

	INFORME TÉCNICO	
	Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda	

Tema:	Plan de Uso y Gestión del Suelo
Fecha:	09 de septiembre de 2021.

ANTECEDENTES:

La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo aprobada en el año 2016 fijó los principios y reglas generales para el ejercicio de las competencias de ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo urbano y rural, para los gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitanos, con la finalidad de promover el desarrollo equitativo y equilibrado del territorio y propiciar el ejercicio del derecho a la ciudad, al hábitat seguro y saludable, y a la vivienda adecuada y digna, en cumplimiento de la función social y ambiental de la propiedad e impulsando un desarrollo urbano inclusivo.

La LOOTUGS establece la estructura y los instrumentos que la planificación local deberá aplicar en la planificación local, además de los plazos para el cumplimiento de los mismos. Dentro de esta estructura se destaca la actualización del Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial y la formulación del Plan de Uso y Gestión del Suelo, instrumentos que deberán ser aprobados mediante una misma ordenanza.

El Artículo 46 de la Ley Orgánica para el Ordenamiento de las Finanzas Públicas, aprobada el 16 de mayo de 2020, sustituye la Disposición Transitoria Quinta de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, con el siguiente texto: *"Los Gobiernos Autónomos Descentralizados adecuarán sus planes de desarrollo y ordenamiento territorial y las ordenanzas correspondientes en el primer año luego de concluido el estado de excepción producido por la crisis sanitaria como consecuencia del COVID19. En el caso de realizar alguna intervención que según la normativa vigente requiera de un plan parcial, se aprobarán previo a iniciar dicha intervención."*

El 01 de agosto de 2021 se remite la propuesta actualizada del PUG que recoge los aportes de las etapas del proceso participativo, con oficio Nro. STHV-2021-0831-O.

El 30 de agosto de 2021 se realiza el primer debate del proyecto de ordenanza que aprueba la actualización del Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial y que aprueba como anexo el Plan de Uso y Gestión de Suelo del Distrito Metropolitano de Quito.

La Comisión de Uso de Suelo en sesión ordinaria Nro. 107 de 06 de septiembre de 2021, durante el tratamiento del segundo punto del orden del día, sobre el “Conocimiento y resolución de las observaciones al Plan de Uso y Gestión de Suelo contenidas en el oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2021-3575-O, de 01 de septiembre de 2021”; resolvió: que la Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda en el plazo de dos (2) días procese todas las observaciones relacionadas al Plan de Uso y Gestión de Suelo, analizando su pertinencia legal y técnica, considerando que este es un anexo del proyecto de ordenanza que aprueba la actualización del Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial y que aprueba como anexo el Plan de Uso y Gestión de Suelo del Distrito Metropolitano de Quito.

MARCO JURÍDICO:

La Constitución de la República del Ecuador, en 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...”*

Conforme lo dispuesto en el los Arts. 23, 24 y 30 de la Constitución de la República, las personas tienen derecho: *“...a acceder y participar del espacio público como ámbito de deliberación, intercambio cultural, cohesión social y promoción de la igualdad en la diversidad...”, “...a la recreación y al esparcimiento, a la práctica del deporte y al tiempo libre.”, así como el “... a un hábitat seguro y saludable, y a una vivienda adecuada y digna, con independencia de su situación social y económica.”;*

Conforme lo dispuesto en los Arts. 14 y 66 numeral 27 de la Constitución de la República del Ecuador, es derecho de la población vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, libre de contaminación y en armonía con la naturaleza, que garantice la sostenibilidad y el buen vivir, *sumak kawsay*;

La Constitución de la República del Ecuador en el artículo 31, establece: *“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 95 de la Constitución de la República del Ecuador, dispone que: *“...La participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho, que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria.”;*

El artículo 100 de la Constitución de la República del Ecuador, dispone que: *“...La participación en estas instancias se ejerce para: 1. Elaborar planes y políticas nacionales, locales y sectoriales entre los gobiernos y la ciudadanía. 2. Mejorar la calidad de la inversión pública y definir agendas de desarrollo...”*;

Que, el artículo 241 de la Constitución del Ecuador establece: *“La planificación garantizará el ordenamiento territorial y será obligatoria en todos los gobiernos autónomos descentralizados.”*;

De conformidad con el artículo 264 numerales 1 y 2 de la Constitución de la República del Ecuador, los gobiernos municipales tendrán, entre otras, las siguientes competencias exclusivas: *“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 375 numeral 1 de la Constitución de la República del Ecuador, dispone que para garantizar el derecho al hábitat y a la vivienda digna, el Estado, en todos sus niveles de gobierno: *“1. Generará la información necesaria para el diseño de estrategias y programas, que comprendan las relaciones entre vivienda, servicios, espacio y transporte públicos, equipamiento y gestión del suelo urbano.”*;

El artículo 409 de la Constitución de la República del Ecuador determina: *“...la conservación del suelo...”* como un tema de interés público y prioridad nacional, *“...en especial su capa fértil...”*. Precisa además que *“...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 de la Constitución de la República del Ecuador, determina que: *“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...”*;

El artículo 57 literal e) del COOTAD, establece entre las atribuciones del concejo municipal, la de: *“e) Aprobar el plan cantonal de desarrollo y el de ordenamiento territorial formulados participativamente con la acción del consejo cantonal de planificación y las instancias de participación ciudadana, así como evaluar la ejecución de los mismos.”*;

El artículo 84 del COOTAD establece las funciones del gobierno del distrito autónomo metropolitano, determinando en sus literales c), e) y f) la siguientes *“c) Establecer el régimen de uso del suelo y urbanístico para lo cual determinará las condiciones de urbanización, parcelación, lotización, división o cualquier otra forma de fraccionamiento de conformidad con la planificación metropolitana, asegurando porcentajes para zonas verdes*

y áreas comunales; (...) e) *Elaborar y ejecutar el plan metropolitano de desarrollo, de ordenamiento territorial y las políticas públicas en el ámbito de sus competencias y en su circunscripción territorial, de manera coordinada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, y realizar en forma permanente, el seguimiento y rendición de cuentas sobre el cumplimiento de las metas establecidas; f) Ejecutar las competencias exclusivas y concurrentes reconocidas por la Constitución y la ley...”;*

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...”;*

El artículo 300 del COOTAD, determina la participación del consejo de planificación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, en: *“...el proceso de formulación, seguimiento y evaluación de sus planes, para lo cual emitirán resolución favorable sobre las prioridades estratégicas de desarrollo como requisito indispensable para su aprobación ante el órgano legislativo correspondiente...”;*

El artículo 12 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, determina como competencia de los gobiernos autónomos descentralizados: *“... la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial dentro de su respectiva circunscripción, la que se ejercerá a través de sus planes propios y demás instrumentos, en articulación y coordinación con los diferentes niveles de gobierno, en el ámbito del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa.”;*

El COPFP en su artículo 41 establece que: *“...los planes de desarrollo y ordenamiento territorial son los instrumentos de planificación que contienen las directrices principales de los Gobiernos Autónomos Descentralizados respecto de las decisiones estratégicas de desarrollo y que permiten la gestión concertada y articulada del territorio. Tienen por objeto ordenar, compatibilizar y armonizar las decisiones estratégicas de desarrollo respecto de los asentamientos humanos, las actividades económico productivas y el manejo de los recursos naturales en función de las cualidades territoriales, a través de la definición de lineamientos para la materialización del modelo territorial deseado, establecidos por el nivel de gobierno respectivo”. El inciso tercero dispone que “serán implementados a través del ejercicio de sus competencias asignadas por la Constitución de la República y las leyes, así como de aquellas que se les transfieran como resultado del proceso de descentralización.”;*

De conformidad al artículo 2 de conformidad al artículo 2 de la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales, es su objeto: *“...normar el uso y acceso a la propiedad de la tierra rural, el derecho a la propiedad de la misma que deberá cumplir la función social y la función ambiental. Regula además la posesión, la propiedad, la administración y redistribución de la tierra rural como factor de producción para garantizar la soberanía alimentaria, mejorar la productividad, propiciar un ambiente sustentable y equilibrado; y otorgar seguridad jurídica a los titulares de derechos...”*;

El artículo 4 de la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales prevé que: *“...para los fines de la citada norma, la tierra rural es una extensión territorial que se encuentra ubicada fuera del área urbana, cuya aptitud presenta condiciones biofísicas y ambientales para ser utilizada en producción agrícola, pecuaria, forestal, silvícola o acuícola, actividades recreativas, ecoturísticas, de conservación o de protección agraria; y otras actividades productivas en las que la Autoridad Agraria Nacional ejerce su rectoría...”*;

El artículo 9 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo-LOOTUGS, define al ordenamiento territorial como *“...el proceso y resultado de organizar espacial y funcionalmente las actividades y recursos en el territorio, para viabilizar la aplicación y concreción de políticas públicas democráticas y participativas y facilitar el logro de los objetivos de desarrollo...”*. Además, establece que: *“...La planificación del ordenamiento territorial constará en el plan de desarrollo y ordenamiento territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados. La planificación para el ordenamiento territorial es obligatoria para todos los niveles de gobierno. La rectoría nacional del ordenamiento territorial será ejercida por el ente rector de la planificación nacional en su calidad de entidad estratégica.”*;

El artículo 11 de la LOOTUGS, determina que en la planificación del ordenamiento territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados se observarán, los criterios establecidos en la citada disposición, entre los que consta el previsto en el numeral 3, que textualmente precisa: *“Los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos, de acuerdo con lo determinado en esta Ley, clasificarán todo el suelo cantonal o distrital, en urbano y rural y definirán el uso y la gestión del suelo. Además, identificarán los riesgos naturales y antrópicos de ámbito cantonal o distrital, fomentarán la calidad ambiental, la seguridad, la cohesión social y la accesibilidad del medio urbano y rural, y establecerán las debidas garantías para la movilidad y el acceso a los servicios básicos y a los espacios públicos de toda la población.”*. Adicionalmente, el inciso final prevé: *“Los planes de desarrollo y ordenamiento territorial deben contemplar el territorio que ordenan como un todo inescindible y, en consecuencia, considerarán todos los valores y todos los usos presentes en él, así como los previstos en cualquier otro plan o proyecto, aunque este sea de la competencia de otro nivel de gobierno, de manera articulada con el Plan Nacional de Desarrollo vigente.”*;

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 30 de la LOOTUGS, establece que *“el plan de uso y gestión de suelo estará vigente durante un período de doce años, y podrá actualizarse al principio de cada período de gestión.”*

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

La disposición Transitoria Quinta de la LOOTUGS, reformada a través de la Ley Orgánica para el Ordenamiento de las Finanzas Públicas, publicada en Registro Oficial Suplemento 253 de 24 de Julio del 2020, establece: *“Los Gobiernos Autónomos Descentralizados adecuarán sus planes de desarrollo y ordenamiento territorial y las ordenanzas correspondientes en el primer año luego de concluido el estado de excepción producido por la crisis sanitaria como consecuencia del COVID19...”;*

El artículo 6 del Reglamento a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, prescribe: *“...las decisiones incluidas en los planes de desarrollo y ordenamiento territorial formulados y aprobados por los gobiernos autónomos descentralizados y sus correspondientes Planes de Uso y Gestión del Suelo, en el caso de los municipios y distritos metropolitanos, y en los planes complementarios, deberán observar lo establecido en los instrumentos de planificación nacional según corresponda y de manera articulada al Plan Nacional de Desarrollo vigente y la Estrategia Territorial Nacional, así como los planes sectoriales y otros instrumentos del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, según corresponda, en el marco de las competencias de cada nivel de gobierno.”*

El artículo 7, ibídem, establece que: *“El proceso de formulación o actualización de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados contempla los siguientes pasos: 1. Preparación o inicio, que incluye: a) La creación o consolidación de las instancias de participación ciudadana y el Consejo de Planificación de cada Gobierno Autónomo Descentralizado, que participarán en la formulación o actualización del plan. b) La notificación del inicio del procedimiento de formulación o actualización del plan de desarrollo y ordenamiento territorial a los gobiernos autónomos*

descentralizados a cuya circunscripción territorial afecte el plan respectivo. 2. Remisión de la propuesta del plan de desarrollo y ordenamiento territorial a los Gobiernos Autónomos Descentralizados a cuya circunscripción territorial afecte el plan respectivo, para que de considerarlo pertinente se emitan las observaciones respectivas. (...) La propuesta del plan será enviada a la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo y difundida en la página electrónica del Gobierno Autónomo Descentralizado, para que cualquier ciudadano remita las observaciones respectivas...”;

El artículo 8 del Reglamento a la LOOTUGS, establece que: *“...los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) podrán ser actualizados cuando el Gobierno Autónomo Descentralizado (GAD) lo considere necesario y esté debidamente justificado, a partir de la evaluación del PDOT anterior para definir el alcance de la misma sin alterar su contenido estratégico y el componente estructurante que lo articula al Plan de Uso y Gestión del Suelo (PUGS), en el caso de los municipios o distritos metropolitanos...”.* Además, *enlista las circunstancias en las cuales esta actualización será obligatoria. Por su parte, el artículo 9 detalla los aspectos que deben tomarse en cuenta para la actualización de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Municipal y Metropolitano.;*

El artículo 10 del Reglamento a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, establece que los Planes de Uso y Gestión del Suelo, PUGS: *“...son instrumentos de planificación y gestión que tienen como objetivo establecer los modelos de gestión del suelo y financiación para el desarrollo. Estos planes podrán ser ampliados o aclarados mediante los planes complementarios como planes maestros sectoriales, parciales y otros instrumentos de planeamiento establecidos por el gobierno autónomo descentralizado municipal y metropolitano. En los Planes de Uso y Gestión del Suelo, los gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitanos deberán reconocer las características locales particulares para la definición del alcance de los planes parciales en relación con la adscripción o adjudicación de cargas generales y locales, los estándares urbanísticos relacionados con cesiones de suelo y densidades establecidas en los aprovechamientos para cada uno de los tratamientos, para efectos de establecer e implementar los sistemas de reparto equitativo de cargas y beneficios en cada tratamiento. Los Planes de Uso y Gestión del Suelo mantendrán siempre una relación directa con los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial a nivel cantonal y apoyarán las definiciones establecidas a nivel provincial y parroquial. El Consejo Técnico desarrollará las regulaciones para la aplicación de este artículo.”;*

El artículo 11 del reglamento a la LOOTUGS, establece: *“...El Plan de Uso y Gestión del Suelo será aprobado mediante la misma ordenanza municipal o Metropolitana que contiene el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Cantonal, y mediante los mismos procedimientos participativos y técnicos previstos en la ley y definidos por el ente rector correspondiente.”;*

La Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito en su artículo 2 numeral 1), establece como una de las finalidades del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito,

que: “1) Regulará el uso y la adecuada ocupación del suelo y ejercerá control sobre el mismo con competencia exclusiva y privativa...”.

INFORMA DE SISTEMATIZACIÓN:

A partir del primer debate de la Ordenanza del proyecto de ordenanza que aprueba la actualización del Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial y que aprueba como anexo el Plan de Uso y Gestión de Suelo del Distrito Metropolitano de Quito, han ingresado los siguientes documentos que contienen observaciones, aportes, requerimientos y recomendaciones para consideración del proyecto propuesto:

OBSERVACIONES CONCEJALES METROPOLITANOS	
Rene Bedón	GADDMQ-DC-RBG-RBG-2021-0055-O
	GADDMQ-DC-RBG-2021-0160-O
Paulina Izurieta	GADDMQ-DC-IMMP-2021-0332-O
	GADDMQ-DC-IMMP-2021-0348-O
Juan Carlos Fiallo	GADDMQ-DC-JCFC-2021-0162-M
	GADDMQ-SGCM-2021-3714-O
Analia Ledesma	GADDMQ-DC-ACLG-2021-0394-O
Fernando Morales	GADDMQ-DC-FME-2021-0155-O
	GADDMQ-DC-FME-2021-0162-O
Víctor De la Cadena – Fernando Morales	GADDMQ-SGCM-2021-3270-O
Gisela Chalá	GADDMQ-DC-GCH-2021-0215-O
	GADDMQ-SGCM-2021-3654-O
	GADDMQ-DC-GCH-2021-0199-O
	GADDMQ-DC-GCH-2021-0219-O
Luz Elena Coloma	GADDMQ-DC-LECE-2021-0347-O
	GADDMQ-DC-LECE-2021-0346-O
Bernardo Abad	GADDMQ-DC-AMGB-2021-0281-O
	GADDMQ-DC-AMGB-2021-0277-O
Juan Manuel Carrión	GADDMQ-DC-JMCB-2021-0165-O
	GADDMQ-DC-JMCB-2021-0160-O
	GADDMQ-DC-JMCB-2021-0049-O
Luis Robles	GADDMQ-DC-RPL-2021-0037-O
	GADDMQ-DC-RPL-2021-0106-O
Santiago Guarderas	GADDMQ-DC-SMGI-2021-0303-O
	GADDMQ-DC-SMGI-2021-0304-O
	GADDMQ-SGCM-2021-3647-O
	GADDMQ-DC-SMGI-2021-0307-O

Omar Cevallos	GADDMQ-DC-SOCP-2021-0103-M
Andrea Hidalgo	GADDMQ-DC-HMA-2021-0477-O
	GADDMQ-DC-HMA-2021-0516-O
	GADDMQ-DC-HMA-2021-0513-O
	GADDMQ-DC-HMA-2021-0535-O
Soledad Benítez	GADDMQ-DC-SB-2021-0073-O
	GADDMQ-DC-SB-2021-0259-O
	GADDMQ-SGCM-2021-3651-O
	GADDMQ-DC-SB-2021-0253-O
Marco Collaguazo	GADDMQ-DC-MVCP-2021-0440-O
	GADDMQ-SGCM-2021-3647-O
Eduardo del Pozo	GADDMQ-DC-EDP-2021-0133-O
Orlando Núñez	GADDMQ-DC-OTNA-2021-0237-O
OBSERVACIONES GENERALES	
Corredor Metropolitano _ YEPEZ	GADDMQ-SGCM-2021-3684-O
Cabildo de Quito (Ricardo Buitrón)	GADDMQ-SGCM-2021-3461-O GADDMQ-SGCM-2021-3462-O Oficio No. CaCQ-CG-030-2021
Cámara de Industrias (Pablo Zambrano)	GADDMQ-SGCM-2021-3496-O
GAD Puenbo	Oficio No. 116/SEC-GADP-2021
	GADDMQ-SGCM-2021-3658-O
	Oficio No. 128/SEC-GADP-2020
	GADDMQ-SGCM-2021-3721-O
Constructores positivos	Sin número

La sistematización de los aportes contenidos en los documentos recibidos se anexa al presente informe, a través de una matriz en la cual se encuentran cada una de las observaciones, la conclusión respecto a si fue acogida o no y la justificación que sustenta la decisión.

Conclusiones:

El presente informe y su anexo contienen la recomendación a las observaciones recibidas respecto al Proyecto de Ordenanza PMDOT PUGS.