 35% del área de transformación urbanística, y la tenencia es de unipropiedad privada y pública, lo cual indica una clara necesidad de iniciar el desarrollo por estos predios como anclaje para la transformación urbana deseada.

Propuesta de edificabilidad para ser considerada en la reforma a través del PUGS:

Una vez estudiados los tamaños de lotes actuales² del Plan Bicentenario, edificaciones construidas en alturas superiores a 10 pisos y proyectos de más de 12 pisos con reajuste de terrenos llevados a cabo en la ciudad (referentes: Sector La Carolina, La Mariscal, La Pradera, Eloy Alfaro; entre otros), tamaños de lotes deseados en la norma del Plan Especial Bicentenario, tenencia de propiedad, dotación de servicios, porcentaje de implementación del Proyecto Parque de la Ciudad³ y valor del suelo, se propone que para lograr una consolidación tanto de la transformación urbanística del anillo 2, así como lograr la consolidación de las centralidades que integran el plan bicentenario.

Gráfico 2. Edificabilidad asignada en el PUOS para el sector de la Carolina



Fuente: Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda (STHV, 2020)

² Catastro 2019.

³ El Parque de la Ciudad se halla en estado de consolidación del 20% de acuerdo a los datos proporcionados por el EPMOP, METROQ, QUITO TURISMO, entre otras empresas encargadas de la gestión e implementación de las diferentes etapas que integra el Parque de la Ciudad, entre ellas el Parque Bicentenario, Estación Intermodal El Labrador, Unidad Educativa Humberto Mata, sistemas viales y red de espacio público, Centro de Convenciones Bicentenario y Franja de Seguridad (Aeropolicia, Bomberos y Centro de Atención a Desastres).

Se precisan establecer al menos los siguientes criterios:

1. Disminuir el área de lotes mínimo requerido (con el fin de englobar lotes, pero en menor escala);
2. Establecer rangos para lotes mínimos;
3. Los beneficios provenientes de la norma 2013, deberán establecerse en la medida de lo posible siempre superiores a la norma 2012;
4. Establecer un volumen potencial edificatorio máximo;
5. Establecer un aprovechamiento básico de edificabilidad en reconocimiento a las edificaciones ya construidas existentes en el sector y a la disponibilidad de lotes vacantes;
6. En el caso de la imposibilidad del cobro del plusvalor del suelo en los sectores, activar otros mecanismos de compensación por obras y mejoras.
7. Equiparar el balance edificatorio respecto a la norma existente en el año 2012 y la norma propuesta en 2013.
8. Reconocer y priorizar los sectores que tendrán posibilidades de desarrollarse a través de proyectos arquitectónicos en edad inmediata, media y tardía.

Adicionalmente y de manera conjunta se requiere lo siguiente:

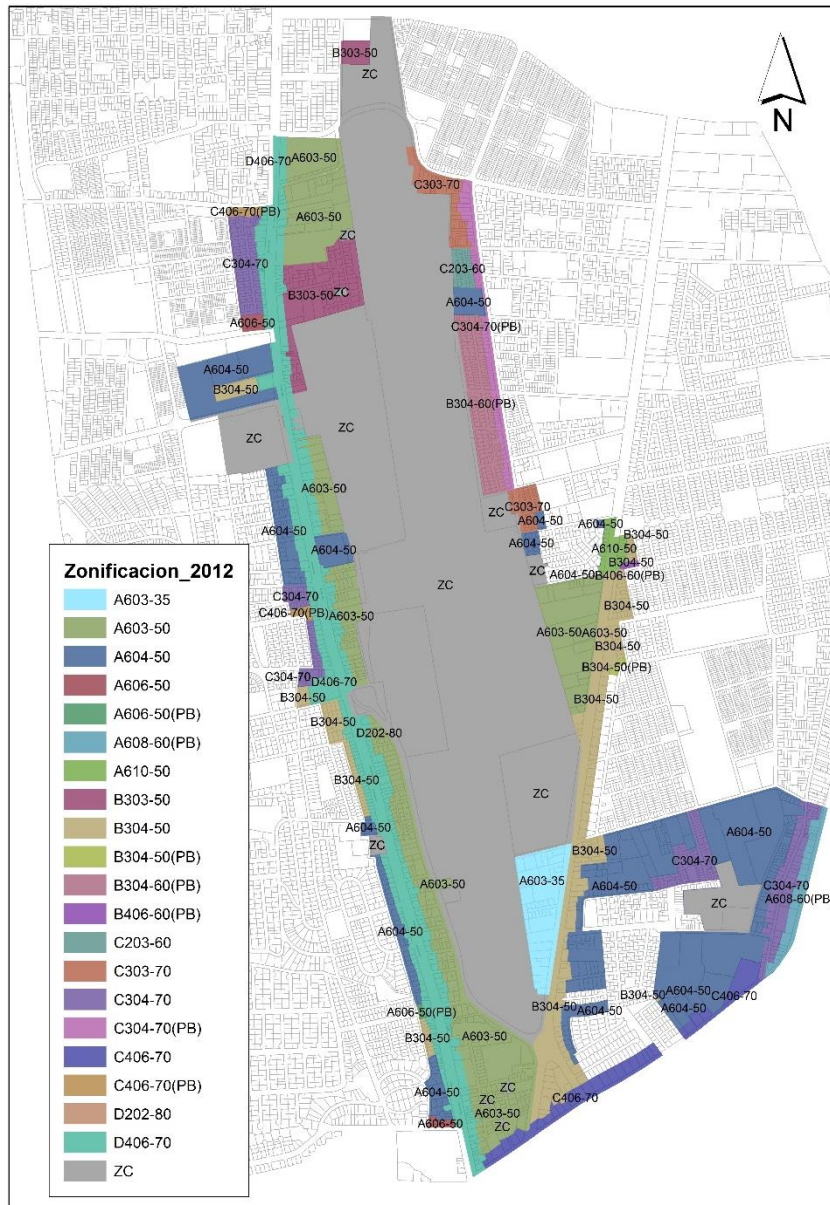
9. Homologar instrumentos en base a la LOOTUGS.
10. Mantener y actualizar las herramientas de gestión de suelo como los mecanismos de Integración parcelario/ reajuste de terrenos;
11. Simplificar el mecanismo de financiamiento del plan especial, y adaptarlo a uno ya vigente.
12. Realizar un ajuste a la propuesta sobre el sistema vial y red verde urbana (con el fin de precisar únicamente ejes estrictamente necesarios para su construcción al menos hasta el siguiente quinquenio);
13. Establecer el mecanismo procedimental para el reajuste de terrenos y el modelo fiduciario;
14. Definir el modelo gerencial con su misión, visión, alcances y competencias en el ejercicio de la operación urbanística y a su vez posibilitar al ente gestor como el competente en materia de operaciones futuras en el marco de la implementación del plan y del Plan de Uso y Gestión de Suelo del DMQ.
15. Establecer mecanismos de incentivo y desarrollo edificatorio.

Edificabilidad básica y máxima

La ordenanza 352 propone una edificabilidad única para los predios, zonas o unidades de gestión, cuya gestión depende de la posibilidad de generar operaciones integrales con un cálculo generalizado a las cargas totales del plan.

De esta manera los pisos de edificabilidad alcanzables dependen de la gestión asociada, sean 10 pisos o 30 pisos.

Gráfico 3 Edificabilidades asignadas en la OM 352



Fuente: Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda (STHV, 2021)

La LOOTUGS, respecto a edificabilidad define lo siguiente:

“Artículo 25.- Edificabilidad. La edificabilidad es la capacidad de aprovechamiento constructivo atribuida al suelo por el Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano. La capacidad de aprovechamiento constructivo atribuida al suelo será regulada mediante la asignación de:

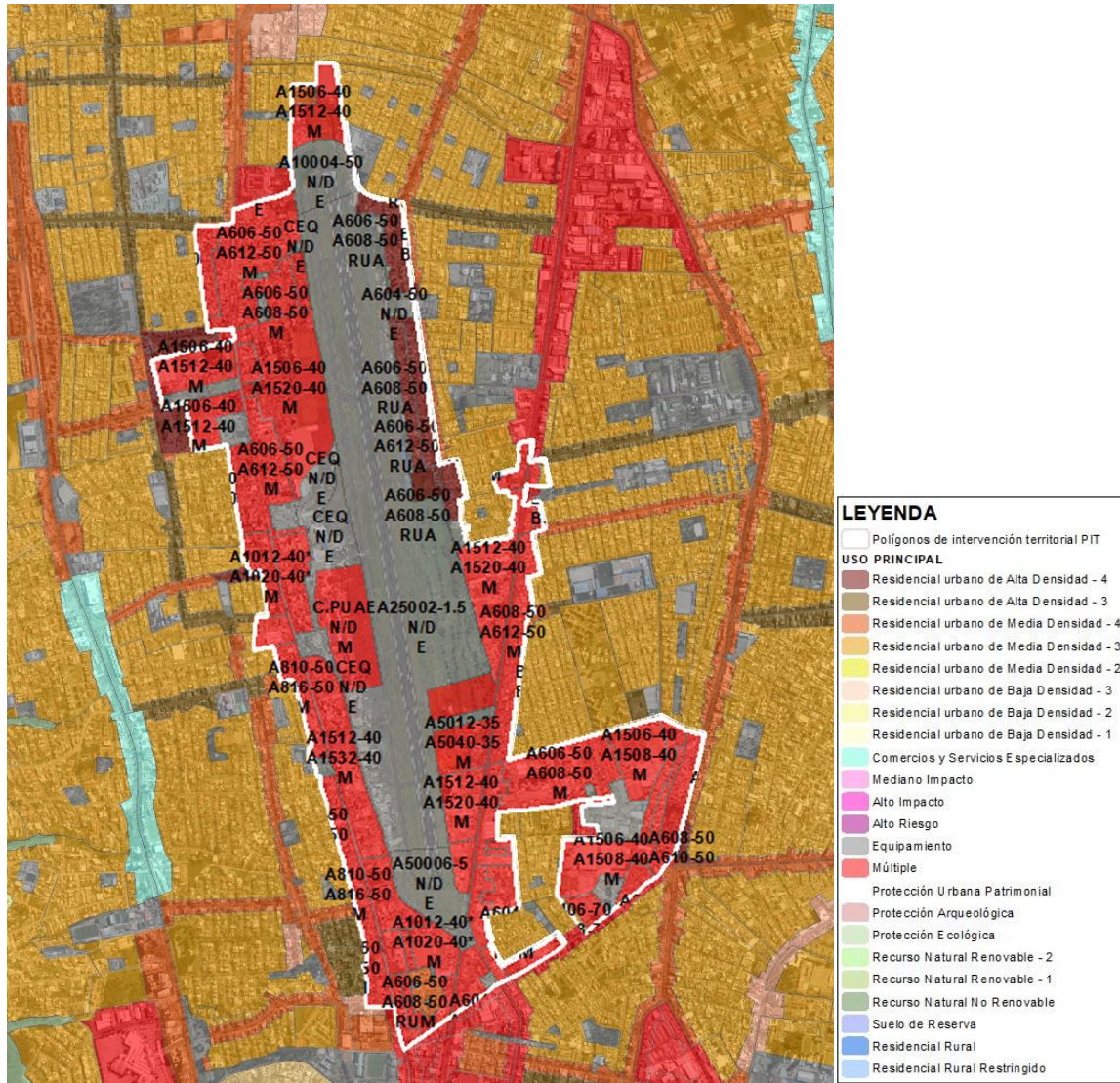
1. La edificabilidad general máxima. Es la edificabilidad total asignada a un polígono de intervención territorial o a cualquier otro ámbito de planeamiento, y se asignará en el plan de uso y gestión del suelo”.

“Artículo 26.- Edificabilidad básica. La edificabilidad básica es la capacidad de aprovechamiento constructivo atribuida al suelo por el Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano que

no requiere de una contraprestación por parte del propietario de dicho suelo. El Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano determinará la edificabilidad básica y podrá otorgar de manera onerosa el aprovechamiento superior al básico a excepción de los casos obligatorios que se definan en esta Ley o normativa secundaria.”

Se hace necesario homologar los criterios para la determinación de las edificabilidades a través de básicas y máximas onerosas, que permitan la captación de recursos para el financiamiento de las cargas generadas por el proceso de renovación urbana.

Gráfico 4 Edificabilidades asignadas para centralidad Bicentenario - PUGS



Fuente: Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda (STHV, 2021)

La propuesta incorporada al Plan de Uso y Gestión del Suelo, reduce el número de pisos básicos de la ordenanza 352, a alturas promedio de 6 a 12 pisos, y toma los rangos de las máximas alturas generadas en el año 2013 y las convierte en edificabilidades generales máximas, con la finalidad de aplicar de manera obligatoria el pago de concesión onerosa de derechos normado en la ley nacional. De no hacerse

este cambio se estaría “regalando” edificabilidad si se continúa con lo normado en la 352, lo cual dificulta la gestión y la aplicación directa de instrumentos de financiamiento.

VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL (VIS)

La obligatoriedad establecida en los artículos 40 y 41 Normas Específicas para la Gestión de Sectores de Tratamiento de Nuevo desarrollo y Redesarrollo respectivamente, de la Ordenanza 352 del 2013, en las cuales se exige que mínimo el 20% de la oferta de vivienda generada en un proyecto urbano arquitectónico deberá ser calificada como vivienda de interés social (VIS) para todos los terrenos, en el caso de tratamiento de Nuevo Desarrollo y solo para los terrenos iguales o mayores a 3.000 m², en el caso de tratamiento de Redesarrollo.

El problema radica en: 1) la dificultad en la generación del 20% de VIS en el mismo predio, que obliga a los promotores a incluir ese porcentaje de viviendas con precio de venta de hasta \$ 40.000 dentro del proyecto urbano arquitectónico, restringiendo la flexibilidad (e incluso la viabilidad) financiera de las operaciones, debido a los altos costos del desarrollo vertical (costos de estructuras, estacionamientos, ascensores, entre otros) que tienen como resultado precios de venta muy superiores al techo establecido por la política de VIS. 2) en la operación del condominio del edificio, el reparto de expensas de mantenimiento exigidas por el régimen de propiedad horizontal, generalmente costoso para edificios en altura (mantenimiento y reparación de ascensores, sistemas contraincendios, eléctricos, seguridad, áreas comunales, etc.), conlleva gastos adicionales onerosos para las familias residentes en los departamentos calificados como VIS, dificultando el acceso al crédito hipotecario o la sostenibilidad del repago. 3) la dificultad de lograr el cierre financiero de las operaciones y la inviabilidad de comercializar soluciones inmobiliarias que combinan VIS/VIP y Vivienda comercial en edificios de altura ha conducido al estancamiento de importantes proyectos, a pesar de la voluntad manifestada por los promotores de generar VIS bajo condiciones más flexibles de localización.

El espíritu de inclusión social y económica que se establece en el Plan Especial, no prevé otros canales para lograr tales objetivos. Sin embargo, los propósitos de inclusión pueden ser alcanzados si están disponibles mecanismos alternativos y complementarios a los de exigibilidad de VIS que permitan al sector privado optar por una variedad de alternativas para alcanzar los estándares de inclusión.

Al respecto, la LOOTUGS también prevé la obligatoriedad de generar Vivienda de Interés Social. El artículo de Edificabilidad básica la define como *“la capacidad de aprovechamiento constructivo atribuida al suelo por el Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano que no requiere de una contraprestación por parte del propietario de dicho suelo. El Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano determinará la edificabilidad básica y podrá otorgar de manera onerosa el aprovechamiento superior al básico a excepción de los casos obligatorios que se definan en esta Ley o normativa secundaria.”*

Art 72 *“...Con la finalidad de incentivar la construcción de vivienda de interés social o de renovación urbana, el Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano podrá exonerar o rebajar el pago por la concesión onerosa de los derechos descritos en este artículo.”*

Artículo 49.- Unidades de actuación urbanística. *Las unidades de actuación urbanística son las áreas de gestión del suelo determinadas mediante el plan de uso y gestión de suelo o un plan parcial que lo desarrolle, y serán conformadas por uno o varios inmuebles que deben ser transformados, urbanizados o construidos, bajo un único proceso de habilitación, con el objeto de promover el uso racional del suelo, garantizar el cumplimiento de las normas urbanísticas, y proveer las infraestructuras y equipamientos públicos. Su delimitación responderá al interés general y asegurará la compensación equitativa de cargas y beneficios.*

Las unidades de actuación urbanística determinarán la modalidad y las condiciones para asegurar la funcionalidad del diseño de los sistemas públicos de soporte tales como la vialidad, equipamientos, espacio público y áreas verdes; la implementación del reparto equitativo de cargas y beneficios mediante la gestión asociada de los propietarios de los predios a través de procesos de reajuste de terrenos, integración parcelaria o cooperación entre partícipes; y permitir la participación social en los beneficios producidos por la planificación urbanística mediante la concesión onerosa de derechos de uso y edificabilidad.

Para ello, los planes de uso y gestión de suelo o los planes parciales determinarán la edificabilidad relacionada con los inmuebles que formen parte de unidades de actuación y establecerán su programación temporal según los procedimientos definidos en esta Ley.

Con base en la Ley, el Plan de Uso y Gestión de Suelo mejora la aplicación de los instrumentos para la creación de VIS, que no funcionaban con la ordenanza 352 debido a que obligaba integraciones parcelarias inalcanzables para generar un proyecto a gran escala y recién ahí poder alcanzar el porcentaje de VIS requerido.

El PUGS y la LOOTUGS permiten la generación directa de VIS sin la necesidad de integración y a través del pago en especie de la COD. Además, las Unidades de Actuación Urbanísticas propuestas en este Polígono de Intervención Territorial (Véase capítulo de instrumentos de Gestión de Suelo en el proyecto PUGS) obliga a que toda unidad de actuación deberá obligatoriamente tener VIS, independientemente de su tamaño, y deberá asumir cargas urbanísticas relacionadas con la construcción de espacio público y sistemas de soporte.

OPERADOR URBANO METROPOLITANO BICENTENARIO

No se ha consolidado la figura del ente Operador Urbano Metropolitano Bicentenario, ni se ha determinado con precisión las competencias y atribuciones, así como los recursos del operador como ente competente para administrar la gestión de los procesos de transformación urbanística del Plan Especial Bicentenario.

Los problemas identificados en relación a falta de un operador urbano son: 1) La ausencia de una coordinación e intermediación entre el sector privado (promotores inmobiliarios), los propietarios de predios y el municipio, incluidas empresas y dependencias municipales, con la finalidad de estructurar las operaciones públicas y privadas. Esto requiere de una amplia experiencia en los aspectos técnicos, financieros y legales de estructuración de proyectos inmobiliarios de escala y complejidad, lo cual no se ha evidenciado en la capacidad instalada de la EPMHV, designada como Operador Urbano. 2) La limitada capacidad de la actual operador se manifiesta en: la ausencia de un equipo técnico multidisciplinario y con experiencia en el nuevo modelo de gestión de suelo y estructuración de negocios; la carencia de

herramientas operativas que permitan administrar la estructuración e implementación de las operaciones; la carencia de medios tecnológicos que apoyen la toma de decisiones financieras y técnicas; entre otros aspectos que confluyen en una debilidad institucional para asumir el complejo proceso de transformación urbanística, incluyendo además la falta de mecanismos operativos y administrativos que han impedido el desarrollo de algunas actuaciones urbanísticas simples. 3) El operador urbano no se ha posicionado en el mercado como un oferente de oportunidades o un agente técnico de concertación capaz de promover un portafolio de proyectos atractivo a los inversionistas o a los propietarios del suelo. No cuenta con una estrategia que proyecte las potencialidades de desarrollo del plan ni una imagen gerencial que incremente su credibilidad ante los agentes económicos.

SISTEMA DE REPARTO DE CARGAS Y BENEFICIOS

El problema radica en: 1) En el sistema de reparto de cargas y beneficios propuesto no se ha desarrollado la fórmula y método de cálculo por efectos del valor residual del suelo. 2) En la Ordenanza 352 no existió una cuantificación específica de las cargas urbanísticas en las Unidades de Gestión, es decir, de los costos del desarrollo urbano exigibles a los promotores o al desarrollador privado que permita identificar con claridad sus contribuciones y aportes a la consolidación de la infraestructura pública del plan. 3) No existe el reglamento procedimental de actuación del Operador Urbano. En este sentido, no se establece una definición sobre el valor de cargas imputables a cada Unidad de Gestión Urbanística que se derivarán propiamente del análisis detallado de su implementación. 4) Bajo el modelo de cargas y beneficios de la OM 352 de 2013, el reparto dependía de grandes operaciones que si no se realizaba no podían ser calculados los valores de pago producto de la normativa urbanística.

La LOOTUGS propone instrumentos de gestión e instrumentos de financiamiento que son mecanismos que permiten la participación de la sociedad en los beneficios económicos producidos por la planificación urbanística y el desarrollo urbano en general, particularmente cuando:

1. Se transforma el suelo rural en urbano.
2. Se transforma el suelo rural en suelo rural de expansión urbana.
3. Se modifican los usos del suelo.
4. Se autoriza un mayor aprovechamiento del suelo.

Dentro de estos instrumentos se establece la concesión onerosa de derechos como la herramienta de cobro por la autorización de un mayor aprovechamiento del suelo.

Este instrumento genera una posibilidad de cobro de cargas a corto plazo en función del beneficio al que accede un propietario de suelo por la edificabilidad máxima a la cual puede llegar a través de la aplicación de estándares urbanísticos.

Al no existir el instrumento de COD en la ordenanza 352 del 2013, se hace necesario incorporar este instrumento a las edificabilidades propuestas, disminuyendo el número de pisos y estableciendo pisos máximos de cobro.

PUAE Y UNIDADES DE GESTIÓN

El Art. 50 de la OM 352 dice lo siguiente:

Formulación de proyectos urbano-arquitectónicos para las unidades de gestión.- Para el desarrollo de los polígonos de Nuevo Desarrollo y Redesarrollo, será obligatoria la formulación de proyectos urbano-arquitectónicos que implicarán una planificación y propuesta de gestión conjunta, sin la cual no podrán expedirse autorizaciones de habilitación o construcción de forma individual a los predios incluidos dentro de dicha zona.

Art. 36.- Instrumentos de planeación de la OM 352:

Para aplicar el sistema de reparto de cargas y beneficios dentro del ámbito del Plan Especial, se establecen los siguientes instrumentos de planeación con las siguientes funciones:

a. Unidades de Gestión:

- Polígonos de escala inferior para la implementación del Plan Especial que requieren re-desarrollo o integración inmobiliaria;
- Definen el proyecto urbano-arquitectónico, la estructura pública interna, las cesiones y aportes a los costos del Plan Especial;
- Definen el modelo de gestión asociativa y la distribución equitativa de cargas y beneficios entre propietarios;
- Son acordadas y ejecutadas por iniciativa privada, de la economía social y solidaria, o pública en base a las determinaciones de esta ordenanza.

b. Proyecto Urbano Arquitectónico Especial (PUAE):

- Para el polígono asignado al Equipamiento de Interés General.
- Permite la actualización de la norma urbanística definida en esta ordenanza.
- Define los usos específicos, el proyecto urbano-arquitectónico, la estructura pública interna, las cesiones y aportes a los costos del Plan Especial;
- Formulado por iniciativa privada, por la economía social y solidaria o pública.

Las unidades de gestión del Plan Especial Bicentenario no existen ni en la legislación nacional ni en la legislación local, por lo que su aplicabilidad no tiene fundamento jurídico. Para habilitar el suelo a cualquier edificación es necesario que esta se encuentre inscrita en una unidad de gestión, la cual no se logra conformar, esto ocasionó que durante 8 años no puedan existir habilitaciones de suelo en el área del plan. Además, se coarta el derecho que un propietario tiene a alcanzar la normativa edificatoria básica otorgada por el municipio, incluso para vivienda familiar.

De acuerdo a la LOOTUGS, el PUAE no es una figura que debe continuar vigente pues se contrapone a los principios de planificación complementaria, razón por la cual, la norma propuesta deroga ese instrumento.

El PUGS permite la aplicación de Unidades de Actuación Urbanística para el reparto de cargas y beneficios. (Véase el proyecto del Plan de Uso y Gestión del Suelo, respecto a las Unidades de Actuación Urbanísticas, como instrumento de gestión).

SISTEMA VIAL

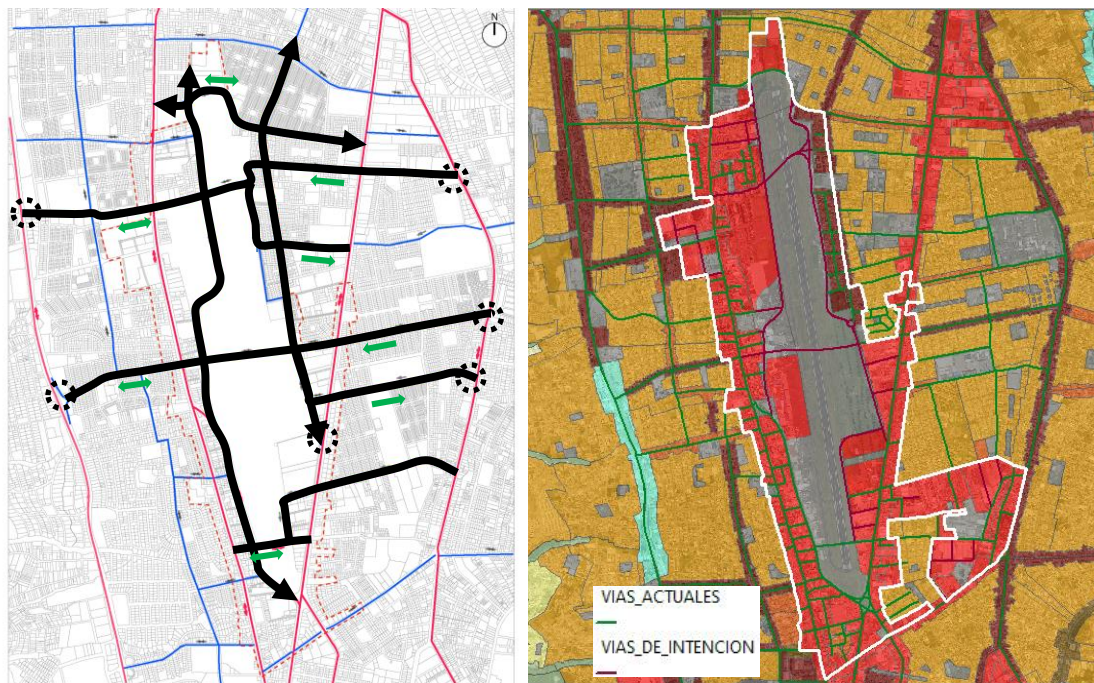
La Disposición Transitoria Cuarta de la OM 352 establece que *“La EPMMOP debe presentar en un plazo de 10 meses a partir de la sanción de esta ordenanza, los diseños definitivos para las intersecciones entre los nuevos recorridos transversales y las vías arteriales y colectoras existentes en el área del Plan.”*

Esto no fue realizado en el tiempo establecido.

Dentro del proceso de actualización del instrumento de planeamiento, la Empresa Pública Metropolitana de Movilidad y Obras Públicas elaboró una propuesta detallada del sistema de movilidad en conjunto con la Secretaría de Movilidad. Dicha propuesta fue remitida a la Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda con oficios EPMMOP-GG-1378-2021-OF y Oficio Nro. SM-2021-1752 que contiene el Informe Técnico No. 2021-SM-DMPPM-128.

Las diferencias de las propuestas viales se concentran en las variaciones de las líneas de intención de las Avenidas, Florida, Amazonas y Rafael Aulestia. Se adjuntan los informes técnicos que sustentan la propuesta

Gráfico 10. Mapa vial OM 352 Vs. Mapa Vial Propuesto PUGS



Fuente: Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda (STHV, 2021)

El informe de la Secretaría de Movilidad concluye lo siguiente: *“... Con los antecedentes expuestos, la revisión y análisis realizado al informe remitido por la EPMOP, se determina desde el punto de vista de la movilidad, que es indispensable realizar la implementación de la prolongación de estas vías analizadas, ya que es necesario disponer de vías adecuadas que sean capaces de disminuir el colapso del tráfico vehicular que se produce en algunos sectores del norte de la ciudad de Quito; la ejecución de estos proyectos viales permitirá solucionar en gran parte los problemas de movilidad que existen en la actualidad.” “... Las prolongaciones viales que se realizan en sentido oriente-occidente y viceversa son necesarias para que se realice la conexión entre estos amplios sectores del DMQ.”*

Como se evidencia, la Av. Rafael Aulestia se prolonga para generar un conexión entre las Avenidas Galo Plaza, ampliación de la Av. Florida y Av. Luis Tufiño y ampliación Av. Fernández Salvador.

El mapa vial propuesto en el PUGS es el mapa vial recibido por las entidades rectoras en la materia. Al no ser la movilidad una competencia de esta Secretaría, toda la justificación técnica se encuentra sustentada en los informes de EPMOP Y Secretaría de Movilidad.

PREDIO 641832

La Disposición General Primera de la Ordenanza 352 del año 2013, señala con exactitud lo siguiente: *“...Forman parte integral del Plan Especial Bicentenario: la presente ordenanza, la memoria técnica y los planos Nos. 1) “Área del Plan”; 2) “Zona de Transformación Urbanística”; 3) “Jerarquización Vial”; 4) “Intervenciones viales”; 5) “Red Verde Urbana y Espacio Público”; 6) “Usos de Suelo”; 7) “Forma de Ocupación y Edificabilidad del Suelo”; 8) “Tratamientos en Zonas de Transformación Urbanística”; 9) “PUAE-Unidades de Gestión.”*

La Disposición citada, no se refiere al área del Parque, para lo cual, el artículo 6 de la Ordenanza Metropolitana No. 352 menciona lo siguiente:

“...Artículo 6.- Designación del nombre del Parque.- Designase al área consolidada definida en la Resolución del Concejo No. C 408 de 11 de julio de 2012, con el nombre de Parque Bicentenario.”

La Resolución de Concejo No. C408 del año 2012 es la que determina el área del parque, sus actividades y vocación, que sirve de base para la posterior ordenanza No. 352, la cual establece el Plan Especial Bicentenario para la Consolidación del Parque de la Ciudad y el desarrollo de su entorno urbano. La Resolución del Concejo Metropolitano No. C 408 del 11 de julio de 2012 se fundamenta en lo siguiente:

“... 1. El Municipio del Distrito Metropolitano de Quito es propietario de los inmuebles ubicados dentro de las coordenadas que comprenden los terrenos del Aeropuerto Internacional Mariscal Sucre, los mismos que fueron adquiridos mediante contrato de donación otorgado por la Dirección General de Aviación Civil, mediante escritura pública celebrada el veinticuatro de enero de dos mil dos ante el Notario Décimo Cuarto del cantón Quito, inscrita en el Registro de la Propiedad del Distrito Metropolitano de Quito el veintitrés de abril de dos mil dos; reformada mediante escritura pública celebrada el nueve de enero de dos mil seis ante el Notario Vigésimo Sexto del cantón Quito, inscrita el dieciséis de enero de dos mil seis; y, aclarada mediante escritura pública celebrada el veintidós de septiembre de dos mil ocho, ante el Notario Vigésimo Tercero del cantón Quito, inscrita el veintinueve de enero de dos mil nueve.

2. El Concejo Metropolitano de Quito expidió la Ordenanza No. 3535, sancionada el 9 de agosto de 2004, que rige el uso y destino de los terrenos ocupados por el Aeropuerto Internacional Mariscal Sucre, ubicados en la zona Centro Norte, parroquia La Concepción, cuyo artículo 1 establece que los terrenos serán destinados a un parque de la ciudad, en el que se aprovechará la infraestructura construida para un Centro de Convenciones, una vez que entre en funcionamiento el Nuevo Aeropuerto de Quito.

3. ...artículo ... (71) numeral 3 de la Ordenanza Metropolitana No. 172, que establece el Régimen de Administrativo del Suelo en el Distrito Metropolitano de Quito, establece que: "En el caso de integración parcelaria, categorizada como la unión de dos o más lotes en un solo cuerpo, con el objeto de desarrollar proyectos de habilitación del suelo o edificación, luego de realizados los trámites legales derivados del ordenamiento jurídico nacional, el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito procederá a catastrar el lote resultado de la integración, a través del organismo administrativo responsable del catastro metropolitano."

4. Mediante oficio No. 4506 de 5 de julio de 2012, la Dirección Metropolitana de Catastro remitió el informe técnico del estado catastral de los lotes sobre los cuales se encuentra implantado el Aeropuerto Internacional Mariscal Sucre.

5. Mediante oficio No. STHV, DPPSEP-2959 de 9 de julio de 2012, la Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda remite el proyecto de resolución e informe técnico que sustenta la integración parcelaria de los lotes de terreno de propiedad del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, sobre los cuales se encuentra implantado el Aeropuerto Internacional Mariscal Sucre, y que serán destinados para la implementación del Proyecto del Parque y Centro de Convenciones."

La Resolución del Concejo Metropolitano No. C 408 de 2012 resolvió:

"...Artículo 1.- Disponer la integración parcelaria de los lotes de terreno que conforman el área en el que se encuentra ubicado el Aeropuerto Internacional Mariscal Sucre, de propiedad del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, de conformidad con lo establecido en el Anexo No. 1 (Plano 1 de 2) de la presente resolución.

Artículo 2.- De acuerdo con lo establecido en la Ordenanza No. 3535, sancionada el 9 de agosto de 2004, aprobar el proyecto del Parque de la Ciudad, de conformidad con el Anexo No. 2 (Memoria Descriptiva) de la presente resolución, que comprende el equipamiento, usos y actividades que se desarrollarán en el predio resultante de la integración dispuesta en el artículo anterior; y, en los terrenos públicos y privados que se requieran incorporar al Parque, que se encuentran ubicados en el sitio de operación del Aeropuerto Internacional Mariscal Sucre."

Gráfico 11. PREDIO PARQUE DE LA CIUDAD RES. 408 2012

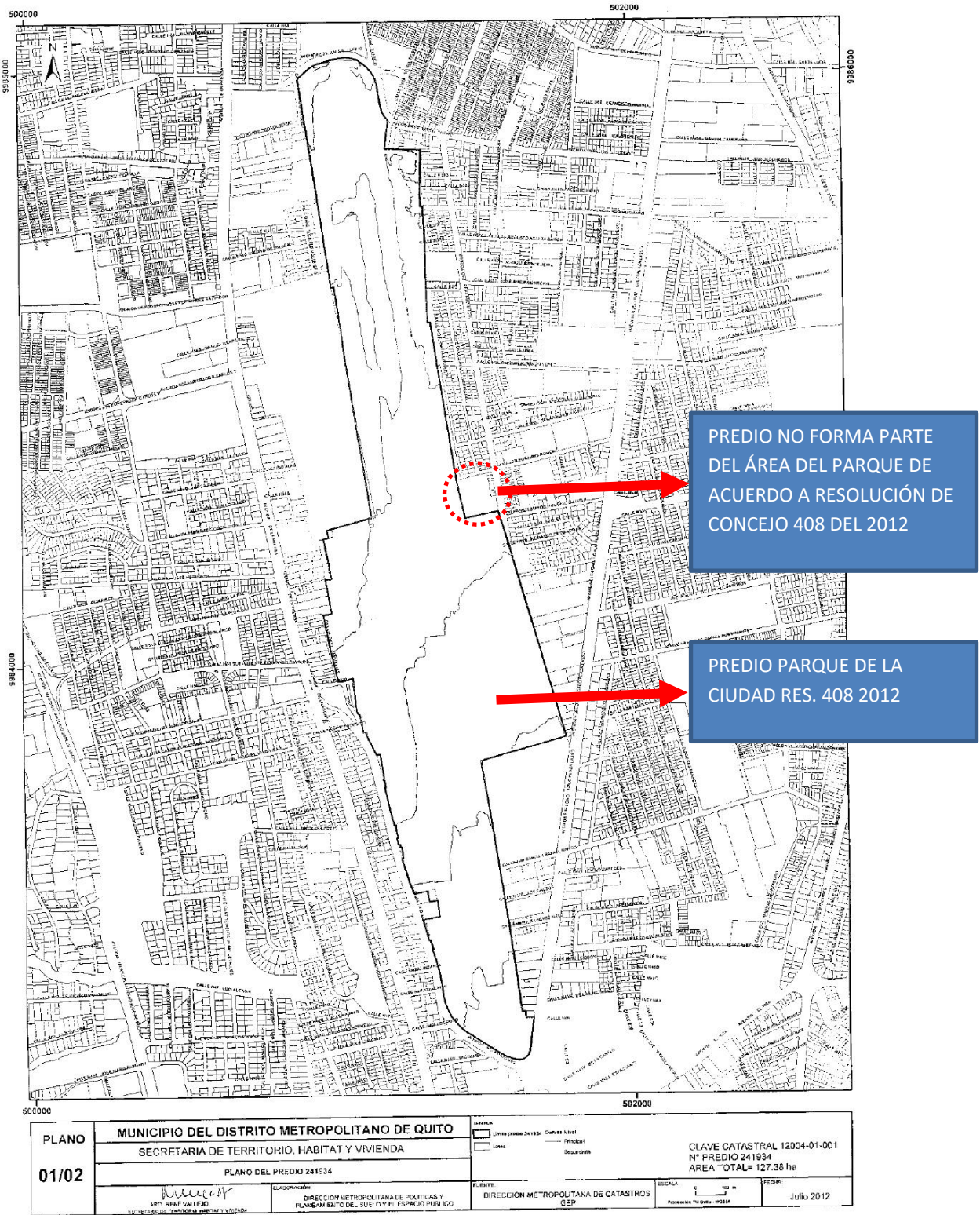


Gráfico 12. Coordenadas predios Parque de la Ciudad

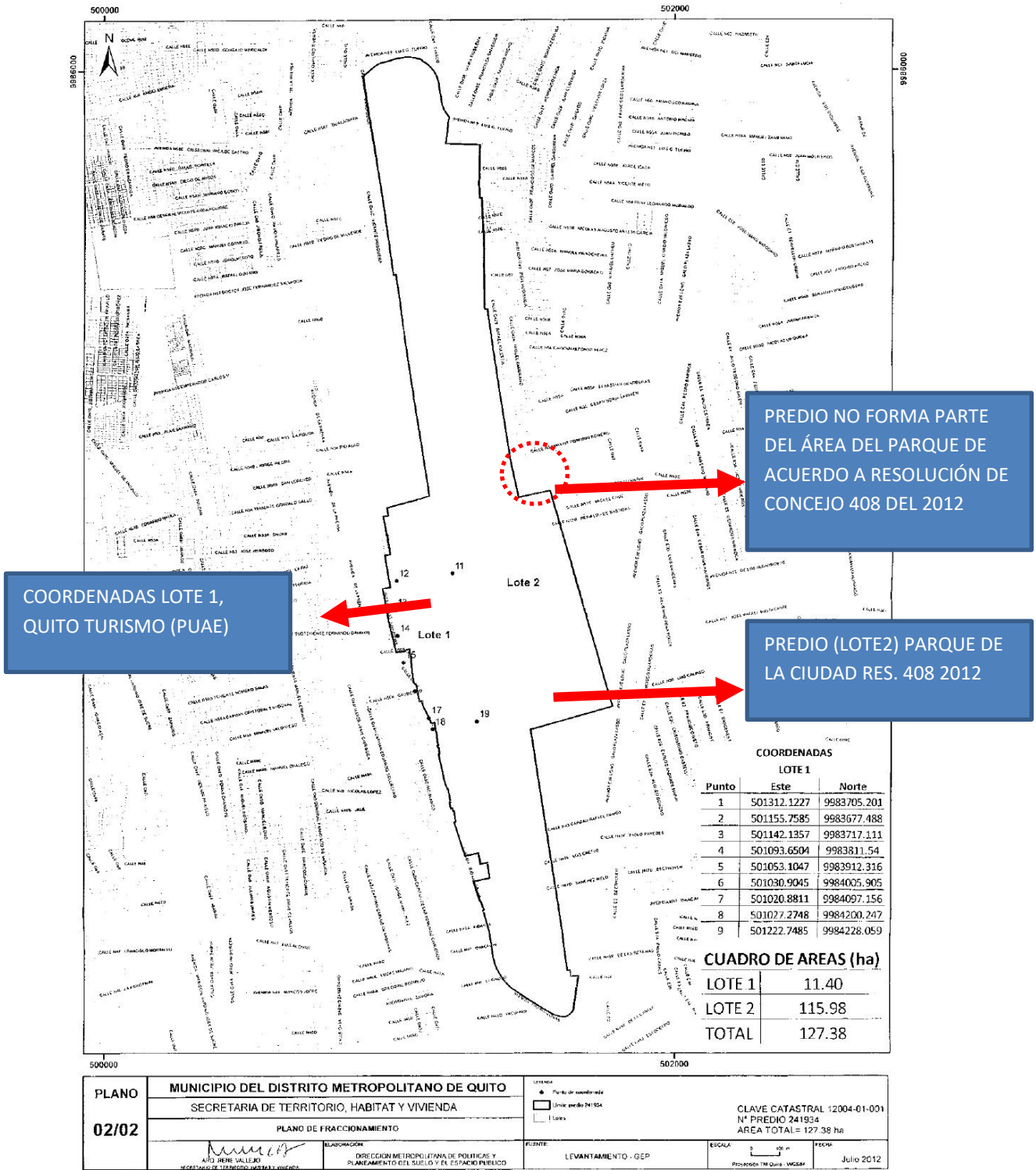
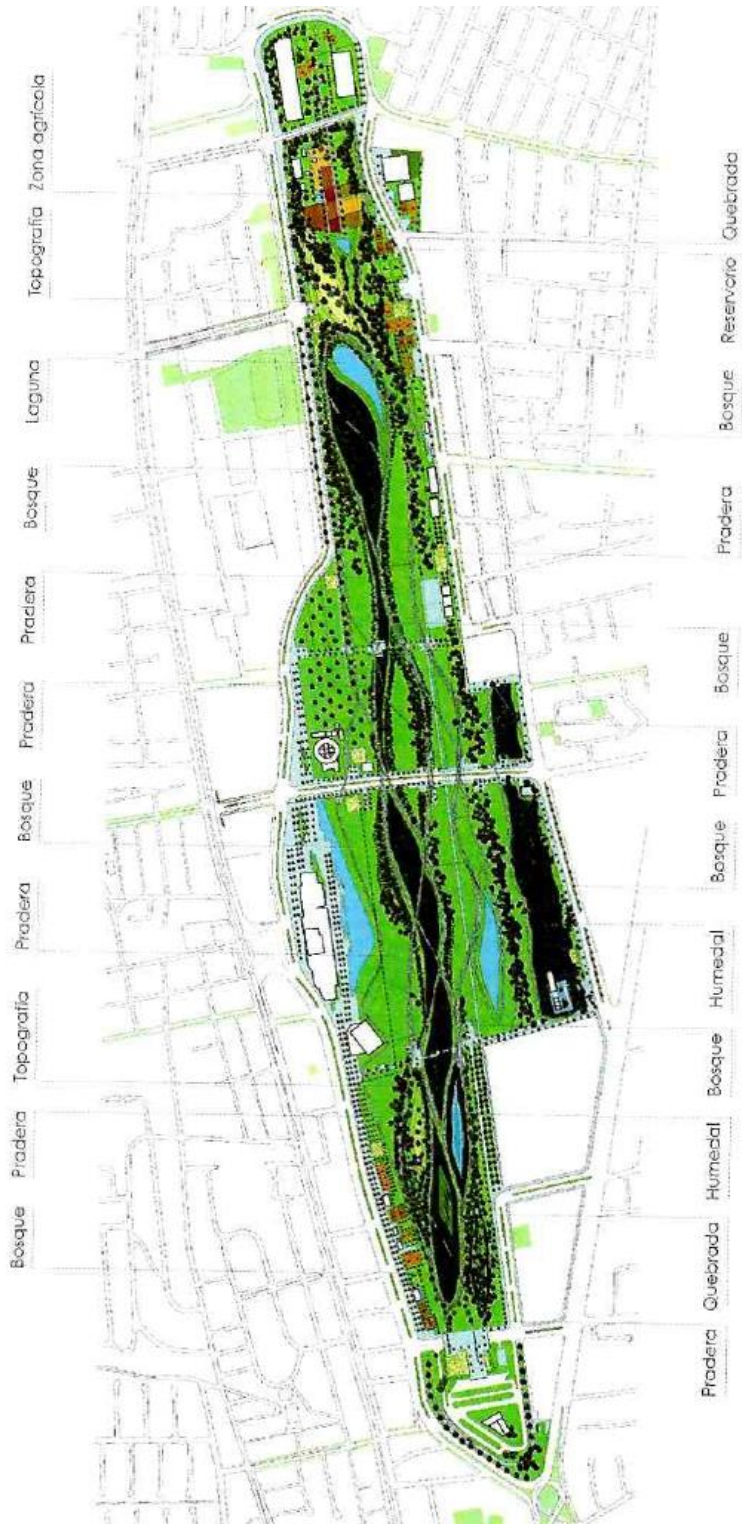


Gráfico 13. Parque de la Ciudad.



Como se evidencia, el predio 641832 nunca formó, ni forma parte del Parque de la Ciudad, posterior Parque Bicentenario.

De acuerdo al reporte histórico revisado respecto al predio No. 641832 dentro del sistema SIREC-Q, se constata que, en el año 2007, antes de la integración predial realizada para la conformación del Parque de la Ciudad como se resuelve en la Resolución de Concejo No. C408, la propiedad del predio pertenecía al Club de Oficiales de la FAE.

Esta información sobre la propiedad del predio No. 641832 se mantiene durante los años 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014. En el año 2015, se verifica que la propiedad cambia de nombre a FIDEICOMISO DE ADMINISTRACION DEL LOTE 3 - LA CAMPIÑA, y durante los años 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021.

Estos datos que forman parte del sistema geográfico catastral del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, demuestran la propiedad histórica del predio no es del Municipio de Quito, lo cual también ya es establecido mediante la Resolución 408 del año 2012.

SOBRE LA RED VERDE URBANA

OM 352 manifiesta:

Composición y objetivos generales.- *Los Sistemas Colectivos de Soporte se componen de los sistemas viales, de espacio público y áreas verdes así como de las redes y servicios públicos. El Plan Bicentenario otorga prevalencia a los sistemas públicos de soporte por su capacidad para estructurar el territorio y su función fundamental para detonar y viabilizar el redesarrollo del área del Plan.*

Las determinaciones relacionadas con los sistemas colectivos de soporte establecidos en este Plan Especial, cumplen los siguientes objetivos:

- a) Adecuar la capacidad de carga de las redes y servicios para soportar la futura demanda;*
- b) Integrar el área del Plan en los sistemas generales de movilidad y transporte, servicios y espacio público y red verde urbana de la ciudad, definidos en el PMOT;*
- c) Mejorar la funcionalidad y calidad de los sistemas locales de movilidad, espacio público y áreas verdes.*

Parámetros de diseño para el Sistema de Espacio Público y Red Verde Urbana.- *El diseño urbanístico, arquitectónico y paisajístico para su construcción y adecuación debe orientarse en los siguientes parámetros:*

- a) Implementar diseños que retoman y desarrollan los elementos característicos del patrimonio edificado, cultural y natural de la ciudad y sus habitantes;*

- b) *Asegurar el acceso y la apropiación por todos los miembros de la colectividad, especialmente las personas con capacidades especiales;*
- c) *Asegurar la seguridad de los espacios públicos mediante una selección, dimensionamiento, geometría, control visual, iluminación y permeabilidad adecuada;*
- d) *Seleccionar los materiales de superficies y mobiliario urbano de calidad, durables, económicos, así como de fácil mantenimiento y reposición;*
- e) *Utilizar especies nativas y exóticas para los elementos paisajísticos, considerar diferentes alturas e intensidades. El anexo 5 contiene las recomendaciones acerca de las especies y su utilización en el espacio público y trama verde.*

Afectaciones.- *Las afectaciones generadas por los parques lineales con potencial ecológico y ejes de espacio público y red verde urbana en vías locales, serán resueltas mediante el mecanismo de reparto de cargas y beneficios dentro del marco de las Unidades de Gestión correspondientes, en función de lo indicado al respecto en el capítulo tercero de esta ordenanza. La localización exacta de los parques lineales y vías locales nuevas podrá variar acorde a los proyectos urbano-arquitectónicos que deberán ser elaborados para las Unidades de Gestión correspondientes, siempre y cuando se mantenga mínimo el dimensionamiento, número y secuencia de parques lineales determinados en esta ordenanza.*

Al respecto, la Red Verde Urbana del Plan Bicentenario se refiere a un conjunto de elementos que deben ser incorporados en el diseño del Plan para lograr que el parque pueda conectarse con los nuevos desarrollos del entorno, para lo cual se permite aplicar el reparto de cargas y beneficios.

El predio 641832 que forma parte de la red verde urbana, al igual que el predio donde se aprobó el PUAE CENTRO DE CONVENCIONES de Quito Turismo, o predios privados como el de la cabecera norte del Plan, el predio de Delltex o el predio del Club La Campiña, no forman parte del área del Parque (Resolución 408) pero sí de la red verde urbana por lo que deben integrarse armónicamente al parque incorporando espacios verdes y públicos de acceso para toda la comunidad. Incluso los estándares de la OM 352 restringe los cerramientos para permitir que el espacio en planta baja no ocupado por el cos pb de los predios privados pueda ser de acceso público.

El Plan de Uso y Gestión del Suelo ha propuesto normar el predio 641832 como residencial de alta densidad, generando una edificabilidad básica de 4 pisos, que es la altura promedio del entorno y cobrando por los pisos generados como norma máxima, acogiendo los instrumentos de la Ley para el reparto equitativo de cargas y beneficios, que además están referidos en las afectaciones de la OM 352.