

Oficio Nro. STHV-2022-004-O-FDS
DM Quito, 19 de abril de 2022

ASUNTO: Informe Técnico del proyecto de ORDENANZA METROPOLITANA QUE SUSTITUYE EL TÍTULO I "DEL RÉGIMEN ADMINISTRATIVO DEL SUELO", LIBRO IV.1 "DEL USO DEL SUELO", LIBRO IV "EJE TERRITORIAL", DE LA ORDENANZA METROPOLITANA NO. 001, PUBLICADA EN REGISTRO OFICIAL EDICIÓN ESPECIAL, NO. 902 DE 07 DE MAYO DE 2019, QUE CONTIENE EL CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO.

Señora Abogada
Mónica Sandoval Campoverde
Concejala Metropolitana
DESPACHO CONCEJAL SANDOVAL CAMPOVERDE MONICA DEL CARMEN

Señor Doctor
René Patricio Bedón Garzón Ph. D.
Concejal Metropolitano
DESPACHO CONCEJAL BEDÓN GARZÓN RENÉ

Señor Abogado
Eduardo Hussein Del Pozo Fierro
Concejal Metropolitano
DESPACHO CONCEJAL DEL POZO FIERRO EDUARDO

Señor Magíster Juan Carlos Fernando Fiallo Cobos
Concejal Metropolitano
DESPACHO CONCEJAL FIALLO COBOS JUAN CARLOS

Señor Magíster Fernando Mauricio Morales Enriquez
Concejal Metropolitano
DESPACHO CONCEJAL MORALES ENRÍQUEZ FERNANDO

En su Despacho

De mis consideraciones:

Me refiero a la Resolución Nro. 039-CUS-2022 de la Comisión de Uso de Suelo en sesión extraordinaria Nro. 141 de 07 de abril de 2022, que durante el tratamiento del único punto del orden del día sobre el "Conocimiento del proyecto de "ORDENANZA SUSTITUTIVA DEL LIBRO IV. DEL EJE TERRITORIAL, LIBRO IV.1, DEL USO DE SUELO, TÍTULO I DEL RÉGIMEN ADMINISTRATIVO DEL SUELO EN EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, DEL CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO"; y, resolución al respecto"; resolvió: acordar el texto del proyecto de "ORDENANZA SUSTITUTIVA DEL LIBRO IV. DEL EJE TERRITORIAL, LIBRO IV.1, DEL USO DE SUELO, TÍTULO I DEL RÉGIMEN ADMINISTRATIVO DEL SUELO EN EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, DEL CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO", estableció solicitar, de acuerdo a lo establecido en el literal c) del artículo 13 de la Resolución Nro. C 074, a la Procuraduría Metropolitana, Administración General, Secretaría General de Coordinación Territorial y Participación Ciudadana, Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda, Agencia Metropolitana de Control, Secretaría de

Quito Digno SECRETARÍA GENERAL DEL CONCEJO
GADMIQ-SOCM-2022-0041-EM
RECEPCIÓN

Fecha: 19 ABR 2022 Hora

Nº. Hojas: - 227 -

Recibido por: Juv

Ambiente, Secretaría de Movilidad y Secretaría de Desarrollo Productivo y Competitividad, emitan los informes técnicos y jurídicos de pertinencia para el tratamiento de este proyecto normativo.

Con este antecedente, remito adjunto al presente oficio, el Informe Técnico de la Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda y sus anexos, con el cual se emite criterio técnico favorable al proyecto de *ORDENANZA METROPOLITANA QUE SUSTITUYE EL TÍTULO I "DEL RÉGIMEN ADMINISTRATIVO DEL SUELO", LIBRO IV.1 "DEL USO DEL SUELO", LIBRO IV "EJE TERRITORIAL", DE LA ORDENANZA METROPOLITANA NO. 001, PUBLICADA EN REGISTRO OFICIAL EDICIÓN ESPECIAL, NO. 902 DE 07 DE MAYO DE 2019, QUE CONTIENE EL CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO.*

Adicionalmente, se remite en cd adjunto, la matriz de sistematización de observaciones al texto del proyecto normativo, referente al proceso participativo.

Con sentimientos de distinguida consideración

Atentamente;



Identificación oficial por
**IVAN VLADIMIR
TAPIA
GUIJARRO**

Arq. Iván Vladimir Tapia Guijarro
**SECRETARIO DE TERRITORIO, HÁBITAT Y VIVIENDA
MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO**

Anexo

- Informe técnico

INFORME TÉCNICO- JURÍDICO

ORDENANZA METROPOLITANA QUE SUSTITUYE EL TÍTULO I "DEL RÉGIMEN ADMINISTRATIVO DEL SUELO", LIBRO IV.1 "DEL USO DEL SUELO", LIBRO IV "EJE TERRITORIAL", DE LA ORDENANZA METROPOLITANA NO. 001, PUBLICADA EN EL REGISTRO OFICIAL EDICIÓN ESPECIAL, NO. 902 DE 07 DE MAYO DE 2019, QUE CONTIENE EL CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

Fecha: 19 de abril de 2022

1. ANTECEDENTES

1.1 Competencia

El 13 de septiembre de 2021 se sancionó la Ordenanza Metropolitana PMDOT-PUGS No. 001-2021 que *"Aprueba la Actualización del Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial y la Aprobación del Plan de Uso y Gestión del Suelo del Distrito Metropolitano de Quito"*.

La Disposición Transitoria Primera *eiusdem* establece: *"En el plazo de ciento ochenta (180) días contados a partir de la aprobación de la presente Ordenanza, el Concejo Metropolitano de Quito aprobará la Ordenanza Metropolitana que sustituya el Título I "Del Régimen Administrativo del Suelo", Libro IV.1 "Del Uso del Suelo", Libro IV "Eje Territorial", de la Ordenanza Metropolitana No. 001, publicada en Registro Oficial, Edición Especial, No. 902 de 07 de mayo de 2019, que contiene el Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito."*

Por su parte, la Disposición Final de la referida ordenanza señala: *"La presente Ordenanza entrará en vigencia al momento de ser aprobada e implementada la Ordenanza Metropolitana que sustituya el Título I "Del Régimen Administrativo del Suelo", Libro IV.1 "Del Uso del Suelo", Libro IV "Eje Territorial", de la Ordenanza Metropolitana No. 001, que contiene el Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito. Durante el transcurso del tiempo establecido en este párrafo, la normativa de ordenamiento territorial, uso y ocupación de suelo que regía en el Distrito Metropolitano de Quito antes de la aprobación de la presente Ordenanza, se mantendrá vigente."*

Mediante Resolución No. 039-CUS-202 de 07 de abril de 2022, la Comisión de Uso de Suelo, luego de la sesión extraordinaria ocurrida el mismo día, solicitó: *"...de acuerdo a lo establecido en el literal c) del artículo 13 de la Resolución No. C 074, la Procuraduría Metropolitana, Administración General, Secretaría General de Coordinación Territorial y Participación Ciudadana, Secretaría de Territorio,*

Habitat y Vivienda, Agencia Metropolitana de Control, Secretaría de Ambiente, Secretaría de Movilidad y Secretaría de Desarrollo Productivo y Competitividad, emitan los informes técnicos y jurídicos de pertinencia para el tratamiento de este proyecto normativo.”

En ese sentido, se emite el siguiente informe.

1.2 Base normativa

1.1.1. CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

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

El artículo 31, establece que: “*Las personas tienen derecho al disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios públicos, bajo los principios de sustentabilidad, justicia social, respeto a las diferentes culturas urbanas y equilibrio entre lo urbano y lo rural. El ejercicio del derecho a la ciudad se basa en la gestión democrática de ésta, en la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad, y en el ejercicio pleno de la ciudadanía.*”

El artículo 66, numeral 26, reconoce y garantiza: “*26. El derecho a la propiedad en todas sus formas, con función y responsabilidad social y ambiental. El derecho al acceso a la propiedad se hará efectivo con la adopción de políticas públicas, entre otras medidas.*”

El artículo 226 determina: “*Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución.*”

De conformidad a los numerales 1, 2 y 7 del artículo 264 de la Constitución de la República del Ecuador, son competencias exclusivas de los distritos metropolitanos autónomos: “*1. Planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural; 2. Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón; 7. Planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de salud y educación, así como los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo, de acuerdo con la ley.*”

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

El artículo 415 prevé: *“El Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados adoptarán políticas integrales y participativas de ordenamiento territorial urbano y de uso del suelo, que permitan regular el crecimiento urbano, el manejo de la fauna urbana e incentiven el establecimiento de zonas verdes...”*

1.1.2. LEY DE RÉGIMEN PARA EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

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

El artículo 8, numeral 1 determina como facultades del Concejo Metropolitano: *“Decidir, mediante Ordenanza, sobre los asuntos de interés general, relativos al desarrollo integral y a la ordenación urbanística del Distrito, a la prestación de servicios públicos y a la promoción cultural de la comunidad, así como las cuestiones referentes a otras materias que según la Ley sean de competencia municipal.”*

El primer inciso del artículo 26, establece en su parte pertinente que: *“La decisión sobre el destino del suelo y su forma de aprovechamiento dentro del territorio distrital compete exclusivamente a las autoridades del Distrito Metropolitano.”*

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

El artículo 5 en su parte pertinente, prevé que: *“La autonomía política, administrativa y financiera de los gobiernos autónomos descentralizados y regímenes especiales prevista en la Constitución, comprende el derecho y la capacidad efectiva de estos niveles de gobierno para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios, en sus respectivas circunscripciones territoriales, bajo su responsabilidad, sin intervención de otro nivel de gobierno y en beneficio de sus habitantes...”*

De acuerdo a lo previsto en el artículo 55, en concordancia con el 85 son competencias exclusivas del gobierno autónomo descentralizado municipal: *“a) Planificar, junto con otras instituciones del sector público y actores de la sociedad, el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural (...); b) Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón (...); g) Planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo, de acuerdo con la ley.”*

El artículo 84, entre las funciones del gobierno del distrito autónomo metropolitano, dispone: *“c) Establecer el régimen de uso de suelo y urbanístico, para lo cual determinará las condiciones de urbanización,*

parcelación, lotización, división o cualquier otra forma de fraccionamiento de conformidad con la planificación metropolitana, asegurando porcentajes para zonas verdes y áreas comunales; (...) m) Regular y controlar el uso del espacio público cantonal, y, de manera particular, el ejercicio de todo tipo de actividad que se desarrolle en él, la colocación de publicidad, redes o señalización; o) Regular y controlar las construcciones en la circunscripción cantonal, con especial atención a las normas de control y prevención de riesgos y desastres.”

1.1.4. CÓDIGO ORGÁNICO DE PLANIFICACIÓN Y FINANZAS PÚBLICAS

El artículo 49 establece: *“Los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial serán referentes obligatorios para la elaboración de planes de inversión, presupuestos y demás instrumentos de gestión de cada gobierno autónomo descentralizado.”*

1.1.5. LEY ORGÁNICA DE TIERRAS RURALES Y TERRITORIOS ANCESTRALES

La Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales tiene como objeto, conforme el artículo 2: *“...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 penúltimo inciso del artículo 6 de la referida Ley, dispone: *“...la Autoridad Agraria Nacional, de conformidad con la Ley y previa petición del Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano competente, en el plazo de noventa días siguientes a la petición, mediante informe técnico que determine tales aptitudes, autorizará, el cambio de la clasificación de suelos rurales de uso agrario a suelos de expansión urbana o zona industrial”.*

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

El artículo 1 determina: *“Esta Ley tiene por objeto fijar los principios y reglas generales que rigen el ejercicio de las competencias de ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo urbano y rural, y su relación con otras que incidan significativamente sobre el territorio o lo ocupen, para que se articulen eficazmente, promuevan el desarrollo equitativo y equilibrado del territorio y propicien 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 e integrador para el Buen Vivir de las personas, en concordancia con las competencias de los diferentes niveles de gobierno.”*

El numeral 6 del artículo 5 establece que el derecho a la ciudad comprende lo siguiente: *“a) El ejercicio pleno de la ciudadanía que asegure la dignidad y el bienestar colectivo de los habitantes de la ciudad en condiciones de igualdad y justicia; b) La gestión democrática de las ciudades mediante formas directas y*

representativas de participación democrática en la planificación y gestión de las ciudades, así como mecanismos de información pública, transparencia y rendición de cuentas; c) La función social y ambiental de la propiedad que anteponga el interés general al particular y garantice el derecho a un hábitat seguro y saludable. Este principio contempla la prohibición de toda forma de confiscación.”

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

El artículo 12 respecto de los instrumentos para el ordenamiento territorial señala: “Para el efectivo ejercicio de la competencia de ordenamiento territorial, los instrumentos de ordenamiento territorial son: ... 3. Instrumentos de los niveles regional, provincial, cantonal, parroquial rural y regímenes especiales. Los instrumentos para el 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 indica que “Además de lo establecido en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos contendrán un plan de uso y gestión de suelo que incorporará los componentes estructurante y urbanístico.”

El artículo 44 define a la gestión del suelo como “...la acción y efecto de administrarlo, en función de lo establecido en los planes de uso y gestión de suelo y sus instrumentos complementarios, con el fin de permitir el acceso y aprovechamiento de sus potencialidades de manera sostenible y sustentable, conforme con el principio de distribución equitativa de las cargas y los beneficios.”

De conformidad al artículo 47, los instrumentos de gestión de suelo son “...herramientas técnicas y jurídicas que tienen como finalidad viabilizar la adquisición y la administración del suelo necesario para el cumplimiento de las determinaciones del planeamiento urbanístico y de los objetivos de desarrollo municipal o metropolitano. La gestión de suelo se realizará a través de: 1. Instrumento para la distribución equitativa de las cargas y los beneficios; 2. Instrumentos para intervenir la morfología urbana y la estructura predial; 3. Instrumentos para regular el mercado de suelo; 4. Instrumentos de financiamiento del desarrollo urbano; 5. Instrumentos para la gestión del suelo de asentamientos de hecho.”

El artículo 91 establece: “A los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos, sin perjuicio de las competencias y facultades establecidas en la Constitución y la ley, les corresponden las siguientes atribuciones y obligaciones: 1. Expedir actos administrativos y normativos para el uso y la gestión del suelo, de

conformidad con los principios y mecanismos previstos en el planeamiento urbanístico de su circunscripción territorial y la normativa vigente; 2. Aplicar los instrumentos de planeamiento urbanístico y las herramientas de gestión del suelo de forma concordante y articulada con los planes de desarrollo y ordenamiento territorial...; 4. Emitir mediante acto normativo las regulaciones técnicas locales para el ordenamiento territorial, el uso, la gestión y el control del suelo, y la dotación y prestación de servicios básicos...; 7. Garantizar la participación en los beneficios producidos por la planificación urbanística y el desarrollo urbano en general, conforme con lo definido en la ley.”

La Disposición Transitoria Quinta 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...”*

1.1.7 REGLAMENTO A LA LEY ORGÁNICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, USO Y GESTIÓN DEL SUELO

El artículo 6, 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.”*

2. DESARROLLO

2.1. Consideraciones generales del proyecto de ordenanza

Mediante Ordenanza No. 0172 sancionada el 30 de diciembre de 2011, se expidió el Régimen Administrativo del Suelo para el Distrito Metropolitano de Quito, el cual fue reformado mediante Ordenanzas No. 0432 de 23 de septiembre de 2013 y No. 0210 de 12 de abril de 2018; y, posteriormente incorporado al Código Municipal mediante Ordenanza No. 001, publicado en el Registro Oficial, Edición Especial, No. 1615, de 14 de julio de 2021.

El Régimen Administrativo del Suelo constituye la base normativa de los instrumentos de planificación del Distrito Metropolitano de Quito, así como de la gestión, uso y aprovechamiento del suelo, los cuales son territorializados a través del Plan de Uso y Ocupación del Suelo (PUOS).

La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (LOOTUGS), publicada en el Registro Oficial, Suplemento, de 05 de julio de 2016, reemplaza la figura del PUOS, por el Plan de Uso y Gestión del Suelo (que forma parte del Plan de Desarrollo y

Ordenamiento Territorial), según lo establecido en el artículo 27 *eiusdem*, y mediante su disposición transitoria quinta establece la obligación de los GADs de adecuar los planes de desarrollo y ordenanzas correspondientes a lo establecido en la LOOTUGS.

En ese sentido, el Concejo Metropolitano de Quito, el 13 de septiembre de 2021, aprobó la Ordenanza PMDOT-PUGS No. 001-2021, que *"APRUEBA LA ACTUALIZACIÓN DEL PLAN METROPOLITANO DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y LA APROBACIÓN DEL PLAN DE USO Y GESTIÓN DEL SUELO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO."*

La disposición transitoria primera *eiusdem*, dispone: *"En el plazo de ciento ochenta (180) días contados a partir de la aprobación de la presente Ordenanza, el Concejo Metropolitano de Quito aprobará la Ordenanza Metropolitana que sustituya el Título I "Del Régimen Administrativo del Suelo", Libro IV.1 "Del Uso del Suelo", Libro IV "Eje Territorial", de la Ordenanza Metropolitana No. 001, publicada en Registro Oficial, Edición Especial, No. 902 de 07 de mayo de 2019, que contiene el Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito."*

El PUGS contiene nuevas determinaciones normativas fundamentadas en la LOOTUGS, como los instrumentos de gestión de suelo (Instrumentos para la distribución equitativa de las cargas y los beneficios, instrumentos para intervenir la morfología urbana y la estructura predial, instrumentos para regular el mercado de suelo, instrumentos de financiamiento del desarrollo urbano, instrumentos para la gestión del suelo de asentamientos de hecho), instrumentos de planeamiento (polígonos de intervención territorial, tratamientos y estándares urbanísticos), instrumentos de planificación urbanística complementarios cuando se requiera realizar un estudio pormenorizado respecto a un sector de la ciudad, para la propuesta y toma de decisiones en el ámbito de la planificación urbanística (plan maestro, planes parciales), clasificación de suelo, usos, y aprovechamiento urbanístico, en función de la complejidad del territorio del Distrito Metropolitano de Quito, que modificaron las disposiciones normativas previstas en el Régimen Administrativo del Suelo vigente, que lo hacen obsoleto y desactualizado, lo que no permitiría la correcta aplicación del PUGS, es así que la necesidad de una actualización y revisión integral del Régimen Administrativo del Suelo se prioriza en el momento de la actualización de los instrumentos de planificación del Distrito Metropolitano de Quito, con la aprobación de la Ordenanza Metropolitana PMDOT-PUGS 001-2021.

La propuesta de Ordenanza que sustituye el título I "Del Régimen administrativo del Suelo", libro IV.1 "Del uso del Suelo", libro IV "Eje Territorial", se ha adecuado a las disposiciones de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, del Plan de Uso y Gestión del Suelo aprobado el 13 de septiembre de 2021, y demás normativa nacional y metropolitana vigente, a fin de permitir la correcta aplicación del PUGS, y dotar al Municipio del Distrito Metropolitano de Quito con norma actualizada que le permita mejorar su capacidad de ordenamiento y planificación territorial, gestión y aprovechamiento del suelo,

considerando las particularidades del Distrito Metropolitano de Quito, como se evidenciará en el presente informe.

La presente propuesta de Ordenanza establece las normas generales de la competencia de uso y gestión del suelo, disposiciones sobre aprovechamiento urbanístico, los instrumentos de planificación, planeamiento y gestión del suelo, además de establecer los conceptos y herramientas procedimentales y administrativas para la aplicación de la normativa urbanística en los procesos de planificación, gestión y control del suelo dentro del Distrito Metropolitano de Quito.

Cabe señalar que, el artículo 30 de la LOOTUGS señala: *"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."* En ese sentido, es necesario actualizar el Régimen Administrativo del Suelo, a fin de que tenga concordancia con las disposiciones de planificación a largo plazo, establecidas por el Plan de Uso y Gestión del Suelo.

Por su parte, la disposición final de la ordenanza PMDOT-PUGS No.001-2021, señala: *"La presente Ordenanza entrará en vigencia al momento de ser aprobada e implementada la Ordenanza Metropolitana que sustituya el Título I "Del Régimen Administrativo del Suelo", Libro IV.1 "Del Uso del Suelo", Libro IV "Eje Territorial", de la Ordenanza Metropolitana No. 001, que contiene el Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito. Durante el transcurso del tiempo establecido en este párrafo, la normativa de ordenamiento territorial, uso y ocupación de suelo que regía en el Distrito Metropolitano de Quito antes de la aprobación de la presente Ordenanza, se mantendrá vigente."*

En tal virtud, se ha planteado el presente proyecto de ordenanza a fin de que el Plan de Uso y Gestión del Suelo entre en vigencia y pueda ser plenamente aplicable, al tener concordancia con el ordenamiento jurídico metropolitano y nacional.

La presente propuesta de Ordenanza ha sido desarrollada con base a la retroalimentación obtenida de las mesas de trabajo realizadas con varias instituciones municipales, academia y representantes de la silla vacía desde el 19 de enero de 2022 al 2 de marzo de 2022 en función a lo establecido en la sesión de la Comisión de Uso de Suelo de 12 de enero de 2022, y las mesas de trabajo desarrolladas con varias instituciones municipales, y representantes de la silla vacía, desde el martes 15 de marzo de 2022 hasta el miércoles 6 de abril de 2022 en función de lo establecido en la sesión de la Comisión de Uso de Suelo de 14 de marzo de 2022, tal y como se demuestra del cronograma y actas de las reuniones que se adjuntan al presente informe.

El análisis del presente informe técnico-legal se estructura por capítulos en función del contenido de la propuesta del Régimen Administrativo del Suelo.

2.1.1. Capítulo I: GENERALIDADES

El presente capítulo establece el objeto, principios generales de aplicación, derechos y deberes de los propietarios del suelo en el Distrito Metropolitano de Quito.

El objeto determina el contenido de la propuesta de ordenanza en función de las competencias del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito en relación al uso, control y gestión del suelo, y los instrumentos de planificación y planeamiento aplicables en su circunscripción territorial, que se complementa con el ámbito de aplicación de la ordenanza, en función de las atribuciones y competencias citadas en el acápite 1.2 “Base Normativa” del presente informe.

Se establece como fines en el Régimen Administrativo del Suelo en relación al artículo 3 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo con especial énfasis en los instrumentos de planificación y gestión, el reparto equitativo de las cargas y beneficios, la promoción del uso y aprovechamiento racional del suelo, la búsqueda de un territorio inclusivo y la calidad del espacio público. La planificación del DMQ se alinea a los objetivos de desarrollo sostenible y el buen vivir, en relación al sistema multinivel de planificación, teniendo como guía el Plan Nacional de Desarrollo (Plan de creación de oportunidades 2021-2025), y el Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial 2021-2033.

Respecto a la facultad de absolución de consultas, esta disposición se encontraba vigente desde la aprobación del Régimen Administrativo del Suelo dentro de la Ordenanza Metropolitana No. 0172 sancionada el 30 de diciembre de 2011, así como las Resoluciones de Alcaldía A003 de 04 de mayo 2012 y No. A 012 de 11 de mayo de 2016, que establecen las facultades y atribuciones de la Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda. El alcance de la absolución de consultas por parte de este órgano metropolitano es de carácter aclaratorio técnico, teniendo en cuenta que no es de su atribución la interpretación de las disposiciones normativas, atribución exclusiva del Concejo Metropolitano. Además, se establece que le corresponde a la procuraduría la absolución de consultas que versen sobre la aplicación jurídica, en función de las atribuciones delegadas mediante Resolución A005 de 20 de mayo de 2019.

Para aquellos casos no previstos en la normativa general, se mantiene la facultad de resolución por parte del Concejo Metropolitano, en función de una inspección técnica que recopile los insumos para la elaboración del informe que permita resolver estos casos específicos.

La protección a la edificación parte del reconocimiento del derecho otorgado por las correspondientes autorizaciones administrativas plasmadas en la licencias metropolitanas

urbanísticas de edificación (LMU 20) de conformidad con lo determinado en el artículo 8 de la LOOTUGS.

En relación a los derechos de los propietarios del suelo urbano y suelo rural, la propuesta conecta a los dos tipos de propietarios en un solo artículo que recoge principalmente el derecho a edificar, consignado en el artículo 8 de la LOOTUGS, y también a participar del aprovechamiento urbanístico con las limitaciones establecidas en los instrumentos de planificación. La habilitación, la edificación y el aprovechamiento de usos de suelo deben ser aplicados conforme las reglas establecidas en el Régimen Administrativo del Suelo, en el Plan de Uso y Gestión de Suelo con sus respectivos anexos, en los instrumentos complementarios de planificación que se expidan y en observancia de las Reglas Técnicas de Arquitectura y Urbanismo y los estándares urbanísticos, las cuales enmarcan el ejercicio de los derechos de los propietarios en función de la competencia exclusiva del GAD del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito para la regulación del uso, gestión y control del suelo, conforme los artículos 264, números 1 y 2, de la Constitución de la República del Ecuador, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 55 y 85 del COOTAD.

En la propuesta de ordenanza se establece el carácter intangible de la propiedad, respecto a lo cual se manifiesta que la propiedad privada no se ve coartada, modificada o alterada por las normas de ordenamiento territorial. Es así que la propiedad privada tiene el alcance determinado por los instrumentos de planificación con su función social y ambiental, concepto introducido por la Constitución en los artículos 31, 282 y 321, en concordancia, en el artículo 5 de la LOOTUGS, donde se establece como un componente del derecho a la ciudad.

Además, se establece que el ordenamiento territorial y el planeamiento urbanístico, como tal, no confieren derechos de indemnización a los administrados, conforme lo determina el artículo 39 de la LOOTUGS, en consecuencia, la mera expectativa por la asignación de datos de aprovechamiento urbanístico, no constituye derechos.

2.1.2. Capítulo II: ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Para la nueva estructura del Régimen Administrativo de Suelo se propone se defina conceptos generales que abarquen e incorporen para una mejor comprensión del ordenamiento territorial, conceptos como la participación ciudadana, la planificación urbanística en el contexto distrito metropolitano y la naturaleza jurídica de los planes como los instrumentos que generan las condiciones de desarrollo en el territorio. Los siguientes enunciados detallan el análisis y su respectiva justificación para la propuesta.

El Régimen Administrativo del Suelo propuesto estipula que todas las etapas de los instrumentos de ordenamiento territorial comprende procesos participativos, según lo

determina el marco jurídico metropolitano y nacional, entre ellos el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (LOPC) y la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (LOOTUGS).

El ordenamiento territorial en el Distrito Metropolitano de Quito se estructura jerárquicamente a partir del Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PMDOT), el cual contiene el Plan de Uso y Gestión de Suelo (PUGS) y los Planes Urbanísticos Complementarios (PUC). Las determinaciones jurídicas nacionales para la elaboración de estos instrumentos, se encuentran en la LOOTUGS, Reglamento y Resoluciones del Concejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo (CTUGS). Es así que, el Art. 9 de la LOOTUGS señala que *"El ordenamiento territorial es 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. 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"*, y el numeral 3 del Art. 11 *eiusdem* establece que *"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 (...)"* que en el caso del Distrito Metropolitano de Quito corresponde revisar la concreción de la política pública según el Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.

Por lo tanto, en base a la normativa nacional se actualiza el contenido del articulado en la propuesta del Régimen Administrativo de Suelo dando coherencia a las competencias y atribuciones del Municipio de Quito en relación al ordenamiento territorial. Se destaca que los instrumentos de planificación del territorio son de obligatorio cumplimiento y que otorgan derechos que generan las obligaciones para la administración pública.

Instrumentos de Planificación Territorial

- **Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial y Plan de Uso y Gestión del Suelo**

En relación a los instrumentos de planificación territorial, la propuesta de Régimen Administrativo del Suelo considera lo establecido en la LOOTUGS respecto al componente estructurante del Plan de Uso y Gestión del Suelo y su alcance, de esta manera se busca fortalecer la implementación y relación entre los instrumentos de planificación y ordenamiento territorial bajo un enfoque sistémico, jerárquico y articulado entre sí, para ordenar y gestionar el territorio integralmente. Esto visibiliza la vinculación directa entre la propuesta del PMDOT, principalmente en el modelo territorial deseado, con los contenidos de largo plazo,

la estructura urbano-rural y la clasificación y subclasificación del suelo en el Plan de Uso y Gestión de Suelo.

A partir de la aprobación de la ordenanza metropolitana del PMDOT-PUGS 001-2021 por el Concejo Metropolitano, que contiene como anexos el PMDOT y el PUGS, se realiza la actualización del articulado correspondiente al artículo 2112 del Código municipal vigente (versión actualizada a octubre 2021) el cual indica que la vigencia del PMDOT es de doce años en correspondencia a lo estipulado en la LOOTUGS siendo necesario revisar y modificar lo mencionado en el artículo 2114 que establece la vigencia del PUOS siendo este último instrumento eliminado y sustituido por el nuevo instrumento de planificación y gestión del suelo PUGS, resultando coherente los plazos, vigencias y las actualizaciones correspondientes a lo estipulado en el artículo 30 de la LOOTUGS el cual indica que *“El plan de uso y gestión de suelo estará vigente durante un periodo de doce años, y podrá actualizarse al principio de cada periodo de gestión (...)”*.

En cumplimiento del artículo 27 de la LOOTUGS, el cual establece 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.”* Por lo que, el Régimen Administrativo del Suelo incorpora el PUGS con definiciones claras de planificación, ordenación y gestión del suelo, con políticas encaminadas a la ocupación racionalizada, preservación y recuperación del suelo, con mecanismos para la gestión del suelo y el financiamiento del desarrollo urbano.

Por un lado, el PUOS se estructura a través de una clasificación general del suelo, usos y zonificación, el Clasificador Internacional Industrial Uniforme (CIIU) y los instrumentos complementarios de planificación. Mientras que el PUGS incorpora en su estructura dos componentes, el estructurante, que define la clasificación y la subclasificación de suelo; y el componente urbanístico, que define el aprovechamiento del suelo así como los instrumentos de planeamiento del suelo aplicables, los estándares urbanísticos el CIIU, los planes urbanísticos complementarios y especialmente los instrumentos de gestión del suelo y financiamiento que permiten el reparto equitativo de cargas y beneficios.

En cuanto a la actualización de los instrumentos de planificación territorial, el Art. 2240 del Código Municipal vigente señala que la actualización del instrumento PUOS se realizará de forma permanente y esta será producto de las aprobaciones de ordenanzas y resoluciones correspondientes a planes, urbanizaciones, reconocimiento de asentamientos humanos de hecho y consolidados, trazados viales, nuevas afectaciones, entre otras;

El PUOS es sustituido por el PUGS bajo el mandato de la ley nacional, en este sentido, además de sus contenidos determinados en la LOOTUGS, se generan especificaciones en cuanto a su actualización. La propuesta del Régimen Administrativo del Suelo debe determinar los casos que podrían generar una actualización de la cartografía aprobada en el PUGS, ya sea por la aprobación de planes urbanísticos complementarios, o por los actos administrativos que se deriven de estos o de la aplicación de su norma urbanística o derechos adquiridos, por lo cual se procederá con la actualización de la cartografía del componente urbanístico para llevar un registro de las acciones que se realizan de forma permanente.

Otra de las modificaciones que se proponen al Código Municipal vigente se realiza en relación al artículo 2113 que incluye a las Reglas Técnicas de Arquitectura y Urbanismo (RTAU) como un instrumento complementario de planificación, así también, se reforma el sistema de planificación vigente que se basa en planes de escala parroquial o sectorial, como los planes especiales, los planes parciales con un alcance diferente al de la ley, y Proyectos Urbano Arquitectónicos Especiales (PUAE).

En cuanto a las Reglas Técnicas de Arquitectura y Urbanismo (RTAU), son eliminadas de los instrumentos de planificación que constan entre los art. 2115-2120 del Código Municipal vigente, ya que su alcance tiene está relacionado con normas técnicas de arquitectura que tienen incidencia en la habilitación del suelo y la edificación y no en la planificación del ordenamiento territorial, por lo tanto no tienen capacidad de planificar un territorio o de normar su uso o edificabilidad.

El la propuesta del Régimen Administrativo del Suelo se han generado planes urbanísticos complementarios al PUGS, además de los planes parciales establecidos en la LOOTUGS, de acuerdo a las necesidades específicas que tiene el Distrito Metropolitano de Quito, a la posibilidad de crear instrumentos de acuerdo a lo determinado en la ley, y a la competencia que tienen los gobiernos autónomos descentralizados para regularse a través de normativas expedidas bajo la facultad exclusiva y privativa del Concejo Metropolitano.

Por último, las Instrucciones Administrativas y Flujos de Procedimiento específicos para la aplicación de los instrumentos de gestión, planificación y para el desarrollo de estándares urbanísticos serán emitidos por la entidad encargada del territorio, hábitat y vivienda, y dejan de formar parte de los instrumentos complementarios de planificación, ya que su ámbito de acción se vincula a otros instrumentos y por sí solos no permiten ordenar el territorio. La facultad de emisión de estas resoluciones ya constaba en el Código Municipal que se estipulan en el artículo 2121, y se alinea esta facultad a los tipos de flujos en razón del instrumento propuesto en la ordenanza que motiva este informe.

Planes Urbanístico Complementarios

El artículo 31 de la LOOTUGS define que *“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”*.

Se procede a explicar las razones por las que se mantienen los Planes Parciales y el Plan Maestro Sectorial, la eliminación de los PUAE, mientras que se justifica la creación de los Planes Zonales y Especiales y el nuevo Instrumento distinto a los Planes Urbanísticos Complementarios, denominado Proyecto Integral, en el Régimen Administrativo del Suelo, en cumplimiento a las atribuciones establecidas por la LOOTUGS.

- **Plan Parcial**

Los planes parciales considerados en el artículo 2116 del Código Municipal se enfocan en determinar los usos pormenorizados y las tipologías de edificación de las zonas metropolitanas, cuyo ámbito de aplicación se relaciona a territorios administrativos o parroquias, además pueden prever suelo para equipamientos y generar trazados de la red vial y de redes de abastecimiento en el sector. En el artículo 2117 del Código Municipal, respecto a los planes especiales, señala alcances similares al de los planes parciales, pero a una escala menor a la parroquial, pudiendo ser para zonas, barrio, manzanas o sectores de planificación específica urbanos o rurales.

Por otro lado, el artículo 32 de la LOOTUGS establece que *“Los planes parciales tienen por objeto la regulación urbanística y de gestión de suelo detallado 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.*

Los programas para la regularización prioritaria de los asentamientos humanos de hecho con capacidad de integración urbana, los programas para la relocalización de asentamientos humanos en zonas de riesgo no mitigable y los casos definidos como obligatorios serán regulados mediante plan parcial”.

En este sentido, el Régimen Administrativo del Suelo ha evidenciado la necesidad de diferenciar los alcances de los contenidos de los instrumentos complementarios de planificación actuales y homologarlos y vincularlos con lo determinado por la ley nacional, resultando innecesario tener 2 planes, parciales y especiales, con las mismas características, y cuya diferencia para aplicación radica en su extensión, en cuanto a que los dos pueden cambiar los aprovechamientos urbanísticos o planificar sistemas públicos de soporte.

La propuesta del Régimen Administrativo del Suelo diferencia la escala, alcance, contenidos e instrumentos de gestión aplicables a cada uno de ellos, siendo así y cumpliendo con la legislación nacional, será el plan parcial el único que permita realizar revisiones del aprovechamiento urbanístico, como lo menciona la ley nacional, y por lo tanto tendrán la obligación de aplicar instrumentos de gestión del suelo que garanticen el reparto equitativo de cargas y beneficios que se deriven de las modificaciones de la norma de aprovechamiento urbanístico.

Los Planes Parciales están directamente identificados en la LOOTUGS y normados a través del respectivo Reglamento, en cuanto su aplicación y contenido mínimo.

Los tipos de planes parciales de acuerdo a sus particularidades y objetivos, han sido vinculados a los tratamientos urbanísticos de los polígonos de intervención territorial, de acuerdo al contexto territorial del DMQ, y se describen a continuación:

- El Plan Parcial de expansión urbana, se generó para dar cumplimiento al Art. 34 de la LOOTUGS en cuanto a la obligatoriedad de aplicarlos en suelo rural de expansión urbana, y además para permitir la integración controlada de las áreas rurales a suelo urbano.
- El Plan Parcial urbano de desarrollo, aplica para la urbanización de manera controlada de áreas urbanas no consolidadas y en suelo urbano con tratamiento de desarrollo.
- El Plan Parcial urbano de mejoramiento es similar al plan parcial urbano de desarrollo, pero aplica a áreas urbanas con baja o media consolidación, y solo puede ser aplicado en suelo urbano con tratamiento de mejoramiento gradual o integral.
- El Plan Parcial urbano de renovación y potenciación, se generó para el mejor aprovechamiento de las áreas urbanas consolidadas, y solo puede ser aplicado en suelo urbano con tratamiento de renovación, sostenimiento, potenciación, protección urbanística o conservación.

- El Plan Parcial urbano de regulación prioritaria, se generó con el objetivo de regular física y legalmente los asentamientos de hecho previamente identificados en la declaratoria de regularización prioritaria, integrarlos a la trama urbana existente y mejorar la dotación de los sistemas públicos de soporte siempre que se localice en suelo urbano o rural de expansión urbana, y no se encuentren en zonas de riesgo físico o áreas naturales protegidas.
- El Plan Parcial de zonas especiales de interés social (ZEIS), se formuló para garantizar principalmente la construcción de vivienda de interés social, debido a las condiciones físicas de riesgo o declaración de patrimonio natural o cultural donde no es posible compatibilizar la vivienda.

Esta diferenciación de planes parciales de acuerdo a su tratamiento permite que se puedan especificar los contenidos obligatorios para su diagnóstico y propuesta.

Así mismo, de acuerdo a lo descrito en el artículo 2118 del Código Municipal vigente, los Proyectos Urbano-Arquitectónicos Especiales (PUAE) son también instrumentos planificación, de iniciativa pública o privada, que permiten cambios en la asignación de clasificación, uso y zonificación de suelo a la establecida en el PUOS, siempre que brinden un aporte urbanístico a la ciudad y mediante el pago de concesión onerosa de derechos. Este alcance se relaciona con lo señalado en el artículo 32 de la LOOTUGS respecto a planes parciales. Por esta razón la propuesta del Régimen Administrativo del Suelo ha considerado eliminar esta figura por cuanto el plan parcial permite realizar las reformas a la norma urbanística que podían realizar los PUAE, pero con un ámbito de aplicación que respete la vocación del PIT donde se desarrollen, que a diferencia de los PUAE, no existía una limitación sobre los cambios que se podrían realizar.

Adicionalmente, la figura de PUAE requiere de la presentación de un proyecto urbano arquitectónico puntual con un análisis limitado al contexto del proyecto, a pesar de que contengan un alcance similar en el cambio del aprovechamiento urbanístico, mientras que en los planes parciales de la ley nacional prevé un análisis integral del territorio y, la aplicación de diversos instrumentos de gestión de suelo que garantiza.

Por último, los PUAE contenían en su propuesta y aprobación aspectos de ámbito legislativo como la determinación de norma urbanística, pero también, incluyen los mapas de los lotes resultantes, la cuantificación de las superficies construidas y hasta las dimensiones de los lotes que se habilitarán, que son ámbitos que se deben generar a través de actos administrativos. Esto ha generado una confusión en la aplicación de los PUAE porque la ordenanza que los aprueba contiene aspectos que son exclusivos del órgano legislativo y sugiere aspectos administrativos sin que puedan ejecutarse a través de una habilitación, ya que esta depende de

la expedición de un acto posterior. En la propuesta del Régimen Administrativo del Suelo, se diferencian estos dos ámbitos a través de los alcances de los planes parciales y de las unidades de actuación urbanísticas que contengan.

- **Plan Maestro Sectorial**

El artículo 2115 del Código Municipal vigente, respecto a los Planes maestros señala que, *“su objetivo es el ordenamiento y desarrollo específico de los diferentes elementos que conforman la estructura territorial”,* siendo su aplicación a lo largo del DMQ y puede desarrollarse por zonas o sectores, en los diferentes ámbitos de la planificación territorial. Por otro lado, en el artículo 36 de la LOOTUGS establece que *“Las planes maestros sectoriales tienen como objetivo detallar, desarrollar y/o implementar las políticas, programas y/o proyectos públicos de carácter sectorial sobre el territorio cantonal o distrital. Guardarán concordancia con los planes sectoriales del Ejecutivo con incidencia en el territorio y con las determinaciones del plan de desarrollo y ordenamiento territorial municipal o metropolitano (...)”.*

En este sentido, el Plan Maestro Sectorial no tiene variación entre el Código Municipal y la LOOTUGS, por lo que se mantiene.

- **Plan Zonal**

El artículo 37 de la LOOTUGS amplía lo establecido en el artículo 31 y permite que *“Los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos podrán generar otros instrumentos de planeamiento urbanístico que sean necesarios en función de sus características territoriales, siempre que estos no se contrapongan con lo establecido en la normativa nacional vigente. Los otros instrumentos de planeamiento urbanístico no podrán modificar contenidos del componente estructurante del plan de uso y gestión de suelo.”*

En este sentido, se ha creado el plan urbanístico complementario denominado Plan Zonal, que no se contrapone con la legislación nacional vigente en razón que genera alcances diferentes a los determinados para el Plan Parcial y Plan Maestro Sectorial. La aplicación de este instrumento se fundamenta en la necesidad de ordenar el territorio de una zona, principalmente en lo relacionado con la provisión de servicios, vialidad e infraestructura, de manera coordinada con otros planes complementarios para garantizar el funcionamiento urbano dentro del límite territorial establecido en este tipo de plan.

El Plan Zonal puede ser de iniciativa pública o mixta, para comprometer a otros niveles de gobierno, como son los Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales, y no podrá modificar el componente estructurante ni el componente urbanístico del Plan de uso y Gestión del Suelo PUGS, a menos de que se apliquen los correspondientes planes parciales que podrán acceder a cambios normativos.

- **Plan Especial**

El Código Municipal en su artículo 2117 estableció al Plan Especial, pero como se había hecho mención en el apartado del Plan Parcial, tiene una escala menor a la parroquial y permite el cambio de aprovechamiento de suelo. Por motivos exclusivamente de denominación se mantiene el nombre de Plan Especial pero la propuesta del Régimen Administrativo del Suelo genera una variación en su alcance, aplicación y contenidos.

El Plan Especial de esta propuesta, sustentado en los artículos 31 y 37 de la LOOTUGS, cambia radicalmente su estructura del Plan Especial vigente y diferencia sus ámbitos de aplicación, ya que principalmente no podrá modificar el componente estructurante ni el aprovechamiento de suelo del componente urbanístico, en contraste con el alcance del Plan Parcial establecido en la LOOTUGS, que sí permite establecer normativa de aprovechamiento urbanístico específico.

El Plan Especial tendrá un alcance que permite coordinar la gestión en cuanto a la protección y preservación de áreas de patrimonio en todas sus expresiones (patrimonio natural, cultural tangible o intangible y arqueológico), zonas de producción y áreas de influencia de los proyectos estratégicos planteados en el Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial PMDOT. Su finalidad es mejorar las condiciones de funcionamiento de estos territorios con alto valor de ser preservados o recuperados.

Divulgación de los Planes Urbanísticos Complementarios

La LOOTUGS se fundamenta en el derecho a la ciudad, siendo uno de sus principales elementos *“La gestión democrática de las ciudades mediante formas directas y representativas de participación democrática en la planificación y gestión de las ciudades, así como mecanismos de información pública, transparencia y rendición de cuentas”*, siendo así, la divulgación de la información que se sustenta en la LOPC, en sus artículos 96, 97, 98, 100.

Además, el artículo 8 de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública establece que *“Todas las entidades que conforman el sector público en los términos del artículo 118 de la Constitución Política de la República y demás entes señalados en el artículo 1 de la presente Ley, implementarán, según sus competencias y posibilidades presupuestarias, programas de difusión y capacitación dirigidos tanto a los servidores públicos, como a las organizaciones de la sociedad civil, con el objeto de garantizar una mayor y mejor participación ciudadana en la vida del Estado”*.

En este sentido, los planes debidamente aprobados constituyen información pública que puede ser consultada libremente, además que en el marco de aprobación de los planes urbanísticos complementarios, se establecen procesos de participación directa que se

implementarán gracias a la difusión del plan. Para esto, se ha vinculado en la propuesta que los planes sean comunicados por las plataformas institucionales y municipales vinculados al Gobierno Abierto.

- **Proyecto Integral**

Los Proyectos Integrales se fundamentan en los acuerdos municipales para la concreción de las estrategias planteadas y proyectos institucionales establecidos en el Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial PMDOT, que permiten priorizar la ejecución en el espacio público, proyectos de movilidad y proyectos urbanos descritos en el Apéndice 5 Proyectos institucionales propuestos para operativizar el PMDOT 2021 - 2033. Estos proyectos se generan con el propósito de que la municipalidad pueda ejecutar los proyectos de escala urbano – arquitectónica, que pueden o no dar soporte a los Planes Urbanísticos Complementarios, a través de la aplicación de los Instrumentos de Gestión del Suelo y Financiamiento del Desarrollo Urbano.

Los Proyectos Integrales no deben ser confundidos ni interpretados como Proyectos Urbanos Arquitectónicos Integrales PUAE, los que principalmente podrían modificar el aprovechamiento de uso y edificabilidad y complementariamente generan aportes urbanísticos, según el artículo 2466 del Código Municipal; ni Proyectos Urbanos Arquitectónicos PUA que únicamente se aplicaban para asignar datos de a predios con zonificación especial ZC a través de un análisis de las condiciones del entorno en áreas de promoción especial, según el artículo 2158 del Código Municipal. La naturaleza de los proyectos integrales es de promover y ejecutar mejoras de los sistemas públicos de soporte y pueden ser planteados de manera mixta o pública, pues podrían estar conectados al pago de la concesión onerosa de derechos a través del catálogo de proyectos.

De acuerdo a lo mencionado en este capítulo, se modifican e incorporan nuevos instrumentos de planificación territorial, además del PMDOT, se sustituye el PUOS por el PUGS y se modifican los Planes Urbanísticos Complementarios para fortalecer y articular el desarrollo territorial del Distrito Metropolitano de Quito con la planificación del Gobierno central, precautelando el valor natural, social y cultural del hábitat tanto urbano como rural.

En la propuesta del Régimen Administrativo del Suelo se vió la necesidad de detallar los planes parciales y crear nuevos planes urbanísticos complementarios que permitan el desarrollo ordenado y se enfoquen en la mejora del territorio enmarcando en los lineamientos establecidos en el PMDOT.

2.1.3. Capítulo III: CLASIFICACIÓN Y SUBCLASIFICACIÓN DE SUELO

La definición de suelo descrita en la propuesta del Régimen Administrativo del Suelo, procede de la articulación de los conceptos descritos dentro del artículo 2099 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, y del artículo 16 de la LOOTUGS.

Sobre la clasificación del suelo considerada en el documento propuesto, se mantiene lo establecido dentro del artículo 2100 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano y el artículo 17 de la LOOTUGS, los cuales indican que el suelo se clasifica en urbano y rural.

En relación a la definición de suelo urbano, se considera lo señalado por el artículo 18 de la LOOTUGS, dentro del cual se define al suelo urbano como el ocupado por asentamientos humanos concentrados y dotados total o parcialmente de infraestructura básica y servicios públicos. A su vez, se exenta la actual definición dentro del Código Municipal vigente, que hace referencia al suelo urbano en el artículo 1010, como: “aquel que cuenta o tiene programadas vías, redes de servicios e infraestructura pública y con ordenamiento urbanístico definido y aprobado como tal por el PMOT u otros instrumentos de planificación”.

Dentro de la normativa metropolitana vigente no existían criterios para la delimitación de suelo urbano, los mismos que se consideran dentro de la propuesta del Régimen Administrativo del Suelo, según lo dispuesto dentro del artículo 15 del Reglamento de la LOOTUGS, los cuales han sido incorporados a la propuesta. A su vez, se incorporan dos criterios adicionales: la presencia de áreas con alto valor agroproductivo, y las disposiciones y límites establecidos por la normativa nacional y metropolitana vigente, respecto de suelo rural.

El Régimen Administrativo del Suelo vigente, no considera la subclasificación de suelo urbano, por lo cual se hace referencia al artículo 18 de la LOOTUGS, el cual señala que, el suelo urbano se subclasifica en: suelo urbano consolidado, suelo urbano no consolidado y suelo urbano de protección.

Para el suelo urbano consolidado, se establecieron los niveles de consolidación medidos a través de unidades de análisis (áreas con características de homogeneidad), y la metodología para futuras referencias.

En relación a la definición de suelo rural definida por la ordenanza propuesta, se considera el artículo 19 de la LOOTUGS, el que define al suelo rural como “el destinado principalmente a actividades agroproductivas, extractivas o forestales, o el que por sus especiales características biofísicas o geográficas debe ser protegido o reservado para futuros usos urbanos”.

Actualmente, el Código Municipal no considera la subclasificación de suelo rural, por lo que se incorpora esta, conforme a lo dispuesto en el artículo 19 *eiusdem*, como subclasificación de suelo rural en: suelo rural de producción, suelo rural para aprovechamiento extractivo, suelo rural de expansión urbana y suelo rural de protección.

Según lo descrito en el artículo 19 de la LOOTUGS, en el concepto de suelo rural de expansión urbana, los procedimientos para la transformación del suelo rural a suelo urbano o rural de expansión urbana, observarán de forma obligatoria lo establecido en esta Ley. Por lo mencionado previamente, para la determinación de suelo rural de expansión urbana, se considera lo descrito en el artículo 16 del Reglamento de la LOOTUGS.

2.1.4. Capítulo IV: INSTRUMENTOS DE PLANEAMIENTO

El artículo 40 de la LOOTUGS, que determina que los instrumentos de planeamiento de suelo son *"(...) las herramientas que orientan la generación y aplicación de la normativa urbanística, y consiste en: 1. Polígonos de intervención territorial, 2. tratamientos y 3. Estándares urbanísticos"*.

a) POLÍGONOS DE INTERVENCIÓN TERRITORIAL

En concordancia con el artículo 41 LOOTUGS, y la Resolución No. 0005-CTUGS-2020 en el artículo 4, el Polígono de Intervención Territorial (PIT) se define como el área urbana o rural determinada por los planes de uso y gestión de suelo, a partir de la identificación de características homogéneas de tipo geomorfológico, ambiental, paisajístico, urbanístico, socioeconómico 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.

Por lo antes mencionado, el PIT nace a partir del proceso de elaboración del PUGS, a diferencia del PUOS del Código Municipal vigente que no los incluye, y como instrumento de planeamiento tiene como objetivo receptor en su interior los modelos de planificación, gestión del suelo y financiación para su adecuado desarrollo. Además, según el artículo 53 de la Resolución No. 0005-CTUGS-2020 y la LOOTUGS en el artículo 32, mencionan que los Polígonos de Intervención Territorial en suelo urbano y en suelo rural de expansión urbana, son determinantes para la consecución de los Planes Parciales, los cuales en su calidad de planes urbanísticos complementarios tienen como fin la regulación urbanística y de gestión de suelo.

La Resolución No. 0005-CTUGS-2020 en el artículo 28, señala los contenidos mínimos del componente urbanístico del PUGS; entre ellos están, el literal a) la definición de Polígonos de Intervención Territorial – PIT y el literal f) la cartografía correspondiente a los PIT generados,

debidamente codificados de acuerdo con los tratamientos, usos y parámetros de ocupación del suelo definidos.

Como se ha expuesto anteriormente, un PIT se sustenta en la necesidad de delimitar áreas homogéneas a partir del análisis de la configuración espacial, tomando en consideración algunas variables como se define en el artículo 29 de la Resolución No. 0005-CTUGS-2020, el cual en primera instancia menciona que se debe definir los límites a partir de la información de partida disponible por el GADM y responde a la homogeneidad del territorio en las características de ocupación como: áreas útiles construidas, áreas no urbanizables, predios vacantes, predios no vacantes, acceso a sistemas públicos de soporte, protección patrimonial, ambiental y de riesgos, y necesidad de aplicación de instrumentos de gestión del suelo. Adicionalmente, señala que para definir los Polígonos de Intervención Territorial se podrá analizar los siguientes criterios: a) Geomorfológico; b) Edificabilidad: déficit cualitativo de vivienda, estado y edad de edificaciones, identificación de patrimonio material (arquitectónico, arqueológico); c) Social (económica/cultural): economía familiar (fuentes de ingreso, capacidad de ahorro), organizaciones sociales, grupos vulnerables de atención prioritaria, composición étnica y de género, manifestaciones culturales y recreativas, lugares significantes, patrimonio inmaterial, grupos vulnerables de atención prioritaria; d) Económico-productivo: identificación, cuantificación y caracterización de sectores y actividades económico-productivas, usos de suelo/vocación productiva, mercado de suelo e inmobiliario; e) Paisajística-ambiental: fuentes de contaminación ambiental y paisajística, imagen urbana; f) Capacidad de soporte del territorio o de grandes obras de infraestructura con alto impacto; g) Riesgos naturales y antrópicos: zona de riesgos mitigables y no mitigables.

La norma técnica nacional indica también que, para la definición de los PIT se considerará una escala de hasta 1: 5000 para los que se encuentren en la clasificación del suelo urbano y hasta 1: 50 000 para los pertenecientes a suelo rural. Así mismo, para la asignación de un código único que identifique a cada PIT, se realizarán en función a la clasificación y subclasificación del suelo definida y un valor numérico incremental.

Por su parte, el Reglamento de la LOOTUGS en el artículo 18 detalla las siguientes consideraciones para la identificación de las zonas homogéneas que aportan a la definición de los PIT:

- a) Características de consolidación, en cuanto a suelo edificado, acceso a servicios básicos y sociales, calidad de vías y espacio público así como a la formalización de los procesos de fraccionamiento del suelo.
- b) Condiciones socioeconómicas de la población y actividades económicas.
- c) Utilización apropiada, saturación o subutilización del potencial de aprovechamiento definido en la norma urbanística.

- d) Protección del patrimonio natural, cultural o construido.
- e) Condiciones de vulnerabilidad y riesgo mitigable o no mitigable.
- f) Necesidad de aplicación de instrumentos de gestión de suelo o sistemas de incentivos.
- g) Presencia de equipamientos o intervenciones públicas y privadas de escala media o de gran escala y su grado de afectación a la población, a la movilidad o al patrimonio.

Una vez identificadas las zonas homogéneas de acuerdo a los análisis descritos, se determinan las estrategias, políticas públicas, tratamientos y planes complementarios que deben considerarse en el marco de la delimitación de los PIT.

En ese sentido el Plan de Uso y Gestión de Suelo y sus actualizaciones, en los tiempos que estipula la ley, definirá los PIT urbanos y rurales considerando el análisis de las variables señaladas anteriormente organizadas de la siguiente manera:

- Características de homogeneidad: considerando todos las variables dictaminadas en en la normativa vigente.
- Estrategia /Posibles tratamientos urbanísticos / Norma Urbanística a aplicar o Planes Complementarios: estos aspectos se identificarán durante la elaboración del PUGS para territorializar la política pública propuesta acorde el Modelo Territorial Descado del DMQ.
- Delimitación de los PIT en función de accidentes geográficos, vías principales, toponimia (nombres calles) y límites barriales referenciales.

Respecto al último punto, es importante destacar que para la definición de los PIT se utiliza como uno de los insumo de análisis los límites parroquiales y las coberturas de barrio/sector, sin que ello implique un determinante en el ejercicio de su delimitación puesto que, producto de los estudios desarrollados dentro de un mismo barrio/sector se identifican realidades territoriales diferentes, y bajo los criterios anteriormente citados deben ser reconocidos como zonas homogéneas diferenciadas.

Por los argumentos y normativa citada, se observa que los PIT se incorporan al Régimen Administrativo de Suelo como uno de los instrumentos de planeamiento que permitirá plasmar dentro de cada unidad territorial la política pública mediante la aplicación de tratamientos urbanísticos, tal y como lo establece el Reglamento a la LOOTUGS en el artículo 18 sobre la asignación de tratamientos urbanísticos para suelo rural y urbano; *“Una vez clasificado y subclasificado el suelo urbano y rural del cantón, se definirán los polígonos de intervención territorial dentro de cada una de las subclasificaciones, con el fin de definir los tratamientos urbanísticos correspondientes de acuerdo a lo establecido en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo”.*

b) TRATAMIENTOS URBANÍSTICOS

Los tratamientos urbanísticos, como se citó anteriormente y según el artículo 40 de LOOTUGS, constituyen uno de los instrumentos de planeamiento de suelo, y se conciben como las herramientas que orientan la generación y aplicación de la normativa urbanística en el territorio. Por tanto, en razón del artículo 42 de la LOOTUGS y artículo 4 de la Resolución No. 0005-CTUGS-2020, 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 socioeconómico.

De igual modo, en el artículo 28, literales b) y f), de la Resolución No. 0005-CTUGS-2020 se menciona la correspondencia y relación entre PIT y tratamiento urbanístico, dentro del componente urbanístico del PUGS, en función a lo descrito en el artículo. 4, literales 14 y 15 y, el artículo 42 de la LOOTUGS. Por otra parte, el artículo 18 del Reglamento de la LOOTUGS menciona que, *“...Los tratamientos urbanísticos servirán de base obligatoria para la aplicación de políticas y normativa urbanística relativa a la asignación de aprovechamientos urbanísticos, edificabilidad, uso y ocupación de suelo, estándares urbanísticos, procedimientos específicos y mecanismos o instrumentos de gestión de suelo.”*

Es pertinente destacar que, según el artículo 31 de la Resolución No. 0005-CTUGS-2020, de acuerdo a cada tratamiento urbanístico establecido para cada PIT, se deberán definir los usos y ocupaciones del suelo que normarán las actividades que se desarrollarán sobre cada polígono de intervención”, motivo por el cual el PUGS debe considerar esta determinante de asignación de un tratamiento por cada PIT, toda vez que el análisis de las zonas homogéneas del DMQ (formuladas como paso previo al PIT) permiten incorporar un único tratamiento que oriente al cumplimiento de los objetivos y estrategias planteados para cada caso particular.

Tanto el artículo 42 de la LOOTUGS y el artículo 30 de la Resolución No. 0005-CTUGS-2020, detallan tratamientos urbanísticos a aplicar de manera articulada con la clasificación y subclasificación de suelo como se cita a continuación: *“... 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...”*

Adicionalmente, el mismo artículo otorga a los GAD municipales la facultad de crear nuevos tratamientos urbanísticos aplicables según la realidad y particularidades territoriales *“...los*

GAD municipales y metropolitanos podrán generar nuevos tratamientos, siempre y cuando su descripción y asignación esté plenamente justificada en el informe de factibilidad que deberá presentar la dependencia municipal o metropolitana responsable de la planificación y que será posteriormente aprobado por el Concejo Municipal o Metropolitano dentro de la expedición de la ordenanza de la aprobación de los PUGS. En ningún caso, el tratamiento aplicable al suelo asignado deberá contraponerse a la vocación y capacidad de dotación de los sistemas públicos de soporte” (artículo 42 LOOTUGS).

De esta manera, en el Distrito Metropolitano de Quito, debido a los resultados del análisis territorial en la clasificación urbana y rural; y la subclasificación correspondiente se establece un total de 10 tratamientos urbanísticos para suelo urbano y 7 para suelo rural. Los tratamientos urbanísticos en mención son el producto del análisis cuantitativo y cualitativo desarrollado por PIT, que incluyó factores como densidad poblacional, asentamientos humanos regularizados, homogeneidad morfológica, características históricas, culturales o paisajísticas, deterioro físico-ambiental, infraestructura y/o equipamientos y susceptibilidad de amenazas naturales.

Por ello, el Régimen Administrativo del Suelo propuesto acoge los tratamientos urbanísticos y sus definiciones en el capítulo de instrumentos de planeamiento de suelo, y desagrega de manera específica sus respectivas conceptualizaciones. En el proyecto de ordenanza presentado, además de los tratamientos urbanísticos establecidos en la LOOTUGS, dentro de clasificación urbana se crean tres tratamientos urbanísticos adicionales para el DMQ cuya formulación nace de la necesidad de establecer estrategias específicas y diferenciadas para zonas con valores urbanísticos, zonas con potencial de desarrollo y zonas con déficit de sistemas públicos de soporte, como se detalla a continuación:

Tratamientos creados para suelo urbano

1. Protección urbanística: aplicable a las zonas que evidencian valores urbanísticos y/o paisajísticos representativos en su historia y desarrollo.
2. Potenciación: aplicable para zonas consolidadas con potencial para desarrollarse, que se encuentran en proceso de transformación leve y requieran mejora en los servicios públicos de soporte.
3. Mejoramiento gradual: aplicable para zonas de suelo consolidado que requieran la mejora en la dotación y calidad de los sistemas públicos de soporte, que permita su integración a la trama urbana y mejora de las condiciones de habitabilidad.

De la misma forma, en el Régimen Administrativo del Suelo propuesto se describen los tratamientos urbanísticos en suelo rural creados para el DMQ, adicionales a los ya establecidos en la LOOTUGS, conforme al siguiente detalle,:

Tratamientos creados para suelo rural

1. Ocupación restringida en suelo de protección: Aplica en zonas donde existen asentamientos humanos que corresponden a procesos de regularización de barrios y/o asentamientos de hecho en suelo de protección.
2. Ocupación restringida en suelo de producción: Aplica para los asentamientos humanos con lotes menores al lote mínimo permitido por la norma urbanística, su objetivo es restringir del fraccionamiento del suelo, la ocupación y edificabilidad en áreas de producción, a fin de promover el equilibrio entre la residencia y la producción agrícola.
3. Ocupación sostenible: Aplica para zonas que a pesar de ser rurales no presentan una capacidad de producción intensiva, por lo que admite o tiene presencia previa de asentamientos humanos y/o con fraccionamiento de suelo conforme a la norma, cuyo objetivo es regular la ocupación del suelo para promover el consumo y producción sostenible en el marco de la soberanía alimentaria.

Tanto los polígonos de intervención territorial, como los tratamientos urbanísticos corresponden a la agrupación de zonas homogéneas y mantienen una relación directa entre el modelo territorial deseado (MTD) y los componentes estructurante y urbanístico del PUGS, lo cual permitirá concretar objetivos de ordenamiento territorial y direccionar la gestión y financiamiento en búsqueda de la equidad territorial y justicia espacial.

En síntesis, la presente propuesta de ordenanza detalla los tratamientos urbanísticos y su aplicabilidad para suelo urbano y suelo rural en función de aquellos tratamientos establecidos por la LOOTUGS y los que el proyecto de ordenanza ha creado en función de las competencias y atribuciones referentes al uso y gestión de suelo dentro del territorio cantonal y en referencia del artículo 42 de la LOOTUGS, como se resumen en la tabla xx subsiguiente:

Tabla 01. Tratamientos urbanísticos vinculación desde la clasificación del suelo

CLASIFICACIÓN	SUBCLASIFICACIÓN	TRATAMIENTO URBANÍSTICO	DEFINICIÓN
		Conservación	LOOTUGS
		Sostenimiento	LOOTUGS
		Renovación	LOOTUGS

Urbano	Consolidado (Alto, Medio, Alto)	Potenciación	Creado Art. 42 LOOTUGS
		Mejoramiento Gradual	Creado Art. 42 LOOTUGS
		Protección Urbanística	Creado Art. 42 LOOTUGS
	No Consolidado	Mejoramiento integral	LOOTUGS
		Consolidación	LOOTUGS
		Desarrollo	LOOTUGS
	Protección	Conservación	LOOTUGS
		Recuperación	LOOTUGS
	Rural	Expansión Urbana	Desarrollo
Protección		Conservación	LOOTUGS
		Recuperación	LOOTUGS
		Ocupación Restringida	Creado Art. 42 LOOTUGS
Producción		Promoción Productiva	LOOTUGS
		Recuperación	LOOTUGS
		Ocupación Sostenible	Creado Art. 42 LOOTUGS
		Ocupación Restringida	Creado Art. 42 LOOTUGS
Aprovechamiento Extractivo		Recuperación	LOOTUGS
		Mitigación	LOOTUGS

Fuente: Memoria técnica del PUGS del DMQ (Ordenanza Metropolitana No. PMDOT-PUGS 001-2021)
Elaboración: Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda, 2022

c) ESTÁNDARES URBANÍSTICOS

El artículo 43 de la LOOTUGS en referencia a los estándares urbanísticos, establece que *“Los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales o metropolitanos establecerán las determinaciones de obligatorio cumplimiento respecto de los parámetros de calidad exigibles al planeamiento y a las actuaciones urbanísticas con relación al espacio público, equipamientos, provisión de suelo para vivienda social, protección y aprovechamiento del paisaje, prevención y mitigación de riesgos, y cualquier otro que se considere necesario, en función de las características geográficas, demográficas, socio-económicas y culturales del lugar.”*

Adicionalmente, la disposición general primera del Reglamento de la LOOTUGS dispone que, complementariamente a las definiciones de la Ley, se utilizarán las definiciones descritas, que incluye estándares urbanísticos, los cuales se definen como: *“parámetros o patrones de calidad y medida que obligatoriamente deben observarse en el planeamiento y actuaciones urbanísticas con relación al espacio público, equipamientos, provisión de suelo para vivienda social, perfiles viales, protección y conservación ambiental y aprovechamiento del paisaje, prevención y mitigación de riesgos, y cualquier otro que se considere necesario, en función de las características geográficas, demográficas, socio-económicas y culturales del lugar. Los estándares son los mínimos para garantizar el derecho a la ciudad y la habitabilidad, por ejemplo estándares de espacio público, accesibilidad, densidades, etc.”*

Bajo estas disposiciones, el Régimen Administrativo de Suelo establece que el Plan de Uso y Gestión del Suelo, PUGS, definirá los estándares urbanísticos. En virtud de futuras actualizaciones del PUGS y el desarrollo de planes urbanísticos complementarios, se establece que se podrán generar nuevos estándares urbanísticos en función de necesidades identificadas de establecer parámetros de calidad exigibles al planeamiento y actuaciones urbanísticas, y también ser modificados o eliminados, siempre que dichas acciones se encuentren debidamente justificadas y sustentadas mediante informes técnicos emitidos por las entidades del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito o sus empresas públicas metropolitanas, en el ámbito de sus competencias.

La aplicabilidad de los estándares urbanísticos está sujeta a distintas condiciones territoriales en función de la clasificación de suelo, tipos de usos de suelo, tratamientos urbanísticos, tipos de edificabilidad, destino de actividad del inmueble y escalas de la edificación, por pisos o área útil de construcción, entre otros factores que promuevan el desarrollo sostenible del territorio, por lo cual es necesario que estas condiciones y ámbitos de aplicación sean diferenciados en todos los estándares. Esta distinción y aclaración de las condiciones y ámbitos de aplicación de los estándares urbanísticos, de ser el caso, serán determinadas en instructivos emitidos por la máxima autoridad administrativa o su delegado.

El o los instructivos que se desarrollen para la aplicabilidad de los estándares urbanísticos podrán definir el requerimiento de informes previos correspondientes para la aplicabilidad de los estándares urbanísticos, por parte de distintas entidades del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, y sus empresas públicas metropolitanas, de conformidad a lo previsto en la normativa metropolitana vigente. Los informes servirán en la determinación del cumplimiento de los estándares.

2.1.5. Capítulo V: APROVECHAMIENTO URBANÍSTICO

El capítulo V aprovechamiento urbanístico se organizó con las temáticas de uso de suelo, lote mínimo, ocupación de suelo, forma de ocupación y coeficientes establecidas en el Plan de Uso y Ocupación de Suelo vigentes así como, temáticas nuevas en concordancia con lo determinado en artículo 20 de la LOOTUGS, que establece: *“El aprovechamiento urbanístico o de suelo determina las posibilidades de utilización del suelo, en términos de clasificación, uso, ocupación y edificabilidad, de acuerdo con los principios rectores definidos en esta Ley; por lo que se incluye en la propuesta del Régimen Administrativo del Suelo las temáticas relacionadas al uso de suelo y su clasificación, actividades comerciales y de servicio, compatibles, incompatibles, licenciamiento y edificabilidad.”*

Clasificación de usos de suelo

La LOOTUGS, en sus artículos 21 y 22, establece los usos de suelo determinados de manera general y específicos a desarrollarse en cada Polígono de Intervención Territorial (PIT) conforme el tratamiento urbanístico asignado.

En ese sentido, el análisis territorial del DMQ consideró la base normativa del PUOS y la legislación nacional como la *“Norma técnica de contenidos mínimos, procedimiento básico de aprobación y proceso de registro formal de los Planes de Uso y Gestión de Suelo y, los Planes Urbanísticos Complementarios de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales y Metropolitanos,”* expedida el 28 de febrero, mediante resolución No. 0005-CTUGS-2020, la misma que establece en el artículo 33 *“Dentro de los PIT distribuidos en cada clasificación y subclasificación del suelo definida en el componente estructurante del PUGS, los usos del suelo podrán tener los siguientes destinos, cuya terminología es de carácter obligatorio, más la subclasificación dependerá de la realidad de cada cantón”.*

Por lo que, se especifica en la propuesta del Régimen Administrativo del Suelo los usos de suelo generales son Residencial, Suelo de expansión, Múltiple, Patrimonio Cultural, Industrial, Equipamiento, Protección Ecológica, Recurso Natural Renovable y No Renovable, de acuerdo al objetivo y modelo territorial deseado del PMDOT, así como en concordancia con el componente estructurante del PUGS.

Con respecto a los usos específicos que son Residencial, Suelo de Reserva, Múltiple, Comercios y servicios especializados, Protección arqueológica, Protección urbana patrimonial, Industrial, Equipamiento, Protección Ecológica, Recurso Natural Renovable y No Renovable, se asignará conforme la realidad y características del territorio del Distrito Metropolitano de Quito en concordancia con el uso general del suelo tanto para el suelo urbano como para el suelo rural, de acuerdo a lo establecido en la legislación nacional, así se detalla lo siguiente:

- a) Para el uso residencial urbano, el PUOS los clasifica según niveles de compatibilidad como R1, R2 y R3 y en la propuesta, se desagrega la denominación en relación a la densidad poblacional deseable baja, media y alta, así como en los niveles de compatibilidad en tipo 1,2,3 y 4. Para los usos residenciales rurales, se realiza la diferenciación por las características de los asentamientos humanos, la localización y consolidación los cuales se denominan como: residencial rural y residencial rural restringido.
- b) El uso múltiple se asigna a determinadas zonas urbanas, centralidades y ejes de vías principales que promueven mixticidad de actividades comerciales, así como el intercambio de bienes y servicios en diferentes escalas y coberturas, con mezcla de equipamientos, industrias artesanales, de bajo impacto y usos residenciales.
- c) El suelo de reserva ha sido creado y establecido para zonas rurales que se encuentran parcialmente urbanizadas o sin ocupación, localizados en la subclasificación de suelo rural de expansión urbana, donde la municipalidad podrá realizar una planificación territorial adecuada a cada sector. Este uso de suelo no existía en la normativa metropolitana vigente.
- d) Se ha establecido un nuevo uso de suelo denominado comercios y servicios especializados para diferenciar del uso múltiple, las actividades económicas de comercio relacionadas con la industria o que tengan características específicas de venta y comercio especializado, que generan incompatibilidad con el uso residencial el cual se encuentra restringido. El PUOS no utilizaba este uso de suelo como uso principal sino únicamente como actividades para licenciamiento.
- e) Se realiza una desagregación de la protección urbana en relación a sus características culturales, históricas, territoriales y antropológicas en: protección urbana patrimonial y protección arqueológica. Debido a la sensibilidad de estos territorios, estos usos requieren compatibilidades diferenciadas de los otros usos.
- f) Para el uso de equipamiento se ha mantenido con respecto al PUOS y se detalla la clasificación por su naturaleza:
- Equipamientos de servicios sociales: Educación, Cultura, Salud, Bienestar social, Recreación y Deporte, Culto Religioso.
 - Equipamientos de servicios públicos: Seguridad ciudadana, servicios de la administración pública, Servicios funerarios, Transporte, Instalaciones de infraestructura, Especial. Y conforme su área de cobertura y escala se categorizan como Barrial, Sectorial, Zonal, Metropolitana.
- g) La clasificación del uso suelo de protección ecológica se ha mantenido conforme lo dispuesto en el PUOS en concordancia a las categorías de manejo ambiental del Patrimonio natural Estatal y Distrital; y dentro de estas se identificaron las siguientes: Santuarios de vida silvestre, Áreas de protección de Humedales, Áreas de conservación

y uso sustentable, Áreas de intervención especial y recuperación, Áreas del PANE, Bosques y vegetación protectora.

- h) En relación al uso de suelo del recurso natural, se diferenció entre el Recurso Natural Renovable y Recurso Natural No Renovable, conforme el análisis de la capacidad del uso de la tierra, vocación y características especiales para la propuesta del Régimen Administrativo se incorpora el uso de suelo Recurso Natural Renovable por tipologías (1 y 2) debido a la necesidad de diferenciar las actividades económicas en territorios con características naturales y que requieren de una protección mayor a otras zonas del DMQ.
- i) El uso de suelo industrial, mantiene las categorías establecidas en el PUOS vigente sin embargo, para mejor comprensión, se realiza un cambio en la nomenclatura anterior a partir de las siglas correspondientes al nivel de impacto (Bajo, mediano y alto impacto; y de alto riesgo).

Compatibilidades de los usos de suelo

El Código Municipal vigente en el artículo 2155 dispone 3 categorías de uso: principal, permitido y prohibido con sus respectivas definiciones; conforme el artículo 23 de la LOOTUGS, sobre los usos específicos, este modifica el término del uso permitido a complementario y se agrega el uso restringido, además de las restricciones a estos usos. Ahora, el régimen de suelo asume estos criterios para las compatibilidades de uso de suelo, sin embargo sus definiciones y las restricciones se encuentran en el artículo sobre los usos específicos.

Con respecto al cuadro de compatibilidades, además de considerar los usos principales, permitidos y prohibidos, ahora se deberá tomar en cuenta las variables de: uso, tipología, simbología, compatibilidades entre los usos específicos en concordancia de los CIU.

Con relación al alcance del informe de compatibilidad de usos de suelo (ICUS), se agrega el artículo sobre el alcance del informe de compatibilidad de usos de suelo, especificando que este es uno de los requisitos para la emisión de la LUAE sin que exima el cumplimiento de otros requisitos. Sobre este informe se detalla a profundidad en el artículo sobre informe de compatibilidad de uso (ICUS) del Régimen propuesto.

Licenciamiento especial en usos de suelo incompatibles

Los numerales 1 y 2 del artículo 2237 del Código Municipal, tratan sobre las actividades de industria y comercios zonales en usos de suelo que prohíban su ubicación y las condiciones para mantener la LUAE, en la propuesta del Régimen Administrativo del suelo en el articulado referente a licenciamientos especiales en usos de suelo incompatible se habla de todas las

actividades económicas preexistentes que sean incompatibles y/o no cumplan las condiciones de implantación, podrán mantener la LUAE, siempre y cuando cumplan el haber obtenido las autorizaciones municipales previas al año 2016 o haber obtenido una o más licencias en el periodo de enero de 2016 hasta la entrada en vigencia del PUGS.

En la propuesta, en el artículo sobre autoridades administrativas otorgantes, se establecen las aquellas autoridades que otorgan la LUAE y de las actividades económicas preexistentes exceptuando las actividades industriales y de comercio zonal.

Edificabilidad

En base al artículo 25 de la LOOTUGS que establece la definición y tipología de la edificabilidad se ha determinado para la propuesta del Régimen en relación al aprovechamiento constructivo el cambio en la terminología de zonificación a Edificabilidad. Además, se considera necesario revisar la base normativa del PUOS para establecer la nueva edificabilidad básica así como, las zonas que tendrán mayor aprovechamiento urbanístico con edificabilidad máxima y específica, conforme al art. 26 de la LOOTUGS, las mismas que serán otorgadas de manera onerosa con excepciones.

En cuanto al código de edificabilidad, se incluyen las condiciones en el caso de que un predio presente dos o más códigos de edificabilidad, que a diferencia del Art. 2157 del Código Municipal, establece que *"(...) se aplicarán las condiciones establecidas en el Régimen Administrativo del Suelo y en el Plan de Uso y Gestión de Suelo."*

La propuesta agrega el código de edificabilidad en los usos de suelo de equipamiento, el que aplicará a predios públicos (municipales y estatales) que no sean jerárquicos o no tengan relevancia histórica, icónica y paisajística y que puedan modificar en el tiempo su tipologías y nivel, de acuerdo a las necesidades municipales y serán asignados en el PUGS.

Sobre las asignaciones especiales de edificabilidad en áreas históricas, en el Código vigente se hace referencia a la forma de ocupación de la edificación, sin embargo se aclara y modifica el articulado en referencia, a las asignaciones "ZH", vinculando el código a la existencia de un inventario y la localización de los predios dentro de un tratamiento de conservación para áreas patrimoniales. En la propuesta, se genera el código de manera independiente a la forma de ocupación, la misma que podrá ser aislada, continua, pareada y sobre línea de fábrica.

Ocupación del Suelo

En relación a la habilitación del suelo y edificabilidad se agrega algunos datos para las regulaciones en los 2 casos. Por un lado, para la habilitación del suelo ahora se tomará en cuenta la relación frente - fondo y por otro lado, para la edificabilidad se agrega la forma de ocupación y si existieran obras contempladas por el planeamiento urbanístico.

Sobre la ocupación para las edificaciones se limitará el adosamiento frontal hasta 1 piso en las formas de uso aislada, pareada o continua. A su vez, se implementan las condiciones de adosamiento con base en la edificabilidad básica, el cual no permitirá el adosamiento por encima de la misma, la autorización de adosamiento entre predios particulares y municipales y entre lotes particulares. La propuesta del Régimen Administrativo del Suelo agrega una disposición transitoria para que se emita el instructivo para la aplicación en casos de excepción, por ejemplo cuando la morfología del lote no permita ser construido.

Sobre el incremento de coeficiente de ocupación del suelo, se elimina la figura de "suelo creado" aplicable a ZUAE, PUAE y eco-eficiencia que a su vez ya no aplicarán en el PUGS. El actual incremento de edificabilidad se basa en el artículo 72 de la LOOTUGS donde se establece que para la autorización de un mayor aprovechamiento del suelo se deberá aplicar la figura de "Concesión onerosa de derechos" (COD).

Es preciso indicar con precisión que el incremento de edificabilidad no se relaciona únicamente con los pisos, pues como lo define la LOOTUGS, la edificabilidad se conforme por pisos, coeficientes de ocupación, lote mínimo, etc. Debido a que el coeficiente de ocupación del suelo es uno de los componentes de la edificabilidad, se lo ha considerado para este incremento de aprovechamiento aplicando el instrumento de concesión onerosa de derechos.

Sobre las condiciones para la aplicación del incremento del coeficiente de ocupación del suelo, será en función del uso del suelo asignado, se aplicará en suelo urbano en el uso múltiple, y en suelo rural al uso residencial rural y recurso natural renovable.

En cuanto a la redistribución del coeficiente de ocupación del suelo, esta no incrementará el coeficiente de ocupación total de la edificabilidad básica y en el caso de existir edificabilidad máxima no podrá exceder el número de pisos establecido, para su aplicación se agregan dos condiciones: disminución de la huella del edificio y por segundo medio de egreso.

La disminución de la huella del edificio busca principalmente el incremento de retiros, sin tomar en cuenta retranqueos o soluciones morfológicas de la edificación. El área liberada deberá destinarse para áreas verdes en al menos en un 50%.

En el caso de la redistribución de COS por segundo medio de egreso, el área que ocupe aquella circulación vertical podrá ser redistribuida en un máximo de un piso adicional y/o en caso de tener edificabilidad máxima no debe superar el número de pisos establecido, aplica siempre y cuando el proyecto requiera el segundo medio de egreso por norma. Cabe recalcar que esto será aplicable solamente a lotes de igual o menor área a 800 m².

Aplicación de la Edificabilidad

Sobre la altura libre del local se añade que las condiciones y especificaciones técnicas de la altura libre del local además de determinarse en las Reglas Técnicas de Arquitectura y Urbanismo, se especifican también en el en el Plan de Uso y Gestión de Suelo y planes urbanísticos complementarios.

Sobre las edificaciones entre bloques se añade que las condiciones y especificaciones técnicas en materia de edificaciones en bloques se determinan en las Reglas Técnicas de Arquitectura y Urbanismo, así como en el Plan de Uso y Gestión de Suelo y los planes urbanísticos complementarios.

Sobre los parámetros de aplicación de la edificabilidad se añade que la delimitación de la edificabilidad se realiza por polígonos de intervención territorial, además de zonas y ejes. Las condiciones para su aplicación se mantienen iguales y se añaden algunas para garantizar mejores condiciones de habitabilidad con los lotes y predios vecinos.

En el código vigente a los lotes en ejes de uso múltiple, con dos o más asignaciones de otros usos de suelo y edificabilidad frente a una vía colectora, arterial o expresa y a una o más vías de categoría local, se les asignaba siempre la edificabilidad mayor, esto generaba condiciones de habitabilidad deficientes en los predios vecinos. En la propuesta de Régimen de Suelo se añade que los lotes con estas condiciones deberán respetar la edificabilidad básica asignada en el frente de la vía local y se podrá aplicar a las edificabilidades máximas de mayor aprovechamiento hacia la vía colectora, arterial o expresa, siempre y cuando se cumplan los estándares urbanísticos de edificabilidad. Esta condición permitirá crear mejores condiciones de habitabilidad y asoleamiento en los predios vecinos.

Durante varias décadas los predios urbanos y rurales con pendientes negativas podían generar subsuelos habitables sin restricciones y de manera gratuita. Por este motivo, se añaden varias condiciones respecto al número de subsuelos habitables permitido, sobre todo cuando los predios se encuentran en bordes de quebrada. De esta manera, se evitará que puedan alcanzar un mayor número de pisos a los máximos establecidos en el Plan de Uso y Gestión del Suelo y en los planes urbanísticos complementarios, y así evitar que se sobreocupe el suelo y se generen condiciones de habitabilidad deficientes. Se determina que los proyectos en predios

urbanos donde se generen subsuelos habitables deberán acogerse a la concesión onerosa de derechos, cuando el área edificada supere el área establecida por la edificabilidad básica, con el objetivo de evitar aprovechamientos adicionales gratuitos.

2.1.6. Capítulo VI: INSTRUMENTOS DE GESTIÓN DEL SUELO

a) INSTRUMENTOS PARA LA DISTRIBUCIÓN EQUITATIVA DE LAS CARGAS Y BENEFICIOS

El instrumento para la distribución equitativa de las cargas y beneficios se fundamenta y estructura en función de la siguiente normativa nacional vigente:

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

El artículo 48 estipula: *“Es aquel que promueve el reparto equitativo de los beneficios derivados del planeamiento urbanístico y la gestión del suelo entre los actores públicos y privados involucrados en función de las cargas asumidas. Dicho instrumento es la unidad de actuación urbanística.”*

El numeral 8 del artículo 5, determina: *“Son principios para el ordenamiento territorial, uso y la gestión del suelo los siguientes: (...) 8. La distribución equitativa de las cargas y los beneficios. Se garantizará el justo reparto de las cargas y beneficios entre los diferentes actores implicados en los procesos urbanísticos, conforme con lo establecido en el planeamiento y en las normas que lo desarrollen.”*

El artículo 34 establece: *“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.”*

El artículo 49 establece: *“...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...”*

El artículo 52 estipula: *“...En el suelo incluido en una unidad de actuación urbanística no se puede aprobar ningún proyecto de fraccionamiento o reestructuración de la propiedad si no va acompañado del correspondiente proyecto de urbanización o renovación urbanístico y de reparto de cargas y beneficios...”*

El artículo 77 establece: “...Los municipios de más de cincuenta mil habitantes utilizarán obligatoriamente los instrumentos de gestión de suelo para la distribución equitativa de las cargas y los beneficios y para intervenir la morfología del suelo y la estructura predial, además de otros instrumentos que de conformidad con esta Ley sean obligatorios. Los demás municipios podrán prescindir de los instrumentos de gestión antes indicados para urbanizar o edificar el suelo, pero establecerán mecanismos para que los propietarios cumplan el planeamiento urbanístico, la equitativa distribución de las cargas y beneficios, y las demás determinaciones del plan de uso y gestión del suelo.”

REGLAMENTO DE LA LEY ORGÁNICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, USO Y GESTIÓN DEL SUELO:

El artículo 35 establece: “La distribución o reparto de las cargas y beneficios deberán cumplir con los siguientes fines: a) Lograr el financiamiento de los modelos de desarrollo y ordenamiento territorial de los gobiernos autónomos descentralizados municipales o metropolitanos consignados en los instrumentos de planeamiento y gestión del suelo que permitan para el desarrollo y ordenamiento del territorio; b) Garantizar la equidad en el reconocimiento de las cargas y beneficios a los participantes del reparto; c) Promover la participación y corresponsabilidad pública y privada en el financiamiento de los procesos de desarrollo y ordenamiento territorial enmarcados en los instrumentos de planeamiento y gestión de suelo. En el reparto de cargas y beneficios y para la consecución de los fines previstos en este artículo, intervendrán el GAD municipal o metropolitano y el o los propietarios del suelo. Además, podrán participar otras instituciones públicas o privadas en calidad de promotores o desarrolladores de la actuación urbanística.”

El artículo 36 establece: “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 las desarrolle, y serán conformadas por uno o varios inmuebles que deben ser transformados, urbanizados o construidos, con el objeto de promover el uso racional del suelo, garantizar el cumplimiento de las normas urbanísticas y facilitar la dotación con cargo a sus propietarios de la infraestructura de transporte, los servicios públicos domiciliarios y los equipamientos colectivos, mediante reparto equitativo de las cargas y beneficios; y serán determinadas y gestionadas por iniciativa pública, privada o pública-privada, mediante acuerdo con los propietarios del suelo incluidos en el ámbito de actuación.”

El artículo 37 prevé: “Para la determinación de los beneficios generados con la actuación urbanística se observarán los mayores aprovechamientos que permita la norma específica del suelo en el cual se implementa el instrumento de gestión. Estos beneficios podrán ser en metros cuadrados útiles vendibles, urbanizables y/o edificables en función de diferentes usos propuestos.”

El artículo 38 determina: “En el establecimiento de las cargas se deberá tener como criterio la definición de las obras que se pretende financiar, el requerimiento de suelos públicos y el de los suelos privados, de conformidad con los instrumentos de gestión aplicables.”

El artículo 39 determina: *“Con el fin de determinar el reparto equitativo de cargas y beneficios, los gobiernos autónomos descentralizados municipales o metropolitanos podrán utilizar cualquier método matemático, para lo cual deberán observar los siguientes elementos mínimos:*

- a) Definir el ámbito de aplicación que será objeto de participación del sistema de reparto equitativo de cargas y beneficios, mediante la o las unidades de actuación urbanística.*
- b) Definir el valor inicial del suelo sin que incluya las expectativas derivadas del mismo plan. En casos que existiere anuncio del proyecto el valor inicial será el que se fija en el instrumento en el que se emite dicha herramienta.*
- c) Cuantificar el costo de la intervención de acuerdo a los actos que se reconozcan en el instrumento de gestión aplicado. Se debe determinar cuáles de ellos serán imputados al reparto equitativo de cargas y beneficios.*
- d) Asegurar la cesión del suelo público.*
- e) Definir los usos y edificabilidades en las unidades de actuación urbanística teniendo en cuenta tanto las directrices del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial y el Plan de Uso y Gestión del Suelo, como los objetivos y estrategias que se plantean para el desarrollo de las unidades de actuación urbanística. Esta definición será la base para calcular el potencial de financiación de las cargas vía sistemas de reparto equitativo de cargas y beneficios.*
- f) Cuantificar el valor de los aprovechamientos urbanísticos, que corresponde al valor del suelo urbanizado con norma y autorización específica, de acuerdo con el uso asignado por la reglamentación específica de cada instrumento.”*

La disposición general primera establece las siguientes definiciones: *“Cargas Generales.- Son aquellas que se encuentran establecidas en los planes maestros sectoriales, correspondientes al costo de infraestructura vial principal y redes principales de servicios públicos. Las cargas generales expanden o se conectan con infraestructura y servicios públicos que se encuentran por fuera de la unidad de actuación urbanística, pero benefician a los propietarios que se encuentran dentro de unidad de actuación urbanística, y por tanto su financiamiento se distribuye entre ellos. Dentro de las cargas generales se considera tanto el suelo como el costo de construcción de la infraestructura principal. Estas cargas deben ser financiadas a través de tarifas, contribución de valorización, participación en plusvalía, impuesto predial o cualquier otro medio que garantice el reparto equitativo de las cargas y los beneficios de las actuaciones urbanísticas.”*

Cargas locales.- Son aquellas cargas establecidas en los planes parciales mediante unidades de actuación urbanística. Corresponde a los gravámenes, imposiciones, afectaciones y cesiones obligatorias de suelo a los municipios que son necesarios para la aplicación del instrumento de planeamiento urbanístico y gestión de suelo que se prevé para la unidad de actuación urbanística en el plan parcial, y cuyo beneficio es particular para los propietarios que están dentro de una unidad de actuación urbanística, y por tanto se distribuye entre ellos.”

Análisis de referentes

Con el fin de estructurar y proponer los lineamientos respecto de la aplicación del instrumento de reparto equitativo de cargas y beneficios, se revisó tanto bibliografía internacional como nacional, a fin de identificar referentes que posean características similares al contexto del Distrito Metropolitano de Quito; esto ha permitido complementar la visión sobre la experiencia internacional en la distribución equitativa de cargas y beneficios, y someter a consideración algunos aspectos que caracterizan su modelo.

Tabla 02. Análisis de referentes Cargas y Beneficios

REFERENTES PARA LA DISTRIBUCIÓN DE CARGAS Y BENEFICIOS			
CARACTERÍSTICAS	Documento Técnico de Soporte Plan Parcial en Medellín	MODELO DE GESTIÓN PARA LA REGENERACIÓN URBANA POST-TERREMOTO, MEDIANTE EL REAJUSTE DE TERRENOS Caso de Estudio: Centro Urbano de Portoviejo	La distribución equitativa de cargas y beneficios en Colombia (y algunas referencias sobre la experiencia de Japón)
Autor	Moreno Molina Ing. Ltda.	Estefan Francesco Pilo-Pais Abuja	Augusto César Pinto Carrillo
Fecha	2010	2019	2005
País/Ciudad	Colombia/Medellín	Ecuador/Portoviejo	Colombia/Bogotá
Elementos base para la planificación			<ul style="list-style-type: none"> * Información * Política Urbana * Normas Urbanísticas * Cooperación * Investigación * Formación
Principios del modelo urbanístico	<ul style="list-style-type: none"> * Utilidad del plan parcial * Generación de proyectos privados rentables * Pago de cargas y obligaciones que consoliden lo público 	<ul style="list-style-type: none"> * Prevalencia del interés general sobre el particular * Distribución equitativa de cargas y beneficios 	<ul style="list-style-type: none"> * Distribución equitativa de cargas y beneficios * Función social y ecológica de la propiedad * Prevalencia del interés general sobre el particular
Competencias urbanísticas territoriales	<ul style="list-style-type: none"> * Nacional * Municipal * Privado 	<ul style="list-style-type: none"> * Nacional * Municipal 	<ul style="list-style-type: none"> * Nacional * Municipal

Ámbito de aplicación (Instrumento de primer nivel)		* Plan de Ordenamiento Territorial de Portoviejo * Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo	Plan de Ordenamiento Territorial
Ámbito de aplicación (Instrumento de segundo nivel)	*Plan Parcial Indurar	* Plan Parcial * Plan Maestro de Portoviejo	Plan Parcial
Mecanismos de ejecución de la Distribución Equitativa de cargas y beneficios	Unidades de Actuación Urbanística	* Reajuste de terrenos	Unidad de Actuación Urbanística * Reajuste de terrenos * Cooperación * Integración inmobiliaria
Clasificación del suelo			* Urbano * Expansión urbana * Suburbano * Protección * Rural
Fundamentos		* Autofinanciación de infraestructura y equipamiento urbano * Solventar inequidades que podrían generarse mediante el desarrollo urbano predio a predio, o por efectos de la enajenación forzosa o expropiación. * Equidad, eficiencia y participación social.	* Mejoramiento de áreas urbanas consolidadas * Ordenamiento y planificación de futuras áreas de expansión * Nueva definición parcelaria (incremento de utilidad, rehabilitación, dotación de infraestructuras, equipamientos y espacios públicos.)
Estrategias de Gestión Institucional, Financiera y del suelo	* Gestor urbano * Entidad gestora		

Fuente: Documento técnico de soporte Plan Parcial en Medellín, MODELO DE GESTIÓN PARA LA REGENERACIÓN URBANA POST-TERREMOTO, MEDIANTE EL REAJUSTE DE TERRENOS
Caso de Estudio: Centro Urbano de Portoviejo, La distribución equitativa de cargas y beneficios en Colombia (y algunas referencias sobre la experiencia de Japón)

Elaboración: Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda, 2022

Conceptualización

Una vez revisados y analizados los referentes bibliográficos, mediante reuniones internas de parte del equipo de la Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda a cargo de la construcción del instrumento de cargas y beneficios, se llegó al consenso de desarrollar el instrumento en

mención, a partir de siete (7) elementos o pasos que guíen el justo reparto de cargas y beneficios.

Gráfico 01. Esquema de conceptualización del reparto equitativo de cargas y beneficios



Fuente y elaboración: Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda, 2022

El desarrollo a partir de esta línea base toma en consideración los puntos más relevantes del reparto equitativo de las cargas y los beneficios, permitiendo así identificar las relaciones existentes entre éste, un instrumento transversal, y otros como son: el reajuste de terrenos, la integración inmobiliaria, el fraccionamiento, subdivisión o partición, entre otros mecanismos que garanticen modelos equilibrados y sostenibles de planificación urbana.

Por lo tanto, dentro del ordenamiento territorial, el reparto equitativo de cargas y beneficios es uno de los principios básicos a través del cual se puede gobernar el conjunto de actuaciones urbanísticas que se desarrollan en la ciudad, con la finalidad de fomentar un uso racional del suelo y facilitar la dotación con cargo a sus propietarios, de infraestructuras de soporte, servicios básicos domiciliarios y equipamientos colectivos.

Propuesta

La elaboración del documento normativo de Instrumentos para la distribución equitativa de las cargas y los beneficios, permite contar con mecanismos de administración del suelo que posibiliten tanto al Municipio del Distrito Metropolitano de Quito incidir en las decisiones de su territorio (cargas) cuanto a los ciudadanos tener un acceso más justo a los beneficios que genera el desarrollo territorial y así evitar desigualdades que pudiera ocasionar el mercado de suelo. Estos instrumentos permiten entonces, avanzar en el propósito de hacer partícipes a todos los ciudadanos en la construcción colectiva de la ciudad, identificando las obligaciones que les corresponden en los procesos de habilitación de suelo o en la edificación.

En ese sentido, para la aplicación del instrumento de reparto equitativo de cargas y beneficios, se propone los siguientes lineamientos:

1. Los planes urbanísticos complementarios y unidades de actuación urbanística son aquellos instrumentos que permitirán la distribución equitativa de cargas y beneficios.
2. El operador urbano será el responsable de cuantificar las cargas y los beneficios derivados de la operación urbanística. Asimismo, será el responsable de garantizar el reparto equitativo de las mismas.
3. Se considerarán como cargas lo detallado a continuación:

- a) **Cargas generales:** Son aquellas que se encuentran establecidas en los planes maestros sectoriales y otros instrumentos del planeamiento urbanístico, correspondientes al costo de infraestructura principal vial y de los sistemas públicos de soporte. Las cargas generales se conectan con infraestructura y servicios públicos que se encuentran por fuera de la unidad de actuación 61 urbanística. El costo de las cargas generales será asumido por la unidad de actuación urbanística y/o el plan parcial en proporción a los beneficios asignados y su diferencia se someterá al régimen impositivo general. Dentro de las cargas generales se puede considerar tanto el suelo como el costo de construcción de la infraestructura principal. Estas cargas podrán ser financiadas a través de cualquier medio que garantice el reparto equitativo de las cargas y los beneficios de las actuaciones urbanísticas.

Dentro de las cargas generales se encuentran:

- i. Las redes principales de servicios públicos domiciliarios, que incluye tanto el suelo como el costo de construcción (energía eléctrica, telecomunicaciones, agua potable, alcantarillado, recolección de residuos).
- ii. El suelo y la construcción de la infraestructura vial principal (vías expresas, arteriales, colectoras) y otras infraestructuras de los sistemas de transporte masivo y de movilidad activa de interés general.
- iii. Infraestructura verde.

- iv. El suelo y la construcción del sistema de espacio público que incluye: a) Red de parques: parque metropolitano ecológico, parque metropolitano urbano, parque de ciudad, parque lineal de escala metropolitana. b) Red de plazas: plaza mayor y central.
 - v. Otras cargas que se consideren en el diagnóstico del plan y en las propuestas de planes urbanísticos complementarios que se justifiquen por sus características particulares cuando así lo considere la propuesta.
- b) **Cargas locales:** Son aquellas cargas establecidas en los planes parciales y/o unidades de actuación urbanística. Corresponde a las imposiciones, afectaciones y cesiones obligatorias de suelo que son necesarias para la planes urbanísticos complementarios y unidades de actuación urbanística que se prevé para la unidad de actuación urbanística en el plan parcial o las definidas en el Plan de Uso y Gestión del Suelo, y cuyo beneficio es particular para los propietarios que están dentro de una unidad de actuación urbanística, y por tanto se distribuye entre ellos.

Las cesiones obligatorias de suelo establecidas en el Código Orgánico Organización Territorial Autonomía y Descentralización no se considerarán como cargas locales.

Dentro de las cargas locales se encuentran:

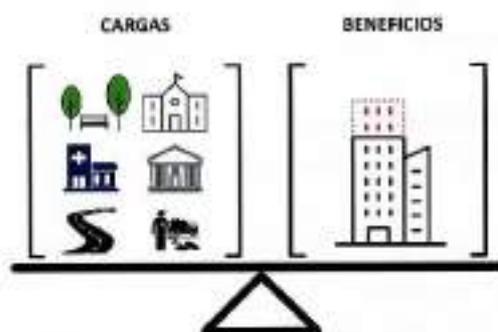
- i. El suelo y la construcción de la infraestructura vial local (vías locales, senderos, pasajes, escalinatas, calles peatonales y zonas de movilidad activa).
- ii. Suelo y construcción del sistema de espacio público de la red de parques distritales: (parques de cercanía, parques vecinales, parques de bolsillo, parques infantiles y bulevares), de la red de plazas distritales (plazas menores y plazoletas).
- iii. Las redes secundarias de servicios públicos domiciliarios, que incluye tanto el suelo como el costo de construcción (energía eléctrica, telecomunicaciones, agua potable, alcantarillado, recolección de residuos)
- iv. El suelo y construcción de equipamientos de servicios sociales de escala barrial y sectorial, de educación, salud, cultura, bienestar social, seguridad y demás servicios de interés público y social, que se propongan en el plan parcial.
- v. Otras cargas que se consideren en el diagnóstico y propuesta del plan parcial que se justifican por sus características particulares cuando así lo considere la propuesta.

Para el cálculo de las cargas, se utilizarán los precios unitarios determinados por la empresa pública metropolitana encargada de la movilidad y obras públicas, y/o fuentes oficiales nacionales o metropolitanas

4. Se consideran beneficios las rentas y/o utilidades potenciales generadas en los bienes inmuebles a partir de la dotación, desarrollo y/o mejora de los sistemas públicos de soporte o de un nuevo aprovechamiento urbanístico, derivado de la asignación de los usos y las edificabilidades establecidas en el Plan de Uso y Gestión del Suelo y planes urbanísticos complementarios.
5. Para el cálculo de los beneficios generados por la asignación del mayor aprovechamiento urbanístico se utilizará la fórmula de la concesión onerosa de derechos explicada en el capítulo VI del presente informe. Sin embargo, para estos casos el factor beta o coeficiente de ponderación de pago será igual a uno (1).
6. Los propietarios de cada inmueble que forme parte de los planes urbanísticos complementarios o unidades de actuación urbanística deberán realizar el pago de las obligaciones consideradas como cargas que le corresponden en función de lo que establece el artículo 50 de la LOOTUGS. El valor de pago por concepto de cargas podrá realizarse a través de la concesión onerosa de derechos, contribución especial de mejoras u otros medios de recaudación que se creen para el efecto, mediante ordenanza.
7. Los pagos por valor de carga urbana se podrán realizar en monetario a través del pago de contado o cronograma de pagos; o, en especie, según lo determinado en los artículos 49 y 50 de la LOOTUGS, como:
 - a) Suelo,
 - b) Suelo urbanizado,
 - c) Vivienda de interés social,
 - d) Equipamientos de servicios sociales y públicos, o
 - e) Infraestructura.

Los pagos por el valor de carga urbana que se realicen en monetario, deberán seguir los mismos lineamientos de las modalidades de pago establecidas para la concesión onerosa de derechos. En caso de que el cumplimiento de obligaciones por cargas sea en especie, se firmará un convenio o acuerdo entre los propietarios de los predios y el Operador Urbano; en el cual se determinará la forma de desarrollo, los cronogramas de ejecución, los medios de pago de las obligaciones, entre otros aspectos de carácter técnico y jurídico.

Gráfico 02. Esquema conceptual de reparto de las cargas y los beneficios



Fuente y elaboración: Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda, 2021

I. UNIDADES DE ACTUACIÓN URBANÍSTICA

La Unidad de Actuación Urbanística es un instrumento de gestión del suelo que se incorporó a partir de la expedición de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo en el año 2016 (LOOTUGS) y en el Reglamento de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo en el año 2019. En ese sentido, la Unidad de Actuación Urbanística con sus respectivos procesos y lineamientos son incluidos en la normativa metropolitana, según se detalla en los párrafos a continuación.

La base normativa para el desarrollo de las Unidades de Actuación Urbanística se encuentra establecida en el Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo en su artículo 49, el cual establece que: *“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, (...)”*.

Con el objetivo de implementar las unidades de actuación urbanística en los instrumentos de planificación, la Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda ha generado dos ámbitos de aplicación: unidades de actuación urbanísticas producto del diagnóstico y elaboración del Plan de Uso y Gestión del Suelo; y aquellas unidades de actuación urbanística que son determinadas en los planes parciales, dando así, cumplimiento a los fines de las unidades establecidos en el artículo 36 del Reglamento de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, que expresa: *“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 (...)”*.

En la misma línea, las unidades de actuación urbanística según lo establece el artículo 53 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo pueden ser promovidas y gestionadas por los propietarios del suelo incluido en la unidad de actuación o por la

administración pública o por una persona natural o jurídica, pública o privada mediante acuerdo con los propietarios del suelo.

Para la elaboración de las unidades de actuación urbanística se han diseñado tres etapas de aplicación obligatoria: Delimitación, Gestión y Ejecución, cada etapa contiene lineamientos y directrices que se deben cumplir por los diferentes actores involucrados en la elaboración de las unidades de actuación urbanística.

Delimitación de las Unidades de Actuación Urbanística

La delimitación de las unidades de actuación urbanística es el acto de definición del ámbito espacial de la unidad, el cual se realiza en la formulación o actualización del Plan de Uso y Gestión de Suelo o en planes parciales. Según lo establece el artículo 49 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo y de forma más detallada el artículo 32 del Reglamento de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo que establece en el numeral 2, Modelos de ocupación del suelo para el área del plan parcial y normativa urbanística, literal d) Delimitación de la o las unidades de actuación urbanística y establece que:

“La delimitación se realizará por los partícipes públicos, privados o público-privados, de acuerdo a las determinaciones previstas por el PDOT, el PUGS y el plan parcial.”

El acto de delimitación previo a ser aprobado debe cumplir con aspectos mínimos observando lo establecido en el artículo 32 del Reglamento de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo que establece en el numeral 2 Modelos de ocupación del suelo para el área del plan parcial y normativa urbanística, literal d) Delimitación de la o las unidades de actuación urbanística en su último párrafo establece que:

a. Dividir el ámbito espacial del Plan Parcial en las Unidades de Actuación Urbanística que sean necesarias para la aplicación de los instrumentos de gestión que correspondan.”

Al encontrarse la delimitación en la fase de formulación del Plan de Uso y Gestión del Suelo, la aprobación de delimitación de las unidades de actuación urbanística se la realizará en conjunto con la ordenanza que aprueba el instrumento de planificación y deberá contener los siguientes aspectos:

- Definición de ámbito espacial,
- Determinación de cargas y beneficios generales; y,
- Informar y concertar la propuesta de delimitación a los propietarios de suelo.

En ese sentido, se realiza lo que se establece en el artículo 40 del Reglamento de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo que establece: *“El reparto equitativo de cargas y beneficios que se concreta en las unidades de actuación urbanística (...) finalmente se incluye un proceso de participación ciudadana en el que se informa y concerta la propuesta de delimitación del proyecto de la unidad de actuación urbanística.*

De esta manera, se da cumplimiento con los fines de las unidades de actuación urbanística y se operativiza lo establecido en el artículo 39 del Reglamento de de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo literal e) *“Definir los usos y edificabilidades en las unidades de actuación urbanística (...). Esta definición será la base para calcular el potencial de financiación de las cargas vía sistemas de reparto equitativo de cargas y beneficios”*

Posterior a la aprobación de la delimitación de las unidades de actuación urbanística y con el objetivo de llevar a cabo el desarrollo de las unidades de actuación y dar cumplimiento a lo establecido en los instrumentos de planificación, se observa lo establecido en el Artículo 77 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo establece que: *“La habilitación del suelo implica el cumplimiento obligatorio de las cargas impuestas por el planeamiento urbanístico y los instrumentos de gestión del suelo, y es requisito previo indispensable para el otorgamiento de un permiso o autorización de edificación o construcción.”*

En consecuencia, se establece restricciones para habilitaciones de suelo para edificación, el artículo 78 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo *“La edificación solo será autorizada en aquellos suelos que hayan cumplido con los procedimientos y condiciones para su habilitación, establecidos en los planes de uso y gestión de suelo y en sus instrumentos complementarios.”*

Con el objetivo de dar cumplimiento a lo antes expuesto, se establece que los propietarios de lotes dentro en una unidad de actuación urbanística delimitada no podrá obtener licencias de habilitación de suelo y ni de edificación, por el tiempo que se encuentre vigente la unidad de actuación, posterior a dicha vigencia podrán solicitar las respectivas habilitaciones según lo establece los instrumentos de planificación.

Gestión de las Unidades de Actuación Urbanística

La gestión de las unidades de actuación urbanística es la etapa de coordinación y elaboración de la propuesta urbanística, la aplicación de instrumentos de gestión, modelo de financiamiento de las unidades de actuación.

Acorde a lo que establece el artículo 53 de la LOOTUGS las unidades de actuación urbanística pueden ser gestionadas por los propietarios del suelo, la administración pública o por una

persona natural o jurídica, pública o privada, mediante acuerdo con los propietarios del suelo incluidos en el ámbito de actuación. Adicionalmente, recogiendo lo que establece el Código Orgánico Administrativo en su artículo 37, el que expresa:

"Las administraciones públicas sirven con objetividad al interés general. Actúan para promover y garantizar el real y efectivo goce de los derechos.

Fomentan la participación de las personas para que contribuyan activamente a definir el interés general."

El gestor de las unidades de actuación urbanística en coordinación con el proponente de la unidad, sea una persona natural o jurídica, pública o privada, mediante acuerdo con los propietarios del suelo incluidos en el ámbito de actuación, será el Operado Urbano.

La aprobación de las unidades de actuación urbanística se realizará según lo establece el artículo 52 de la LOOTUGS el que manifiesta que: *"Las unidades de actuación urbanística, sean de iniciativa pública, privada o mixta, están sometidas a la aprobación del distrito o municipio (...)".* Así mismo, se establece la obligatoriedad de contar con los siguientes instrumentos técnicos: *"1) La identificación y aplicación de los instrumentos de gestión determinados en esta Ley; y, 2) Un proyecto de urbanización o renovación urbanística."*

Es así que las unidades de las actuación urbanística, serán aprobadas por la máxima autoridad administrativa del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito o su delegado, a través de una resolución administrativa y para lo cual deberá contener un informe remitido por el operador urbano en el que se detalla:

1. Proyecto urbanístico,
2. Aplicación de los instrumentos de gestión del suelo,
3. Modelo de financiamiento,
4. Conformación de la figura asociativa en el caso de ser necesario.
5. Declaración juramentada de al menos el 51% de los propietarios de la superficie del suelo,
6. Modalidades de pago de las cargas y beneficios urbanísticos.
7. Otras obligaciones o plazos determinados por la operación urbanística.
8. Otros que se establezcan en el instructivo de unidades de actuación urbanística elaborado para el efecto.

Ejecución de las Unidades de Actuación Urbanística

La etapa de ejecución consiste en la notificación a los propietarios, el registro de la afectación a los lotes en el informe de regulación metropolitana, la inscripción de cargas en el registro de propiedad, el pago de obligaciones, la obtención de licencias y la observancia al cumplimiento de las obligaciones adquiridas en la unidad de actuación urbanística. En esta etapa se da cumplimiento a uno de los fines de las unidades de actuación urbanística: *“(...) garantizar el cumplimiento de las normas urbanísticas y facilitar la dotación con cargo a sus propietarios de la infraestructura de transporte, los servicios públicos domiciliarios y los equipamientos colectivos, mediante reparto equitativo de las cargas y beneficios; y serán determinadas y gestionadas por iniciativa pública, privada o pública-privada, mediante acuerdo con los propietarios del suelo incluidos en el ámbito de actuación.”*

La ejecución de la unidad de actuación urbanística se da inicio con la notificación a los propietarios de los lotes que conforman la unidad de actuación, la notificación se lo realiza en observancia a lo establecido en el artículo 101 del Código Orgánico Administrativo en el que se establece que: *“El acto administrativo será eficaz una vez notificado al administrado. La ejecución del acto administrativo sin cumplir con la notificación constituirá, para efectos de la responsabilidad de los servidores públicos, un hecho administrativo viciado.”* En consecuencia, para la notificación se debe seguir lo expuesto en los artículos que conforman el Capítulo IV Notificación del Código Orgánico Administrativo.

Con base en lo que establece el artículo 50, Obligaciones de los propietarios de suelo de una unidad de actuación urbanística, de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, el cual expresamente indica que: *“(...) La propiedad está afectada al levantamiento de estas cargas que deben ser inscritas en el registro de la propiedad por parte del Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano. (...)”*. Una vez perfeccionado el acto administrativo de aprobación de las unidades de actuación urbanística, las obligaciones o cargas son registradas en el Registro de la Propiedad y en el Informe de Regularización Metropolitana.

En el caso que en la etapa de gestión de la unidad de actuación urbanística exista una minoría de propietarios de lotes que no deseen adherirse a la unidad de actuación urbanística, según lo establece el artículo 53 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo: *“(...) Los propietarios que no hayan dado su conformidad pueden adherirse a la iniciativa y participar en la gestión de la unidad de actuación y en la distribución de sus beneficios y sus cargas, caso contrario, los propietarios mayoritarios podrán solicitar al Gobierno Autónomo Descentralizado metropolitano o municipal proceda con la enajenación forzosa en subasta pública de los predios, alícuotas o derechos y acciones cuyos propietarios no se adhieran a la actuación urbanística.”* En estos casos, se procederá con la enajenación forzosa. Adicionalmente, se establecen lineamientos para que el operador urbano desarrolle su respectivo instructivo.

La enajenación forzosa actualmente se encuentra en competencia de la Administración General, sin embargo, las unidades de actuación urbanística son un aspecto completamente ajeno a las competencias de la Administración General y refiriéndonos al principio de eficiencia en el artículo 4 Código Orgánico Administrativo, el cual, manifiesta que: *"Las actuaciones administrativas aplicarán las medidas que faciliten el ejercicio de los derechos de las personas. Se prohíben las dilaciones o retardos injustificados y la exigencia de requisitos puramente formales."* Se establece una nueva competencia al operador urbano en el nuevo texto del Régimen Administrativo del Suelo en el Distrito Metropolitano De Quito la que establece lo siguiente *"Adquirir por expropiación u otros mecanismos autorizados en la normativa correspondiente, los predios vinculados a planes parciales y polígonos de intervención territorial. Podrá recomendar la aportación de bienes, enajenarlos a entidades gestoras, así como realizar la enajenación forzosa de aquellos bienes que sean necesarios para las operaciones urbanas; adquisición de bienes inmuebles que permitan garantizar el acceso equitativo a las tierras y evitar la especulación del suelo, o la integración inmobiliaria de la respectiva Unidad de Actuación Urbanística, conforme a la normativa que le faculte para el efecto."*

El licenciamiento de las unidades de actuación urbanística, como lo establece el Código Municipal para el Distrito Metropolitano en el artículo 1830 establece que *"La Licencia Metropolitana Urbanística (en adelante "LMU") es el acto administrativo mediante el cual el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito autoriza a su titular el ejercicio de su derecho a habilitar, edificar o, a utilizar o aprovechar el espacio público."* En esa línea, se emitirán licencias para iniciar el desarrollo del proyecto urbanístico, definido en el acto administrativo de aprobación de la unidad de actuación urbanística.

Concluyendo con la etapa de ejecución, en la unidad de actuación urbanística se cumple con la transferencia de dominio de las cesiones de suelo sean estas por el cumplimiento de las cesiones obligatorias establecidas en el artículo 424 del COOTAD o de cesiones resultantes de las cargas urbanísticas establecidas en el plan parcial y en la gestión de las unidades de actuación urbanística, la cual, se basa en el artículo 59 de la LOOTUGS la cual establece que se realice la transferencia de dominio a la administración metropolitana. Así como, la transferencia de dominio del reparto entre los propietarios de los demás lotes resultantes, sea de forma privativa o en proindiviso.

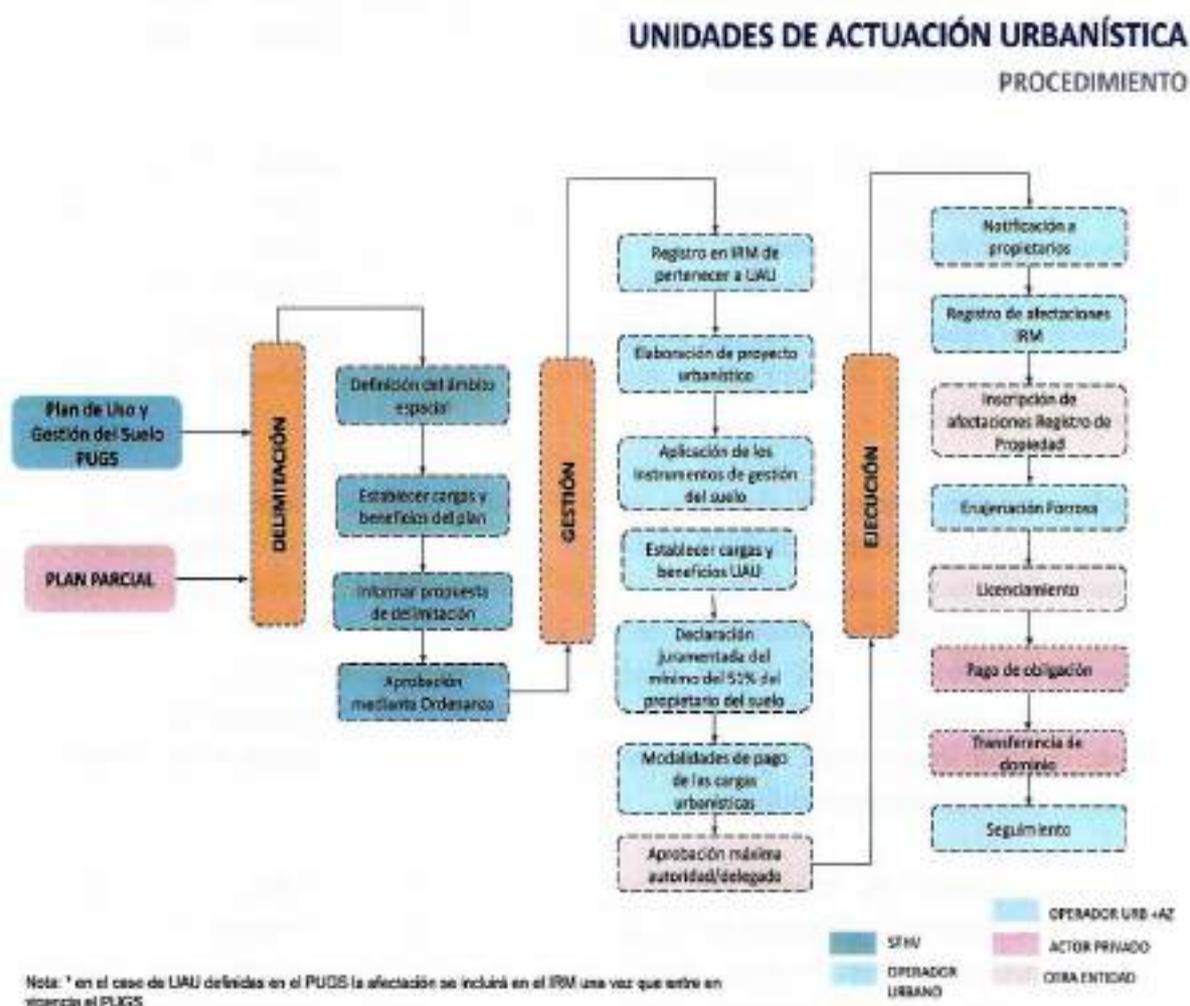
Finalmente, después de realizar una revisión de las diferentes normativas vigentes para la delimitación, gestión y ejecución de las unidades de actuación urbanística se establecen los artículos necesarios para normar dicho instrumento de gestión del suelo, los detalles procedimentales de las unidades de actuación se deberán desarrollar en un instructivo.

La disposición transitoria décimo séptima de la ordenanza PMDOT-PUGS No. 001 – 2021 dispone que "(...) en el plazo de trescientos sesenta y cinco días (365) días contados a partir de la aprobación de la presente Ordenanza la entidad encargada del territorio, hábitat y

vivienda desarrollará, previo la socialización correspondiente, las resoluciones e instructivos necesarios para la aplicación de los Instrumentos de Gestión de Suelo.”, mismos que deberán estar contenidos en el Régimen Administrativo del Suelo. En ese sentido, este instrumento será detallado y especificado en los referidos instructivos de aplicación en cumplimiento de la normativa nacional y metropolitana vigente.

La aplicación y ejecución de Unidades de Actuación Urbanística para el Distrito Metropolitano de Quito está amparada en el ordenamiento jurídico nacional y metropolitano vigente, se adecua a las institucionalidad municipal actual, y podrá ser perfeccionado en el tiempo.

Gráfico 03. Procedimiento para las Unidades de Actuación Urbanística



Fuente y elaboración: Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda, 2022

b) INSTRUMENTOS PARA INTERVENIR LA MORFOLOGÍA URBANA Y LA ESTRUCTURA PREDIAL

El artículo 54 de la LOOTUGS establece: *"Son aquellos que permiten intervenir la morfología urbana y la estructura predial a través de formas asociativas entre los propietarios con el fin de establecer una nueva configuración física y predial, asegurando el desarrollo y el financiamiento de las actuaciones urbanísticas..."*

I. REAJUSTE DE TERRENOS

De conformidad al artículo 55, el reajuste de terreno: *"...permite agrupar varios predios con el fin de reestructurarlos y subdividirlos en una conformación parcelaria nueva, por iniciativa pública o privada, en virtud de la determinación de un plan parcial y unidades de actuación urbanística, con el objeto de generar un reparto equitativo de las cargas y los beneficios producto de la intervención, y de establecer una nueva estructura urbana derivada del planeamiento urbanístico. Los propietarios de los predios implicados, debidamente organizados, garantizarán el cumplimiento de las cargas correspondientes al desarrollo de la actuación urbanística."*

En función de lo establecido en el párrafo precedente el reajuste de terrenos sólo podrá realizarse en lotes que formen parte de un plan parcial y unidad de actuación urbanística. En ese sentido se encuentra vinculado con el proceso de aprobación de las Unidades de Actuación Urbanística, que ha sido desarrollado en el acápite precedente.

En función del concepto establecido en la LOOTUGS, adoptada en la propuesta de régimen de suelo, este instrumento consta de 3 etapas: 1) la integración inmobiliaria, cuya definición y procedimiento se encuentra previsto en la normativa nacional y metropolitana vigente; 2) la reconfiguración predial de los predios, en función del proyecto aprobado dentro de una Unidad de Actuación Urbanística; y 3) El proceso de fraccionamiento, según los mecanismos previstos en el capítulo de habilitación de suelo del presente proyecto de ordenanza.

La disposición transitoria décimo séptima de la ordenanza PMDOT-PUGS No. 001 – 2021 dispone que *"(...) en el plazo de trescientos sesenta y cinco (365) días contados a partir de la aprobación de la presente Ordenanza la entidad encargada del territorio, hábitat y vivienda desarrollará, previo la socialización correspondiente, las resoluciones e instructivos necesarios para la aplicación de los Instrumentos de Gestión de Suelo."*, mismos que deberán estar contenidos en el Régimen Administrativo del Suelo. En ese sentido, este instrumento será detallado y especificado en los referidos instructivos de aplicación en cumplimiento de la normativa nacional y metropolitana vigente.

El instrumento de reajuste de terrenos, su aplicación y ejecución para el Distrito Metropolitano de Quito está amparado en el ordenamiento jurídico nacional y metropolitano vigente, se adecua a las institucionalidad municipal actual, y podrá ser perfeccionado en el tiempo.

II. INTEGRACIÓN INMOBILIARIA

El artículo 56 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial Uso y Gestión del Suelo, establece que la Integración Inmobiliaria *“permite una nueva configuración física y espacial de un área con la finalidad de reordenar el suelo para el cumplimiento del planeamiento urbanístico, por iniciativa pública o privada”*.

Este instrumento podrá ejecutarse dentro de una Unidad de Actuación Urbanística, para lo cual seguirá el procedimiento y requisitos de las mismas.

Concluida y perfeccionada la integración inmobiliaria a través de la protocolización e inscripción en el Registro de la Propiedad, se podrá actualizar el catastro, con lo cual se da cumplimiento a lo que establece el Código Municipal en lo que respecta a su artículo 2268, en lo que hace referencia a la titularidad del dominio.

El instrumento de integración inmobiliaria, su aplicación y ejecución para el Distrito Metropolitano de Quito está amparado en el ordenamiento jurídico nacional y metropolitano vigente, se adecua a las institucionalidad municipal actual.

III. FRACCIONAMIENTO

El artículo 424 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización determina que las subdivisiones o fraccionamientos pueden provenir de una autorización administrativa, y los cuales estarán obligados a las contribuciones establecidas en la normativa nacional vigente.

Por otra parte el artículo 57 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial Uso y Gestión del Suelo establece que *“el fraccionamiento, la partición o la subdivisión son procesos mediante los cuales un predio se subdivide en varios, por iniciativa pública o privada.”*

En este contexto, para que los administrados puedan fraccionar el suelo dentro del Distrito Metropolitano de Quito se han definido dos procedimientos: por subdivisión o por urbanización, diferenciados por el número de lotes que se puedan originar del proceso de fraccionamiento, y los cuales se detalla en el apartado de habilitación de suelo.

En el caso de que el fraccionamiento se ejecute dentro de una Unidad de Actuación Urbanística, se seguirá el procedimiento y requisitos de las mismas. Si no se realizan dentro de una unidad de Actuación Urbanística se realizarán los procesos establecidos para la obtención de la autorización administrativa correspondiente, las cuales se encuentran desarrollados dentro de la normativa metropolitana vigente.

El instrumento de fraccionamiento, su aplicación y ejecución para el Distrito Metropolitano de Quito está amparado en el ordenamiento jurídico nacional y metropolitano vigente, se adecua a las institucionalidad municipal actual.

IV. COOPERACIÓN ENTRE PARTICIPES

Dentro de los instrumentos para intervenir la morfología urbana y la estructura predial, establecidos en el artículo 54 de la LOOTUGS, se encuentra a la cooperación entre participes el cual *“permite realizar el reparto de las cargas y los beneficios de un plan parcial y unidades de actuación urbanística que no requieran de una nueva configuración predial. Los propietarios de los predios implicados, debidamente organizados, garantizarán las sesiones de suelo obligatorias y el pago de las obras de urbanización pertinentes.”*, en concordancia con lo que establece el Plan de Uso y Gestión del Suelo.

Que se complementa con el artículo 49 *eiusdem*, que indica que la cooperación entre participes permite *“...la implementación del reparto equitativo de cargas y beneficios mediante la gestión asociada de los propietarios...”*

Según lo establecido en la LOOTUGS, los propietarios de los bienes inmuebles podrán ejecutar las obras definidas en los planes parciales y en las unidades de actuación urbanística, siempre que se encuentren debidamente organizados. Será el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, quien apruebe la ejecución de estas obras, resultado del reparto equitativo de cargas y beneficios, siempre que los propietarios de los predios implicados, garanticen la cesión del suelo obligatorio y la totalidad del pago de las mismas.

El instrumento de cooperación entre participes, su aplicación y ejecución para el Distrito Metropolitano de Quito está amparado en el ordenamiento jurídico nacional y metropolitano vigente, se adecua a las institucionalidad municipal actual, y podrá ser perfeccionado en el tiempo.

e) INSTRUMENTOS PARA REGULAR EL MERCADO DE SUELO

El artículo 60 de la LOOTUGS prevé: *“Los instrumentos para regular el mercado del suelo establecen mecanismos para evitar las prácticas especulativas sobre los bienes inmuebles y facilitar la adquisición de suelo público para el desarrollo de actuaciones urbanísticas. Dichos instrumentos son el derecho de adquisición preferente, la declaración de desarrollo y construcción prioritaria, la declaración de zona de interés social, el anuncio de proyecto, las afectaciones, el derecho de superficie y los bancos de suelo.”*

I. DERECHO DE ADQUISICIÓN PREFERENTE

Se encuentra regulado en los artículos 61, 62 y 63 de la LOOTUGS, y es definido como *“la facultad reconocida a favor de los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales o metropolitanos para adquirir aquellos predios identificados a través del planeamiento urbanístico con el propósito de propiciar la*

consolidación de sistemas públicos de soporte y la construcción de vivienda de interés social. Los bienes adquiridos mediante derecho de adquisición preferente no serán desafectados al uso o servicio público dentro de los veinte años posteriores...

Conforme lo establecido en el artículo 418 del COOTAD, los bienes afectados al servicio público: *“son aquellos que se han adscrito administrativamente a un servicio público de competencia del gobierno autónomo descentralizado o que se han adquirido o construido para tal efecto...”*

El derecho de adquisición preferente, se aplica cuando el propietario del bien decida enajenarlo de forma onerosa, tal y como lo establece el inciso segundo del artículo 62 de la LOOTUGS.

El instrumento contempla tres momentos: 1) la determinación, declaración y notificación del derecho de adquisición preferente, 2) la aplicación del derecho de adquisición preferente y, 3) el perfeccionamiento de la transferencia de dominio del bien inmueble afectado.

La determinación, declaración y notificación del derecho de adquisición preferente, fundamentada en el artículo 62 de la LOOTUGS, es la etapa en la cual el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito a través de ordenanza identifica aquellos predios de importancia para el planeamiento urbanístico, en los que se ejecutarán programas y/o proyectos para propiciar la mejor utilización de las potencialidades del territorio en función de un desarrollo armónico, sustentable y sostenible, sobre dichos predios se realiza la declaratoria del derecho de adquisición preferente mediante resolución administrativa de la máxima autoridad del Municipio Distrito Metropolitano de Quito o su delegado. En la ordenanza en mención, se identificará, además, la institución municipal o empresa pública metropolitana que estará a cargo de la ejecución del proyecto, en caso de que se adquiriera el bien, con el objetivo de facilitar el proceso de adquisición.

La Secretaría General del Concejo, en cumplimiento de sus funciones, establecidas en el artículo 64 del Código Municipal, notificará la resolución administrativa, en la que consta la declaratoria del derecho de adquisición preferente, a las dependencias municipales competentes de dar seguimiento al cumplimiento del instrumento.

Conforme el artículo 174 del Código Orgánico Administrativo *“la comunicación entre órganos o entidades pertenecientes a una misma administración pública se efectuará directamente, sin traslados ni reproducciones a través de órganos intermedios. Puede efectuarse por cualquier medio, siempre que se asegure la constancia de su recepción. Para estas comunicaciones se utilizarán preferentemente medios electrónicos. La notificación surte efectos desde la fecha que conste en la razón de recepción en el órgano de destino.”*

A quienes se les deberá notificar con la resolución que declara el derecho de adquisición preferente, son:

1. Registro de la Propiedad, encargado de inscribir la afectación en los inmuebles correspondientes, en función de lo previsto en los artículos 265 de la Constitución del Ecuador, 142 del COOTAD, 62 de la LOOTUGS, y 1360 del Código Municipal.
2. Administración zonal correspondiente, quién notificará de la afectación a los propietarios de los bienes inmuebles, a través de los mecanismos previstos en la normativa nacional vigente. Los referidos mecanismos se encuentran previstos en el artículo 164 del Código Orgánico Administrativo, que señala: *"...La notificación de las actuaciones de las administraciones públicas se practica por cualquier medio, físico o digital, que permita tener constancia de la transmisión y recepción de su contenido."*

Los artículos 165, 167 y 168 *eiusdem* desarrollan los medios de notificación personal, notificación a través de uno de los medios de comunicación y formas de ejecutarlo, respectivamente. Para la notificación en el extranjero se seguirá lo establecido en el artículo 169 del COA que señala: *"en el caso de que la persona interesada se encuentre en el extranjero, la notificación se efectuará mediante carteles fijados en el consulado en el que se encuentra registrado. Se dejará constancia en el expediente de la certificación del Ministerio de Relaciones Exteriores que indique si la persona salió del país o consta en el registro consular."*

Además, el artículo 171 señala: *"la notificación, por gestión directa o delegada, se efectuará bajo responsabilidad personal del servidor público determinado en los instrumentos de organización interna de las administraciones públicas, quien dejará constancia en el expediente del lugar, día, hora y forma de notificación."*

De igual manera, la notificación deberá realizarse siguiendo los procedimientos, mecanismos y términos previstos en el COA.

3. Administración General para que, través de sus dependencias, garantice el ejercicio efectivo del cumplimiento del derecho de adquisición preferente, particularmente la etapa de transferencia de dominio. Se propone que no se puedan realizar transferencias de dominio (compraventas) de los bienes de inmueble afectados si es que no se notifica al Municipio en los términos previstos en la propuesta de ordenanza, a fin de garantizar el cumplimiento del instrumento del planeamiento. Cabe señalar que esta es una limitación para los procesos de compraventa, y no aplica para donación u otros modos de transferir el dominio, en función de lo establecido en el artículo 62 inciso segundo de la LOOTUGS.
4. El órgano responsable del territorio, hábitat y vivienda que incorporará una afectación de el o los lotes en los Informes de Regulación Metropolitana de dichos lotes, estableciendo esta afectación y la determinación de la ordenanza y resolución respectivas, en concordancia con el artículo 2126 del Código Municipal, que se reforma con la presente propuesta de ordenanza, pero que sigue determinando al Informe de

Regulación Metropolitana como aquel instrumento de información básica sobre la habilitación de suelo y edificación.

5. Operador Urbano y/o las entidades municipales o empresas públicas metropolitanas que en el ámbito de sus competencias requieran el predio declarado con derecho de adquisición preferente definido en la ordenanza.

El Operador Urbano de la Empresa Pública Metropolitana de Hábitat y Vivienda, será la encargada de coordinar con las entidades municipales y empresas públicas metropolitanas del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, para el efectivo ejercicio del derecho del instrumento, conforme a lo establecido en la disposición general décimo sexta de la ordenanza PMDOT-PUGS No. 001 – 2021 que establece *“designese a la Empresa Pública Metropolitana de Hábitat y Vivienda como el Operador Urbano a cargo de la ejecución de los instrumentos de planificación y gestión que le correspondan conforme a sus competencias (...)”*.

El Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, a través del Operador Urbano, en el término de treinta (30) días, deberá notificar a él o los propietarios si ejercerá o no su derecho de adquisición preferente, término establecido en el artículo 62 de la LOOTUGS.

En caso de que el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito no notifique al administrado en el término de treinta (30) días, se entenderá que no ejercerá su derecho de adquisición preferente y se eliminará la afectación sobre el o los predios, conforme lo establecido en el artículo 62 de la LOOTUGS.

Para los casos en los que el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito decida que ejercerá su derecho de adquisición preferente, tendrá el plazo para pagar el valor del bien hasta dentro de los tres (3) primeros meses del siguiente ejercicio fiscal, y el valor del bien inmueble será determinado través del justo precio a pagar que resulte de aplicar el procedimiento de expropiación de conformidad con lo establecido en la sección séptima del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, y que será determinado por el órgano responsable del catastro municipal, conforme lo establecido en el artículo 62 de la LOOTUGS.

El COOTAD en su artículo 446 señala: *“Con el objeto de ejecutar planes de desarrollo social, propiciar programas de urbanización y de vivienda de interés social, manejo sustentable del ambiente y de bienestar colectivo, los gobiernos regionales, provinciales, metropolitanos y municipales, por razones de utilidad pública o interés social, podrán declarar la expropiación de bienes, previa justa valoración, indemnización y el pago de conformidad con la ley. (...) El gobierno autónomo descentralizado establecerá las condiciones y forma de pago.”*

En el artículo 447 *eiusdem* indica: *“Para realizar expropiaciones, las máximas autoridades administrativas de los gobiernos regional, provincial, metropolitano o municipal, resolverán la declaratoria de utilidad pública,*

mediante acto debidamente motivado en el que constará en forma obligatoria la individualización del bien o bienes requeridos y los fines a los que se destinará. A la declaratoria se adjuntará el informe de la autoridad correspondiente de que no existe oposición con la planificación del ordenamiento territorial establecido, el certificado del registrador de la propiedad, el informe de valoración del bien; y, la certificación presupuestaria acerca de la existencia y disponibilidad de los recursos necesarios para proceder con la expropiación. (...)

Para la determinación del justo precio, el procedimiento y demás aspectos relativos a la expropiación se aplicará lo dispuesto en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.”

El artículo 63 del reglamento a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública establece que: *“(.) el valor del inmueble se establecerá en función del que constare en la respectiva unidad de avalúos y catastros del municipio en el que se encuentre ubicado el inmueble antes del inicio del trámite de expropiación, el cual servirá a efectos de determinar el valor a pagar y para buscar un acuerdo en los términos previstos en la ley. (...) Si judicialmente se llegare a determinar, mediante sentencia ejecutoriada, un valor mayor al del avalúo catastral, deberán reliquidarse los impuestos municipales por los últimos cinco años, conforme establece el artículo 449 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. Tal valor se descontará del precio a pagar.”*

El COOTAD en su artículo 495 señala: *“el valor de la propiedad se establecerá mediante la suma del valor del suelo y, de haberlas, el de las construcciones que se hayan edificado sobre el mismo. Este valor constituye el valor intrínseco, propio o natural del inmueble y servirá de base para la determinación de impuestos y para otros efectos tributarios, y no tributarios (...).*

El Código Municipal en el artículo 3612 indica: *Para efectos de esta normativa, la expropiación por causa de utilidad pública o interés social se aplicará en los casos previstos en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, previo el procedimiento establecido y el pago de la correspondiente indemnización, conforme lo establecido en la Ley del Sistema Nacional de Contratación Pública.”*

Si bien el derecho de adquisición preferente es un instrumento nuevo, que facilitará la puesta en marcha del Plan de Uso y Gestión del Suelo, comparte similitudes con la declaratoria de utilidad pública y la expropiación, respecto al valor a pagar por los inmuebles que han sido identificados necesarios para el planeamiento urbanístico, por lo tanto, para la determinación del justo precio se seguirán los mismos procedimientos, según la normativa citada previamente.

A diferencia de la declaratoria de utilidad pública según lo establecido en los artículos 446 y 447 del COOTAD y 58 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, este instrumento busca evitar el procedimiento de expropiación de los bienes inmuebles privados identificados de interés público y facilitar la adquisición de los mismos por parte del Municipio

del Distrito Metropolitano de Quito, pero no obliga a ninguna de las partes a vender o comprar el bien.

Como mecanismo de control para garantizar el ejercicio efectivo del cumplimiento del derecho de adquisición preferente, el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, a través de sus dependencias, no autorizará ninguna transferencia de dominio a título oneroso de los predios afectados con el derecho de adquisición preferente.

Cuando se realice el perfeccionamiento de la transferencia de dominio, el Registro de la Propiedad deberá notificar a la máxima autoridad administrativa del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, o su delegado, quien haya emitido la resolución que declara el derecho de adquisición preferente, para que emita una resolución levantando la afectación en el predio, establecida en el Régimen Administrativo del Suelo, en función de los principios establecidos en los artículos 3 y 4 del Código Orgánico Administrativo y 3, numerales 1,2 y 22 de la Ley para la Optimización y Eficiencia de los Trámites Administrativos.

En el caso en que no se haya perfeccionado la transferencia de dominio hasta dos años después, contados desde la notificación del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito en el que indica que no ejercerá su derecho de adquisición preferente o desde el día hábil siguiente al levantamiento de la afectación en el predio, el administrado deberá realizar una nueva notificación al Municipio bajo las condiciones establecidas para la enajenación de los bienes sujetos a esta afectación, con el fin de garantizar el ejercicio efectivo del instrumento y que el municipio tenga prioridad para la adquisición de bienes inmuebles de interés público, con el fin de mantener la planificación territorial del Distrito Metropolitano de Quito.

Para los casos en donde el propietario del bien inmueble con afectación de derecho de adquisición preferente perfeccione la compraventa sin haber procedido con la notificación, será una causal de nulidad del contrato, y el órgano legislativo del Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano podrá disponer la expropiación, facultad que puede ejercer dentro del plazo de seis (6) meses contados a partir de la perfección de la compraventa. En este caso la indemnización de los perjuicios y costas procesales que dicha resolución pueda provocar al comprador correrán por cuenta del vendedor, conforme lo estipulado en el artículo 63 de la LOOTUGS.

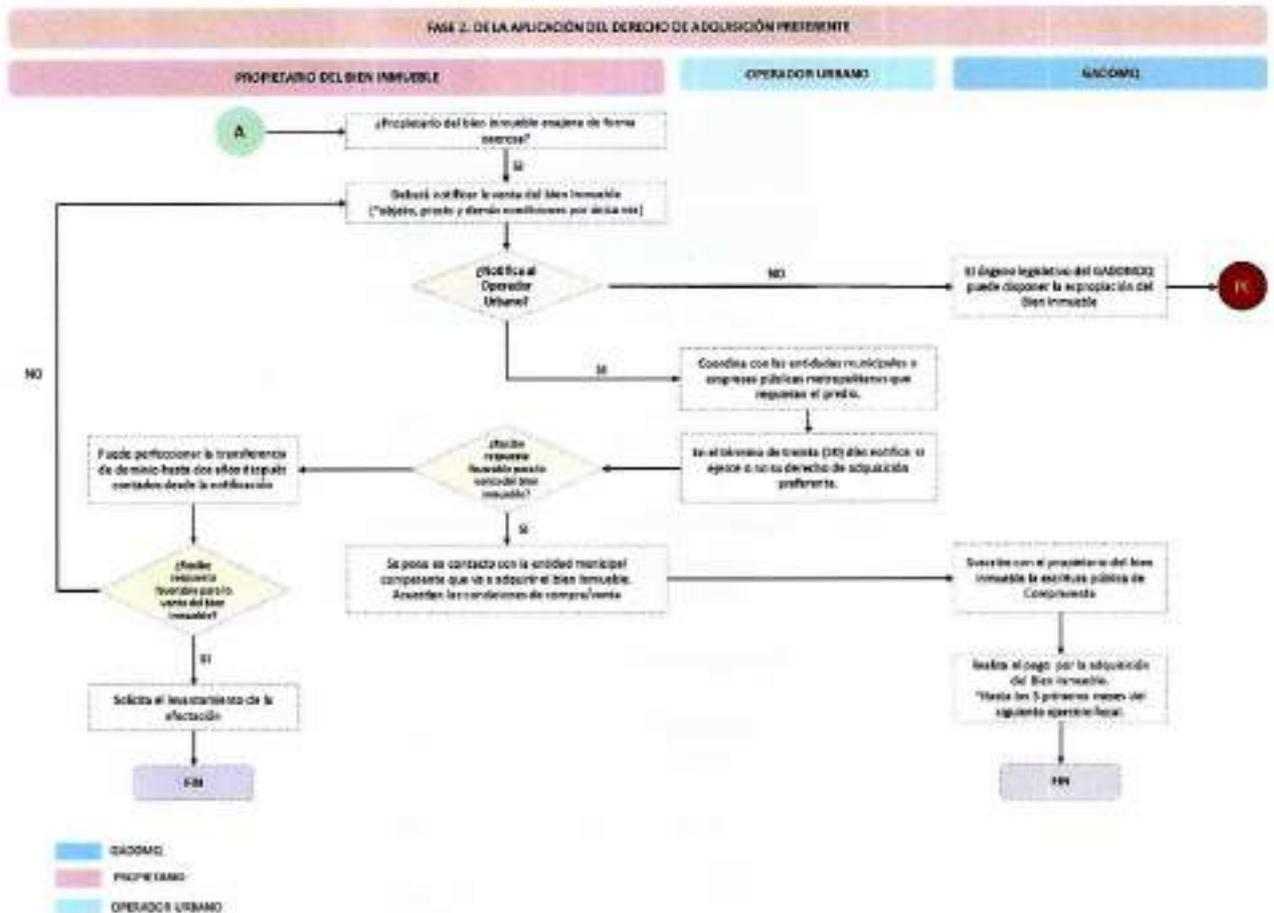
En función de lo desarrollado en los párrafos precedentes, el flujo del instrumento de derecho de adquisición preferente, es el siguiente:

Gráfico 04. Esquema macro flujo procedimental derecho de adquisición preferente - Fase 1



Fuente y elaboración: Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda, 2022

Gráfico 05. Esquema macro flujo procedimental derecho de adquisición preferente - Fase 2



Fuente y elaboración: Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda, 2022

La disposición transitoria décimo séptima de la ordenanza PMDOT-PUGS No. 001 – 2021 dispone que "(...) en el plazo de trescientos sesenta y cinco días (365) días contados a partir de la aprobación de la presente Ordenanza la entidad encargada del territorio, hábitat y vivienda desarrollará, previo la socialización correspondiente, las resoluciones e instructivos necesarios para la aplicación de los Instrumentos de Gestión de Suelo.", mismos que deberán estar contenidos en el Régimen Administrativo del Suelo. En ese sentido, este instrumento será detallado y especificado en los referidos instructivos de aplicación en cumplimiento de la normativa nacional y metropolitana vigente.

El instrumento de derecho de adquisición preferente, su aplicación y ejecución para el Distrito Metropolitano de Quito está amparado en el ordenamiento jurídico nacional y metropolitano vigente, se adecua a las institucionalidad municipal actual, y podrá ser perfeccionado en el tiempo.

II. DECLARACIÓN DE DESARROLLO Y CONSTRUCCIÓN PRIORITARIA

Entre los instrumentos que permiten regular el mercado del suelo, la LOOTUGS planteó en el artículo 64 la declaratoria de construcción y desarrollo prioritario, instrumento de gestión que tiene como objeto la determinación de lotes o zonas del perímetro urbano que no han sido urbanizadas o construidas por sus propietarios, y por tanto deben ser objeto de una intervención que permita su desarrollo.

La retención de terrenos en zonas urbanas constituye uno de los desafíos a lo que se enfrenta la planificación puesto que se ubican en suelo urbano, en zonas bien servidas de servicios públicos de soporte, sin embargo se mantienen sin construir, lo cual provoca la expansión hacia los límites periféricos y el incremento del valor del suelo. Por este motivo, este instrumento que ha sido planteado en diversas legislaciones urbanísticas internacionales, se presenta como una herramienta para gestionar suelo consolidado para los fines del ordenamiento territorial en cumplimiento de la función social y ambiental de la propiedad.

Actualmente, el artículo 2201 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, determina la obligatoriedad de tener cerramiento frontal en los solares no edificados, en especial en los barrios donde se muestre mayor nivel de consolidación. Por otro lado, el impuesto al solar no edificado se encuentra contemplado en el artículo 508 del COOTAD, a su vez, el artículo 509 *eiusdem* determina los casos de excepción.

En el artículo 594 del COOTAD se encuentra establecida la expropiación para los proyectos de vivienda de interés social; que tiene por objeto la promoción de la construcción en los siguientes casos: "a) Predios ubicados en zonas urbanas, en los cuales los propietarios puedan y deban construir, y que hayan permanecido sin edificar y en poder de una misma persona, sea ésta natural o jurídica, por un período de cinco años o más, y cuyo propietario no proceda a construir, en un plazo de tres años después de ser notificado; b) Predios dentro de los límites urbanos o de las áreas de expansión de diez mil metros cuadrados o más de superficie, cuyos propietarios no lo hubieran urbanizado durante un período de cinco años o más, tendrán un plazo de tres años a partir de la notificación respectiva, para proceder a su urbanización, lotización y venta (...)".

Como se puede apreciar, el precitado artículo es un antecedente directo del planteamiento del instrumento de desarrollo y construcción prioritaria con un alcance menor.

En la propuesta del Régimen Administrativo de Suelo, la identificación de estos predios se realizará a través de los instrumentos urbanísticos complementarios, para lo cual se deberán seleccionar los predios que cumplan con los parámetros de integración urbana, provisión de sistemas públicos de soporte y accesibilidad y cuya situación legal de tenencia no sea un obstáculo para determinar el desarrollo de estos predios, conforme la disposición transitoria de la Ordenanza PMDOT-PUGS No. 001-2021 sancionada el 13 de septiembre de 2021, la

totalidad de parámetros para la aplicación de este instrumento deberán estar incluidos en la resolución que se expida para el efecto.

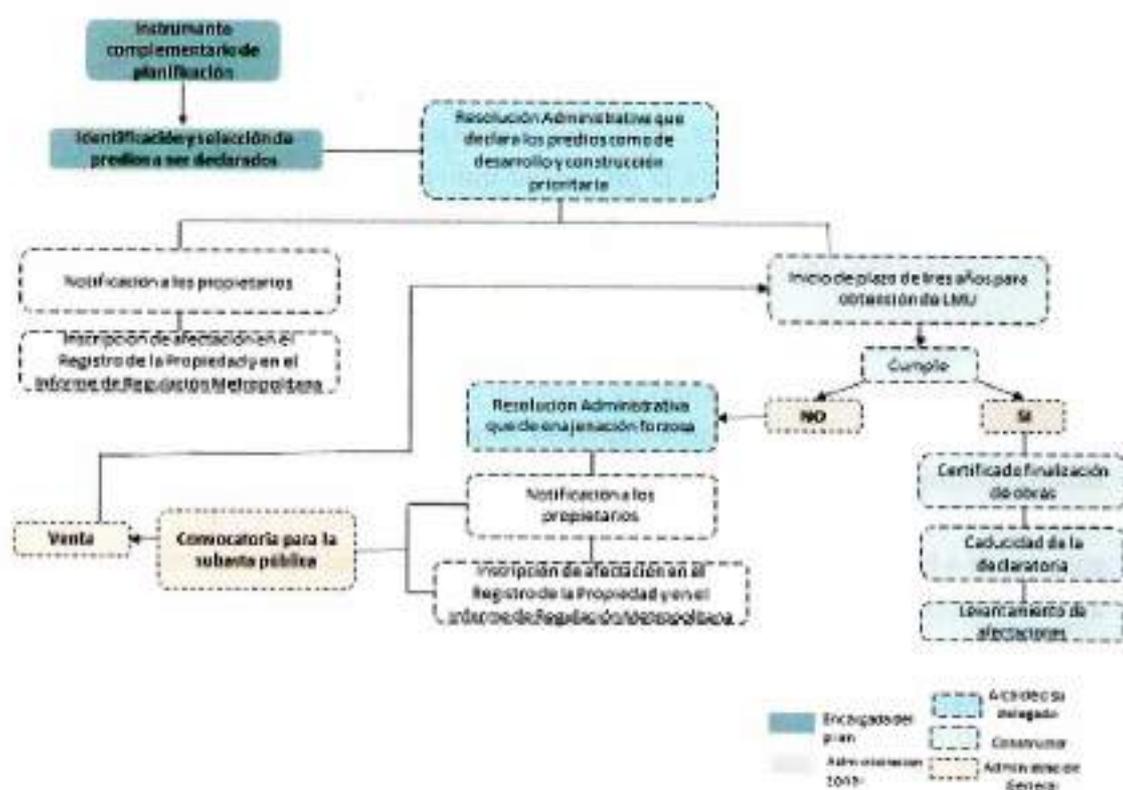
Una vez que los predios a ser declarados de desarrollo y construcción prioritaria se hayan identificado en el plan urbanístico complementario, le corresponderá al Alcalde Metropolitano o su delegado, realizar la declaratoria de los predios así afectados mediante la correspondiente Resolución Administrativa. Una vez declarados, los predios tendrán un plazo de tres años para la obtención de la correspondiente licencia metropolitana urbanística. En el supuesto de incumplimiento de este plazo, el Municipio, previa declaración de enajenación forzosa por parte del Alcalde Metropolitano, podrá iniciar el proceso de subasta pública a través de la Administración General. La aplicación del presente instrumento es para lotes públicos y privados, siempre que se encuentren en suelo con clasificación urbana conforme el Plan de Uso y Gestión del Suelo. Se han establecido de manera general las reglas para la aplicación de la subasta pública en la propuesta, sin embargo, se establece la obligatoriedad de la inscripción del acto que ordena la enajenación forzosa en el Registro de la Propiedad a efectos de que se inscriba su prohibición de enajenar durante el tiempo que se perfecciona la subasta pública; y a la Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda a fin de que se inscriba la correspondiente afectación en el Informe de Regulación Metropolitano.

De manera general, se establece que dentro del procedimiento de la subasta pública, el comprador forzoso entregará el dinero al Municipio que descontará los gastos incurridos en temas administrativos, previa entrega del pago al vendedor forzoso.

La disposición transitoria décimo séptima de la ordenanza PMDOT-PUGS No. 001 – 2021 dispone que “(...) en el plazo de trescientos sesenta y cinco (365) días contados a partir de la aprobación de la presente Ordenanza la entidad encargada del territorio, hábitat y vivienda desarrollará, previo la socialización correspondiente, las resoluciones e instructivos necesarios para la aplicación de los Instrumentos de Gestión de Suelo.”, mismos que deberán estar contenidos en el Régimen Administrativo del Suelo. En ese sentido, este instrumento será detallado y especificado en los referidos instructivos de aplicación en cumplimiento de la normativa nacional y metropolitana vigente.

La aplicación y ejecución de la declaratoria de desarrollo y construcción prioritaria para el Distrito Metropolitano de Quito está amparada en el ordenamiento jurídico nacional y metropolitano vigente, se adecua a las institucionalidad municipal actual, y podrá ser perfeccionado en el tiempo.

Gráfico 06. Flujo de la Declaratoria de desarrollo y Construcción Prioritaria



Fuente y elaboración: Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda, 2022

III. DECLARACIÓN DE ZONAS ESPECIALES DE INTERÉS SOCIAL

A diferencia del Código vigente donde se define a la Declaratoria de interés social de los asentamientos humanos de hecho y consolidados como el instrumento que permite regularizar asentamientos de hecho ya consolidados, con el fin de atender el derecho constitucional al hábitat y a la vivienda adecuada, en la propuesta del Régimen Administrativo del Suelo se entiende a la Declaratoria de zonas especiales de interés social como un instrumento para desarrollar nuevos proyectos planificados de vivienda de interés social y/o para la reubicación de personas que se encuentren en zonas de riesgo,

En concordancia con el artículo 65 de la LOOTUGS, se define a la Declaración de zonas especiales de interés social como la facultad que tiene el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito para determinar, a través del Plan de Uso y Gestión del Suelo o planes urbanísticos complementarios, las zonas que deberán integrarse o estar integradas a las áreas urbanas o de expansión urbana que, en cumplimiento de la función social y ambiental de la propiedad, serán planificadas para la construcción de proyectos de vivienda de interés social y/o para la

reubicación de personas que se encuentren en zonas de riesgo no mitigable y áreas de protección, en concordancia con la normativa nacional y metropolitana vigente.

En el código vigente se establece que para la declaratoria de interés social, los asentamientos de hecho deberán cumplir las siguientes condiciones: falta de planificación urbanística, inseguridad jurídica en cuanto a la propiedad individual de la tierra, viviendas con calidad estructural reducida, falta parcial o total de servicios básicos, acceso inadecuado al agua potable, superpoblación y/o hacinamiento poblacional.

Por el contrario, en la propuesta del Régimen se determina que la declaratoria deberá hacerse para predios en zonas bien servidas de servicios públicos de soporte e infraestructuras, con el objetivo de generar asentamientos humanos bien integrados socio-espacialmente y en zonas urbanas consolidadas. Se especifica que los proyectos bajo declaratoria de zonas especiales de interés social, deberán implantarse en suelo dotado de infraestructura y servicios necesarios para servir a la edificación, primordialmente los sistemas públicos de soporte necesarios, con acceso a transporte público, y también deberán promover la integración socio-espacial de la población mediante su localización preferente en áreas consolidadas de la ciudad. Además, en concordancia con la LOOTUGS, se establece que la declaratoria permitirá que el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito expropié el inmueble para que los beneficiarios puedan adquirir los lotes de terreno considerando su real capacidad de pago y su condición socioeconómica.

En el Código vigente la declaratoria de Interés social del asentamiento humano de hecho y consolidado "dará lugar a las exoneraciones referentes a la contribución de las áreas verdes y a los incentivos que la normativa metropolitana y nacional determinen cuando exista dicha declaratoria, de acuerdo a la ley".

En la propuesta del Régimen se señala que el órgano responsable del territorio, hábitat y vivienda, será el encargado de identificar las zonas especiales de interés social, en concordancia con los requerimientos definidos en el Plan de Uso y Gestión de Suelo y planes urbanísticos complementarios, y que la declaratoria se desarrollará solamente a través de un plan parcial.

Además se especifica que las personas que hayan sido identificadas por la ordenanza encargada de la relocalización de las familias damnificadas y en alto riesgo no mitigable, así como aquellos que, por las características del asentamiento humano de hecho, no puedan ser incluidas en la declaratoria de regularización prioritaria, podrán aplicar a los procesos de reubicación o reasentamiento en zonas especiales de interés social.

IV. ANUNCIO DEL PROYECTO

De conformidad al artículo 66 de la LOOTUGS, el anuncio del proyecto es: *“...el instrumento que permite fijar el avalúo de los inmuebles dentro de la zona de influencia de obras públicas, al valor de la fecha del anuncio público de las respectivas obras, a fin de evitar el pago de un sobreprecio en caso de expropiaciones inmediatas o futuras...”*

El artículo 58 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública establece: *“Cuando la máxima autoridad de la institución pública haya resuelto adquirir un determinado bien inmueble, necesario para la satisfacción de las necesidades públicas, procederá a la declaratoria de utilidad pública y de interés social de acuerdo con la Ley. A la declaratoria se adjuntará el certificado del registrador de la propiedad; el avalúo establecido por la dependencia de avalúos y catastrales del respectivo Gobierno Autónomo Municipal o Metropolitano; la certificación presupuestaria acerca de la existencia y disponibilidad de los recursos necesarios para el efecto; y, **el anuncio del proyecto en el caso de construcción de obras de conformidad con la ley que regula el uso del suelo.**”* (Énfasis inserto)

La resolución de alcaldía No.420 de 23 de diciembre de 2015, en el artículo 1 determina: *“Delegar al Gerente General de la Empresa Pública Metropolitana de Movilidad y Obras Públicas, la atribución para declarar de utilidad pública o de interés social, con fines de expropiación, mediante acto motivado, los bienes inmuebles indispensables para la realización de obras públicas en el Distrito Metropolitano de Quito, con la finalidad de que la empresa pública pueda desarrollar actividades propias de su objeto de creación”*. La ejecución de la referida resolución, correspondía únicamente a la Empresa Metropolitana de Movilidad y Obras Públicas (EPMOP), sin embargo, con la aprobación de la Ordenanza PMDOT-PUGS 001-2021 de 13 de septiembre de 2021, se amplía esta competencia a todas las empresas públicas metropolitanas ejecutoras, en función de lo que estipula la normativa nacional.

El instrumento de anuncio de proyecto se hace efectivo previo a la ejecución de un proyecto que contemple procesos de expropiación; la entidad ejecutora, que en el ámbito de sus competencias, esté a cargo de la ejecución de dicho proyecto, determinará la zona de influencia del mismo mediante acto administrativo, así como el plazo de inicio de ejecución de sus obras, en función de lo previsto en el inciso segundo del artículo 66 de la LOOTUGS.

La resolución que declare el anuncio del proyecto, se publicará en un diario de amplia circulación en el Distrito Metropolitano de Quito, en la página electrónica institucional del Municipio y, se notificará a, en función de lo previsto en el inciso segundo del artículo 66 de la LOOTUGS:

1. Administración zonal correspondiente, quién notificará de la afectación a los propietarios de los bienes inmuebles, a través de los mecanismos previstos en la

192

normativa nacional vigente. Los referidos mecanismos se encuentran previstos en el artículo 164 del Código Orgánico Administrativo, que señala: *“...La notificación de las actuaciones de las administraciones públicas se practica por cualquier medio, físico o digital, que permita tener constancia de la transmisión y recepción de su contenido.*”

Los artículos 165, 167 y 168 *eiusdem* desarrollan los medios de notificación personal, notificación a través de uno de los medios de comunicación y formas de ejecutarlo, respectivamente. Para la notificación en el extranjero se seguirá lo establecido en el artículo 169 del COA que señala: *“en el caso de que la persona interesada se encuentre en el extranjero, la notificación se efectuará mediante carteles fijados en el consulado en el que se encuentra registrado. Se dejará constancia en el expediente de la certificación del Ministerio de Relaciones Exteriores que indique si la persona salió del país o consta en el registro consular.”*

Además, el artículo 171 señala: *“la notificación, por gestión directa o delegada, se efectuará bajo responsabilidad personal del servidor público determinado en los instrumentos de organización interna de las administraciones públicas, quien dejará constancia en el expediente del lugar, día, hora y forma de notificación.”*

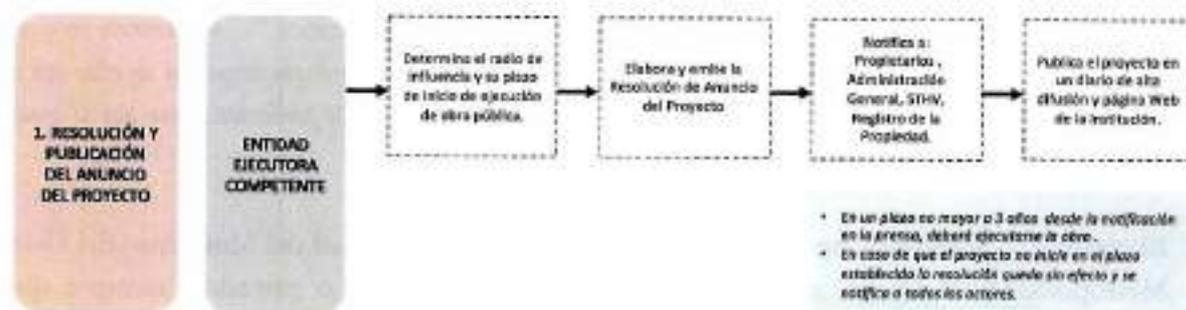
De igual manera, la notificación deberá realizarse siguiendo los procedimientos, mecanismos y términos previstos en el COA.

2. Administración General para que, través de sus dependencias, garantice el ejercicio efectivo del cumplimiento del anuncio del proyecto.
3. Registro de la Propiedad, encargado de inscribir la afectación en los inmuebles correspondientes, en función de lo previsto en los artículos 265 de la Constitución del Ecuador, 142 del COOTAD, 66 de la LOOTUGS, y 1360 del Código Municipal.
4. El órgano responsable del territorio, hábitat y vivienda que incorporará una afectación de el o los lotes en los Informes de Regulación Metropolitana de dichos lotes, estableciendo esta afectación y la determinación de la ordenanza y resolución respectivas, en concordancia con el artículo 2126 del Código Municipal, que se reforma con la presente propuesta de ordenanza, pero que sigue determinando al Informe de Regulación Metropolitana como aquel instrumento de información básica sobre la habilitación de suelo y edificación.

Desde la notificación en la prensa, la obra deberá ejecutarse en un plazo no mayor a 3 años; en caso de que el proyecto no inicie en el plazo establecido la resolución queda sin efecto de oficio y se notifica a todos los actores a quienes se notificó con la afectación del anuncio del proyecto, según lo establecido por el inciso tercero del artículo 66 de la LOOTUGS.

En función de lo desarrollado en los párrafos precedentes, el flujo del instrumento del anuncio de proyecto, es el siguiente:

Gráfico 07. Esquema macro flujo procedimental Anuncio del Proyecto



Fuente y elaboración: Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda, 2021

La disposición transitoria décimo séptima de la ordenanza PMDOT-PUGS No. 001 – 2021 dispone que “(...) en el plazo de trescientos sesenta y cinco días (365) días contados a partir de la aprobación de la presente Ordenanza la entidad encargada del territorio, hábitat y vivienda desarrollará, previo la socialización correspondiente, las resoluciones e instructivos necesarios para la aplicación de los Instrumentos de Gestión de Suelo.”, mismos que deberán estar contenidos en el Régimen Administrativo del Suelo. En ese sentido, este instrumento será detallado y especificado en los referidos instructivos de aplicación en cumplimiento de la normativa nacional y metropolitana vigente.

El instrumento de anuncio de proyecto, su aplicación y ejecución para el Distrito Metropolitano de Quito está amparado en el ordenamiento jurídico nacional y metropolitano vigente, se adecua a las institucionalidad municipal actual, y podrá ser perfeccionado en el tiempo.

V. DERECHO DE SUPERFICIE

Según establece el artículo 69 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, el derecho de superficie “... se refiere a la facultad que el Estado transfiere a favor de un tercero para edificar en suelo de su propiedad, conforme con lo establecido en el planeamiento urbanístico, incluidas las cargas que le son propias, mediante la suscripción de un contrato que será elevado a escritura pública, debidamente registrada...”

En la actualidad, el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito tiene experiencia en procesos similares, como son el comodato o préstamo de uso, que el artículo 3483 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, los define como “...un contrato en el que una de las partes entrega a la otra, gratuitamente, una especie, mueble o raíz, para que haga uso de ella, con cargo a restituir la misma especie después de terminado su uso. (...) En los contratos de comodato el Municipio

conserva sobre el inmueble todos los derechos sobre la propiedad que antes tenía, pero no su ejercicio, en cuanto fuere incompatible con el uso concedido al comodatario...”.

A su vez, el artículo 2077 del Código Civil define al comodato como: “... un contrato en que una de las partes entrega a la otra gratuitamente una especie, mueble o raíz, para que haga uso de ella, con cargo de restituir la misma especie después de terminado el uso. Este contrato no se perfecciona sino por la tradición de la cosa.”

El comodato permite la entrega de bienes inmuebles de propiedad del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, a entidades u organismos, públicos o privados, siempre que la finalidad sea cumplir con objetivos esenciales y primordiales compatibles con los que tiene la institución frente a la ciudad, según lo establecido en el artículo 3482 del Código Municipal. Por otro lado el instrumento de Derecho de Superficie, será utilizado en suelos declarados de regularización prioritaria, en suelos destinados a vivienda de interés social o en aquellos suelos declarados zona especial de desarrollo económico, siempre que la normativa nacional vigente lo define, según lo establecido por el artículo 69 de la LOOTUGS.

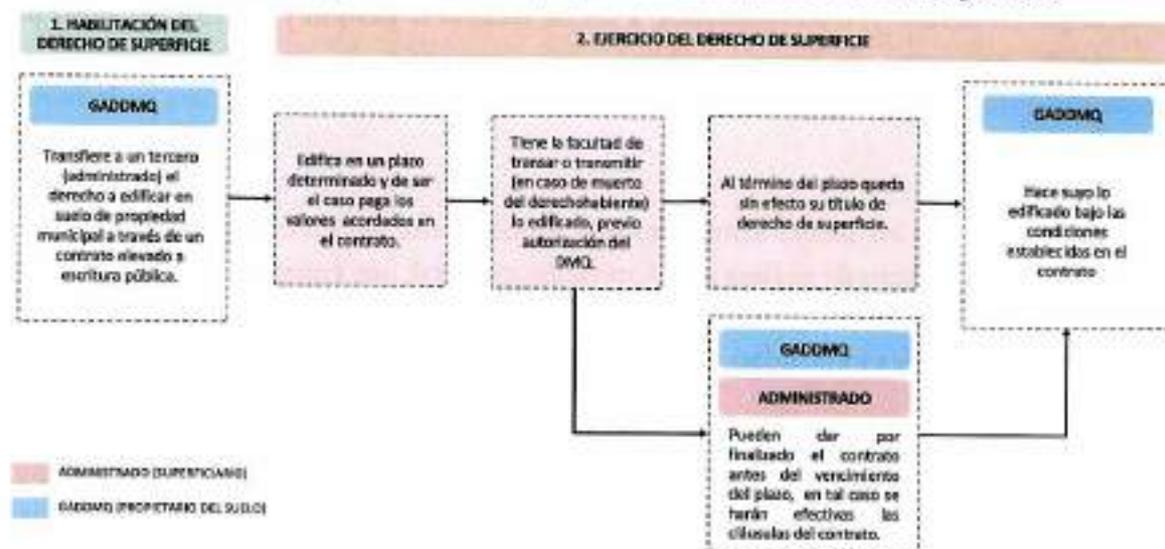
Para su aplicación, ambos mecanismos necesitan la suscripción de un contrato, sin embargo, sus diferencias radican en que mientras que el contrato de comodato establece la entrega gratuita de un bien, donde el comodatario está obligado al cuidado del mismo, el contrato de derecho de superficie podrá ser gratuito u onerosa. Además, el derecho de superficie puede ser transable y/o transmitido a los herederos en caso de muerte del derechohabiente, durante la vigencia del contrato y previa autorización del organismo público titular del dominio. Otra particularidad del derecho de superficie es que se transfiere la facultad para edificar, lo cual no necesariamente ocurre con el contrato de comodato o préstamo de uso.

El derecho de superficie, según el artículo 69 de la LOOTUGS se regula mediante un contrato elevado a escritura pública, sobre el cual se propone lo siguiente:

- La renuncia del derecho de superficie, el desuso y/o abandono del bien inmueble por parte del administrado, no lo liberan de sus obligaciones legales y contractuales.
- Una vez cumplido el plazo determinado para el ejercicio del derecho de superficie, el administrado deberá entregar la construcción al Municipio del Distrito Metropolitano de Quito en óptimas condiciones arquitectónicas, estructurales y funcionales de conformidad a lo previsto en la normativa metropolitana vigente y el contrato.

En función de lo desarrollado en los párrafos precedentes, el flujo del instrumento de derecho de superficie, es el siguiente:

Gráfico 08. Esquema macro flujo procedimental Derecho de Superficie



Fuente y elaboración: Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda, 2021

La disposición transitoria décimo séptima de la ordenanza PMDOT-PUGS No. 001 – 2021 dispone que “(...) en el plazo de trescientos sesenta y cinco días (365) días contados a partir de la aprobación de la presente Ordenanza la entidad encargada del territorio, hábitat y vivienda desarrollará, previo la socialización correspondiente, las resoluciones e instructivos necesarios para la aplicación de los Instrumentos de Gestión de Suelo.”, mismos que deberán estar contenidos en el Régimen Administrativo del Suelo. En ese sentido, este instrumento será detallado y especificado en los referidos instructivos de aplicación en cumplimiento de la normativa nacional y metropolitana vigente.

El instrumento de derecho de superficie, su aplicación y ejecución para el Distrito Metropolitano de Quito está amparado en el ordenamiento jurídico nacional y metropolitano vigente, se adecua a las institucionalidad municipal actual, y podrá ser perfeccionado en el tiempo.

VI. BANCO DE SUELO

El artículo 70 de la LOOTUGS establece que el Banco de Suelo son: “... los bienes inmuebles municipales de dominio privado que serán administrados por el organismo determinado por este para destinarlos a los fines de utilidad pública previstos en la ley y en los respectivos planes de uso y gestión de suelo.”

El municipio del Distrito Metropolitano de Quito propone la conformación de un Banco de Suelo que se conformará por los bienes inmuebles municipales de dominio privado, que serán destinados para el desarrollo de operaciones urbanas establecidas en el Plan de Uso y Gestión de Suelo y planes urbanísticos complementarios.

El Banco de Suelo, se consolidará a través de un inventario de bienes inmuebles de propiedad municipal en desuso y/o subutilizados, a fin de facilitar la gestión y control del suelo para el desarrollo proyectos de interés público como provisión de vivienda de interés social, equipamientos y espacios públicos o cualquier actuación urbanística prevista en la normativa vigente.

La información de los bienes inmuebles que forman parte del inventario de Banco de suelo resultará de un proceso de análisis de información catastral, que consta de las siguientes etapas: recopilación de información catastral, depuración gráfica de información, cumplimiento de parámetros espaciales y estándares urbanísticos y finalmente identificación del uso potencial y la vocación de uso.

El resultado del análisis y desarrollo del inventario de Banco de Suelo será publicado en un visor de información geográfica como una herramienta que sirve para la exploración de información, visualización interactiva y gestión del Operador Urbano.

El inventario de Banco de Suelo tendrá un proceso de actualización periódica, la cual está a cargo del órgano responsable de la gestión de bienes inmuebles del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, en base a sus competencias establecidas en la Resolución A0010 de 31 de marzo de 2011 como el órgano responsable de los procesos administrativos de inventario y registro de los bienes inmuebles a cargo del Distrito Metropolitano de Quito, su adquisición inclusive por vía de expropiación, su administración y disposición de conformidad con los artículos 414 al 463 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización y el ordenamiento jurídico metropolitano vigente.

De acuerdo a la disposición transitoria trigésima de la ordenanza PMDOT-PUGS No. 001 - 2021, la Dirección de Gestión de Bienes Inmuebles en coordinación con la entidad encargada del Territorio, Hábitat y Vivienda presentarán para conocimiento del Concejo Metropolitano el listado de bienes inmuebles Municipales que conformarán el Banco de Suelos, por lo que la Secretaría de Territorio mediante oficio No. STHV-DMDU-2021-0352-O y oficio No. STHV-DMDU-2022-0020-O ha convocado a mesas de trabajo con la Dirección Metropolitana de Gestión de Bienes Inmuebles (DMGBI) a fin de presentar la metodología de desarrollo del inventario de Banco de Suelo como propuesta inicial. Como parte del cumplimiento de la disposición mencionada anteriormente la DMGBI mediante oficio No. GADDMQ-DMGBI-2022-0854-O informa el estado del proceso en el que se encuentra el inventario de Banco de Suelo.

La administración del banco de suelo estará a cargo del Operador Urbano quien es el ente gestor y ejecutor de las políticas de planeamiento territorial y el encargado de gestionar integralmente los programas, proyectos y/o planes especiales, desarrollo de unidades de

actuación urbanística y demás instrumentos contemplados en la legislación nacional o local vigente, en función de las competencias asignadas por la ordenanza PMDOT-PUGS No. 001 - 2021.

El operador urbano tendrá a su cargo la gestión de recursos para la adquisición de bienes inmuebles y la conformación de la Comisión Técnica que valida la asignación de los bienes inmuebles a las entidades proponentes de proyectos urbanísticos de acuerdo a los lineamientos del Catálogo de Proyectos.

En función de lo desarrollado en los párrafos precedentes, el flujo del banco de suelo, es el siguiente:

Gráfico 09. Esquema macro flujo procedimental Banco de Suelo



Fuente y elaboración: Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda, 2021

La disposición transitoria décimo séptima de la ordenanza PMDOT-PUGS No. 001 – 2021 dispone que "(...) en el plazo de trescientos sesenta y cinco días (365) días contados a partir de la aprobación de la presente Ordenanza la entidad encargada del territorio, hábitat y vivienda desarrollará, previo la socialización correspondiente, las resoluciones e instructivos necesarios para la aplicación de los Instrumentos de Gestión de Suelo.", mismos que deberán estar contenidos en el Régimen Administrativo del Suelo. En ese sentido, este instrumento será detallado y especificado en los referidos instructivos de aplicación en cumplimiento de la normativa nacional y metropolitana vigente.

El instrumento de banco de suelo, su aplicación y ejecución para el Distrito Metropolitano de Quito está amparado en el ordenamiento jurídico nacional y metropolitano vigente, se adecua a las institucionalidad municipal actual, y podrá ser perfeccionado en el tiempo.

d) INSTRUMENTOS DE FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO URBANO

I. CONCESIÓN ONEROSA DE DERECHOS

La Concesión Onerosa de Derechos (“COD”), como parte de los instrumentos de gestión del suelo, es el instrumento del que dispone el Gobierno del Distrito Metropolitano de Quito para garantizar la participación de la sociedad en los beneficios económicos producidos por la planificación urbanística y el desarrollo urbano en general, según los ámbitos de aplicación determinados en el Artículo 71 de la LOOTUGS y, el Plan de Uso y Gestión del Suelo para el Distrito Metropolitano de Quito, los cuales son:

1. Transformación de clasificación del suelo
2. Modificación de uso del suelo
3. Mayor aprovechamiento urbanístico del suelo

Mediante Ordenanza PMDOT-PUGS-001-2021 del 13 de septiembre de 2021 se aprueba el Plan de Uso y Gestión del Suelo para el Distrito Metropolitano de Quito, cuyo alcance normativo es vinculante y de obligatorio cumplimiento para las personas naturales o jurídicas públicas, privadas o mixtas. El Plan de Uso y Gestión de Suelo del Distrito Metropolitano de Quito como instrumento de planificación establece el planeamiento territorial y urbanístico del suelo urbano y rural para la asignación de normativa urbanística con el uso, la ocupación, la edificabilidad, la gestión del suelo y del desarrollo urbano.

La Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda con el fin de dar cumplimiento a las disposiciones generales de la Ordenanza PMDOT-PUGS-001-2021 del 13 de septiembre de 2021 respecto de la Concesión Onerosa de Derechos, desde el 05 de octubre del 2021 hasta el mes de febrero del 2022, ha organizado diversas mesas técnicas de trabajo interinstitucional con las diferentes entidades que, directa o indirectamente se involucran en la aplicación de la fórmula y el correspondiente cálculo del valor de la Concesión Onerosa de Derechos; las diversas actas y registro de asistencias de las referidas mesas técnicas pueden ser consultadas en el Anexo 1 “Oficios de convocatoria para llevar a cabo mesas de trabajo con las entidades competentes, registros de asistencia y actas de reunión”.

En dichas mesas de trabajo la Dirección Metropolitana de Catastros, Dirección Metropolitana de Servicios Ciudadanos, Dirección Metropolitana de Gestión Territorial, Dirección Metropolitana de Informática y todas las entidades involucradas emitieron sus respectivas observaciones entorno al cálculo de la Concesión Onerosa de Derechos “COD”, además de identificar las posibles particularidades que se podrían presentar y las soluciones a las mismas.

El desarrollo de la presente sección referente a la concesión onerosa de derechos se fundamenta en el marco legal de normativa existente a nivel nacional y a nivel local aplicable para el Distrito Metropolitano de Quito, y de manera particular para todo lo que concierne a la concesión onerosa de derechos.

En este sentido, el Artículo 47 de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, numeral 4, señala a los instrumentos de financiamiento del desarrollo urbano como una herramienta que permite viabilizar la adquisición y la administración del suelo necesario para el cumplimiento de las determinaciones del planeamiento urbanístico.

El Artículo 72 de la LOOTUGS, establece a la concesión onerosa de derechos como *"(...) la herramienta de los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales o metropolitanos para garantizar la participación de la sociedad en los beneficios económicos producidos por la planificación urbanística y el desarrollo urbano en general"* y *"(...) solo se utilizarán para la ejecución de infraestructura, construcción de vivienda adecuada y digna de interés social, equipamiento, sistemas públicos de soporte necesarios, en particular, servicio de agua segura, saneamiento adecuado y gestión integral de desechos, u otras actuaciones para la habilitación del suelo y la garantía del derecho a la ciudad"*.

La Ordenanza Metropolitana No. 0183, sancionada el 26 de octubre de 2017, incorporada en el Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, en el artículo 2465 establece: *"Este título tiene por objeto regular el procedimiento de cálculo y cobro por concesión onerosa de derechos ocasionados por los cambios de clasificación, uso y ocupación del suelo derivados de las ordenanzas que aprueban y regulan a los PUAE."*

Por su parte el artículo 2477 *eiusdem* plantea dos métodos para el cálculo de la COD: 1) Concesión onerosa de derechos por cambio de uso y clasificación de suelo y 2) Concesión onerosa de derechos por incremento de edificabilidad.

Por otro lado, la Ordenanza Metropolitana No. 003, sancionada el 2 de mayo de 2019, incorporada en el Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, en el artículo 2492 establece: *"Este Título tiene por objeto la regulación del incremento de pisos (suelo creado) en proyectos eco-eficientes ubicados en las áreas de influencia del sistema metropolitano de transporte y en proyectos ubicados en las Zonas Urbanísticas de Asignación Especial (ZUAE)."*

El artículo 2501 del Código Municipal detalla la fórmula a aplicar para determinar la cuantía a cobrar por concepto de la concesión onerosa de derechos por suelo creado.

En el Plan de Uso y Gestión del Suelo se aprobó una nueva fórmula para el cálculo del valor por concepto de la concesión onerosa de derechos, misma que entró en vigencia con la

aprobación de la Ordenanza PMDOT-PUGS-001-2021, y con la aprobación del proyecto del Régimen Administrativo del Suelo.

La Disposición General Décima Cuarta de la Ordenanza PMDOT-PUGS-001-2021 establece que: ***“Los propietarios de los predios que por efecto de los ajustes normativos realizados por el Plan de Uso y Gestión del Suelo aprobado por esta ordenanza y que generen un mayor aprovechamiento edificatorio o una mayor compatibilidad en el uso de suelo en relación al Plan de Uso y Ocupación del Suelo, deberán pagar el valor monetario de la Concesión Onerosa de Derechos por el mayor aprovechamiento generado en los siguientes casos:***

1. ***Cuando se otorgue un mayor aprovechamiento edificatorio en comparación al otorgado en el PUOS, al momento de obtener la Licencia metropolitana urbanística de intervenciones constructivas mayores.***
2. ***Cuando se acceda a una mayor compatibilidad de uso de suelo de acuerdo a la actividad específica del CIU, cuando esta no se haya encontrado permitida en el uso de suelo del PUOS, al momento de tramitar la Licencia Metropolitana Única para el Ejercicio de Actividades Económicas”*** (Énfasis inserto)

La Disposición General Décima Novena *eiusdem*, establece que ***“Para los predios de propiedad pública o privada en la que, previo licenciamiento de construcción, habilitación de suelo o actividad económica, se evidencie un mayor aprovechamiento derivado de un beneficio urbanístico (clasificación, uso de suelo y coeficiente de ocupación total) determinado en el PUGS en comparación con el PUOS vigente a la fecha previo a la sanción a la presente ordenanza, será motivo de cobro por concepto de Concesión Onerosa de Derecho, según lo establecido en el artículo No. 72 de la LOOTUGS...”*** (Énfasis inserto)

La Disposición General Vigésima Segunda de la Ordenanza PMDOT-PUGS-001-2021, establece que: ***“La compra de edificabilidad que será objeto de cobro por la Concesión Onerosa de Derechos, será a partir de la edificabilidad básica establecida en el Plan de Uso y Gestión de Suelo”.***

Para el análisis de la concesión onerosa de derechos, en primera instancia se explican sus ámbitos de aplicación de acuerdo a lo establecido en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, la Ordenanza PMDOT-PUGS-001-2021 y la propuesta del Régimen Administrativo del Suelo para el Distrito Metropolitano de Quito. La segunda sección abarca lo referente a las bases conceptuales para la construcción de la fórmula de la concesión onerosa de derechos, y en la tercera sección se presenta la propuesta de la fórmula para el cálculo de la mencionada concesión onerosa de derechos.

En la cuarta sección se muestran las fórmulas de cálculo para el pago de la concesión onerosa de derechos para los ámbitos de: i) la transformación de la clasificación del suelo, ii) la modificación del uso del suelo, y iii) el mayor aprovechamiento urbanístico; así como también,

las particularidades que la aplicación de la fórmula puede presentar de acuerdo a cada tipo de caso. Se desarrolla una quinta sección, en la que a partir de la fórmula propuesta y haciendo uso de la información disponible para el Distrito Metropolitano de Quito, se simula la funcionalidad de la fórmula en diferentes escenarios y a diferentes niveles, a fin de determinar su capacidad de ajuste a la realidad del Distrito Metropolitano de Quito.

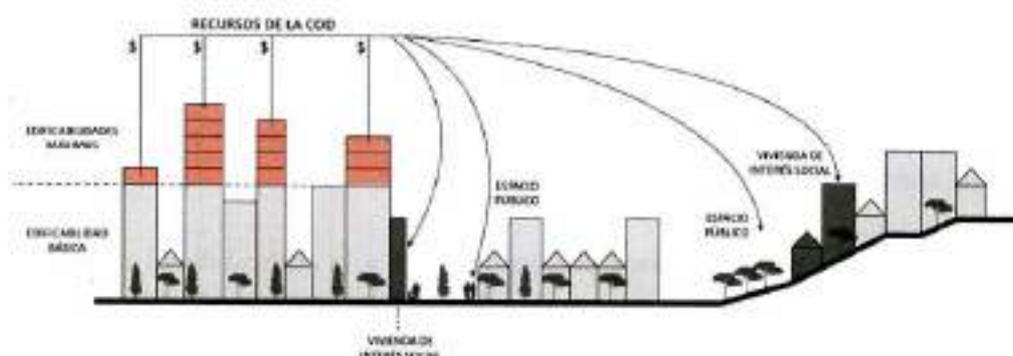
Finalmente, se presentan las formas de pago y distribución de los valores a ser recaudados por el cobro de la concesión onerosa de derechos.

1. Generalidades

La concesión onerosa de derechos es un instrumento de financiamiento para la captura de plusvalía, por medio del cual el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito otorga derechos urbanísticos adicionales establecidos en la normativa urbanística vigente, a cambio de una contraprestación en materia de habilitación y mayor aprovechamiento del suelo.

La concesión onerosa de derechos se aplicará cuando exista transformación de clasificación del suelo, modificación de uso del suelo y mayor aprovechamiento urbanístico del suelo.

Gráfico 10. Concepto de la Concesión Onerosa de Derechos



Fuente: Plan de Uso y Gestión del Suelo (Ordenanza No. PMDOT-PUGS 001-2021)
Elaboración: Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda, 2021

2. Ámbitos de aplicación de la concesión onerosa de derechos

Los ámbitos de aplicación de la concesión onerosa de derechos establecidos en el artículo 71 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo y que han sido desarrollados, para el caso del Distrito Metropolitano de Quito, en el Plan de Uso y Gestión del Suelo aprobado por la Ordenanza PMDOT-PUGS-001-2021 del 13 de septiembre de 2021, y especificados en el Proyecto de Ordenanza Metropolitana que sustituye el Título I "Del Administrativo del Suelo", Libro IV.1 "Del Uso del Suelo", Libro IV "Eje Territorial",

de la Ordenanza Metropolitana No. 001, publicada en Registro Oficial Edición Especial, NO. 902 de 07 de mayo de 2019, que contiene el Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, son los que se explican a continuación:

2.1. Transformación de clasificación del suelo

Se determina una transformación de la clasificación del suelo cuando se transforma el suelo clasificado como rural de expansión urbana en suelo de clasificación urbana. El cambio en las asignaciones de clasificación de suelo conlleva simultáneamente la asignación del uso de suelo y el código de edificabilidad.

2.2. Modificación de uso del suelo

Se determina una modificación de uso del suelo cuando se cambia el uso del suelo específico asignado por medio de un Plan Parcial. Dicho cambio podrá ser realizado siempre y cuando se realice en suelo de clasificación urbana o rural con subclasificación de expansión urbana.

2.3. Mayor aprovechamiento urbanístico del suelo

Se determina un mayor aprovechamiento urbanístico del suelo al incrementar la edificabilidad, según los siguientes casos:

a) Mayor aprovechamiento por incremento de pisos por sobre lo establecido en la edificabilidad básica: El incremento de pisos sólo podrá aplicarse en los predios que tengan asignados edificabilidad máxima de acuerdo a lo determinado en el Plan de Uso y Gestión del Suelo; o, la aprobación de un Plan Parcial.

Para acceder al incremento de pisos correspondiente a la edificabilidad máxima, se deberá cumplir con los estándares urbanísticos de edificabilidad establecidos en el Plan de Uso y Gestión del Suelo o planes urbanísticos complementarios y lo determinado en los estándares que se emitan para acceder a la edificabilidad máxima por parte del órgano responsable del territorio, hábitat y vivienda mediante un instructivo de aplicación.

b) Mayor aprovechamiento por incremento del coeficiente de ocupación del suelo en planta baja (COS PB) en suelo de clasificación urbano: Serán sujetos de pago de la concesión onerosa de derechos los proyectos arquitectónicos que adquieran mayor coeficiente de ocupación en planta baja según los siguientes casos:

i. En suelo urbano con uso múltiple, se permitirá el aprovechamiento de mayor coeficiente de ocupación en planta baja, únicamente con fines comerciales permitidos, respetando los retiros obligatorios y los estándares urbanísticos de edificabilidad, con la finalidad de potenciar la mixticidad de usos y una mejor relación con el espacio público.

ii. Para proyectos comerciales compatibles con las actividades CM4 y que se implanten en suelo urbano con uso múltiple, siempre que exista edificabilidad general máxima, se permitirá el aprovechamiento de mayor coeficiente de ocupación en planta baja. Se podrá ocupar el coeficiente de ocupación adicional en hasta dos pisos, respetando los retiros obligatorios y la aplicación de los estándares urbanísticos de edificabilidad relacionados con el mejoramiento de las condiciones del espacio público.

Adicionalmente, deberán acogerse a las condiciones arquitectónicas y estándares urbanísticos, entre éstos el estándar de fachadas activas en planta baja del Plan de Uso y Gestión del Suelo, y aquellos estándares que se emitan para el efecto.

c) Mayor aprovechamiento por incremento de coeficiente de ocupación del suelo total en suelo de clasificación rural: Serán sujetos de pago de la concesión onerosa de derechos los proyectos arquitectónicos que adquieran mayor coeficiente de ocupación de suelo total según los siguientes casos:

i. En suelo rural con uso de suelo residencial rural se permitirá el tres por ciento (3%) de incremento de coeficiente de ocupación en planta baja y el seis por ciento (6%) de incremento de coeficiente de ocupación total, sin exceder el número de pisos de la edificabilidad básica, cumpliendo los estándares urbanísticos de edificabilidad. El incremento del coeficiente de ocupación de suelo aplicará según lo determinado en el Plan de Uso y Gestión del Suelo.

ii. En suelo rural con uso de suelo de recurso natural renovable se permitirá el tres por ciento (3%) de incremento de coeficiente de ocupación en planta baja y el seis por ciento (6%) de incremento de coeficiente de ocupación total, sin exceder el número de pisos de la edificabilidad básica, cumpliendo los estándares urbanísticos de edificabilidad. El incremento del coeficiente de ocupación de suelo aplicará según lo determinado en el Plan de Uso y Gestión del Suelo.

No se permite la aplicación del incremento del coeficiente de ocupación en pisos inferiores a la planta baja.

d) Mayor aprovechamiento por incremento de área útil por sobre el coeficiente total de la edificabilidad básica en subsuelos habitables: Se determina un mayor aprovechamiento urbanístico del suelo por incremento del área útil por sobre el coeficiente total de la edificabilidad básica en subsuelos habitables en los predios que tenga asignada edificabilidad máxima, determinada en el Plan de Uso y Gestión del Suelo o, por la aprobación de un Plan Parcial.

e) **Mayor aprovechamiento urbanístico del suelo por cambio de lote mínimo:** Se determina un mayor aprovechamiento urbanístico del suelo por cambio de lote mínimo a través del Plan de Uso y Gestión del Suelo o, de la aprobación de un Plan Parcial, siempre que se cumpla con las siguientes condiciones:

- i. El tamaño del lote mínimo asignado en la nueva normativa urbanística sea menor al tamaño del lote mínimo de la norma anterior y cuando el área de los lotes resultantes del fraccionamiento sea menor al lote mínimo establecido en la normativa anterior; y,
- ii. El coeficiente de ocupación del suelo en planta baja (COS PB) y el número de pisos asignados en el código de edificabilidad sean iguales o mayores, respecto de la norma urbanística anterior.

3. Bases conceptuales para la construcción de la fórmula concesión onerosa de derechos

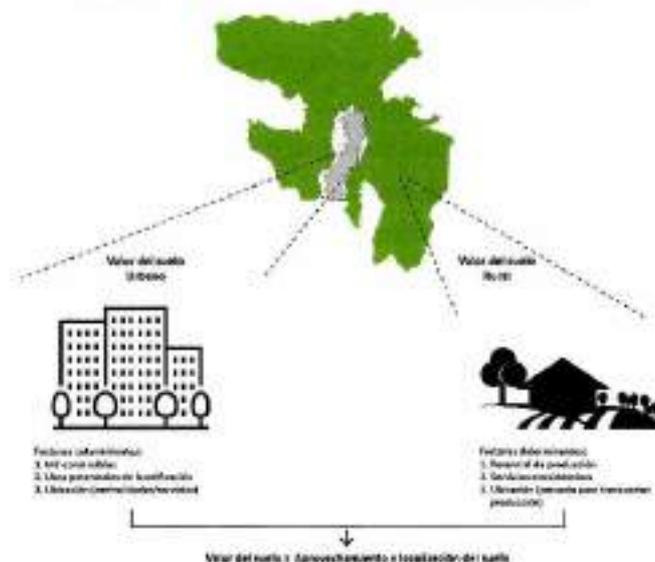
El suelo es un elemento clave para la planificación urbana y la formulación de política pública territorial de la ciudad, por lo tanto, exige el máximo rigor científico en el análisis y planteamiento de los instrumentos y métodos idóneos para determinar el valor del suelo, así como sus causas y efectos en el desarrollo y sistema económico de la ciudad, incluyendo el análisis de las finanzas municipales.

a) Formación del valor del suelo

De acuerdo con la teoría económica, a diferencia de otros bienes el suelo es un bien que no tiene costo de producción, ya que existe por sí mismo sin necesidad del esfuerzo productivo de la sociedad; sin embargo, el valor del suelo es construido mediante un mecanismo denominado capitalización de la renta. El valor del suelo posee dos significados, el primero hace referencia al valor de uso y el segundo al valor de cambio.

El **valor de uso** establece las características que tiene el suelo para satisfacer una determinada necesidad, lo que en economía urbana se conoce como aprovechamiento del suelo, en este sentido, el valor de uso del suelo urbano está determinado por los metros cuadrados de construcción y el tipo de construcción, permitidos a edificarse sobre dicho suelo, así como por su localización; por otra parte, el valor de uso del suelo rural está determinado por el potencial para la producción agrícola, los servicios ecosistémicos brindados y su localización.

Gráfico 11. Formación del valor del suelo



Fuente y elaboración: Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda, 2021

Se plantea que, para el Distrito Metropolitano de Quito, el valor de uso del suelo, para fines de construir la fórmula para el pago del valor de la concesión onerosa de derechos, sea determinada por los metros cuadrados de construcción y los tipos de construcción permitidos en el Plan de Uso y Gestión del Suelo y/o Plan Parcial, mismos que se expresan en términos de los costos de construcción establecidos en la norma de valoración catastral vigente.

Adicionalmente, para solventar el factor de localización del suelo se plantea relacionar los costos de construcción con los valores de las Áreas de Intervención Valorativas ("AIVA") publicadas por el órgano responsable del catastro en la respectiva norma de valoración catastral vigente del Distrito Metropolitano de Quito.

En referencia al **valor de cambio**, la teoría económica clásica y marxista sostienen que los bienes y servicios que poseen un valor de cambio están sujetos a las leyes de la oferta y demanda, lo que significa que tienen un valor de mercado y pueden expresarse en términos cuantitativos y monetarios. Por tanto, el valor de cambio del suelo es la cuantía monetaria a pagar por el comprador y a recibir por el propietario de dicho suelo en un sistema de libre mercado.

b) Mercado de suelo

Bajo las premisas antes mencionadas, las mercancías están sometidas a las fluctuaciones del mercado; así también el suelo tiene un valor determinado por las mismas leyes, de esta manera,

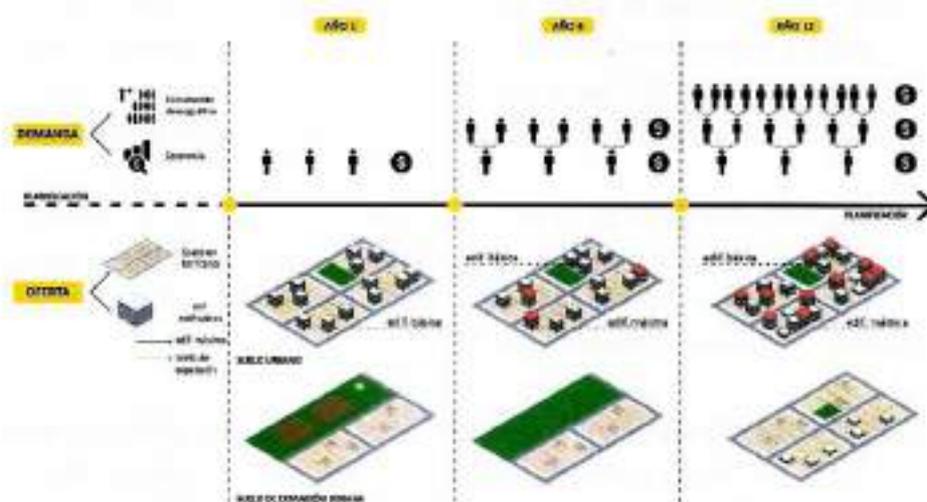
185

el comportamiento del valor de cambio del suelo puede ser analizado a partir de la oferta y demanda.

En economía urbana, la oferta del suelo es considerado un bien escaso, cuya oferta puede ser modificada únicamente a través de los instrumentos de planificación territorial y la normativa urbanística emitida por la municipalidad. Existen principalmente dos formas de incrementar la oferta del suelo a través de normativa, la primera es transformando suelo rural o rural de expansión urbana en suelo urbano, y la segunda es permitiendo un mayor aprovechamiento del suelo urbano a través del incremento del índice de construcción o coeficiente de ocupación del suelo.

En cuanto a la demanda de suelo, ésta varía principalmente por la presión demográfica sobre la ciudad y la dinámica económica de la misma. Las ciudades grandes con mayores oportunidades y economías fuertes, son focos para la migración interna y externa que incrementan la demanda de suelo para satisfacer las necesidades de: vivienda nueva, locales comerciales, bodegas, entre otros.

Gráfico 12. Esquema del mercado del suelo



Fuente y elaboración: Secretaría de Territorio Hábitat y Vivienda, 2021

Otra particularidad del suelo es que éste es un bien elástico, es decir que, ante pequeñas variaciones del valor de cambio o precio de mercado del suelo, la cantidad demandada del mismo se ve afectada en mayor proporción.

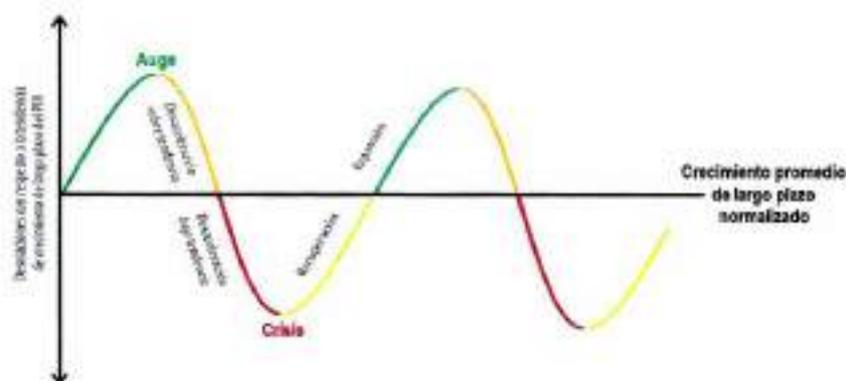
Con el fin de establecer el valor de cambio o precio de mercado del suelo, considerando el efecto norma y el efecto mercado, se propone calcular la valorización del suelo como un porcentaje de la estructura del costo de construcción de cada proyecto, mismo que es determinado a partir de la evidencia empírica de precios de bienes inmuebles transados en el mercado inmobiliario del Distrito Metropolitano de Quito.

c) Ciclos económicos

Los ciclos económicos son períodos de expansión o contracción que experimenta la actividad económica agregada de un país, región o ciudad, en un horizonte de tiempo.

Burns y Wesley señalan que “Un ciclo económico son fluctuaciones en forma de onda que duran de 2 a 10 años. Un ciclo consiste de expansiones que ocurren en aproximadamente el mismo tiempo seguido por recesiones generales de manera similar, contracciones, y recuperaciones que se funden en la fase de expansión del ciclo siguiente; esta secuencia de cambios es recurrente pero no periódica, y varía desde más de un año hasta 10 o 12 años” (Burns y Wesley, 1946: Pp. 153).

Gráfico 13. Ciclo económico y sus fases



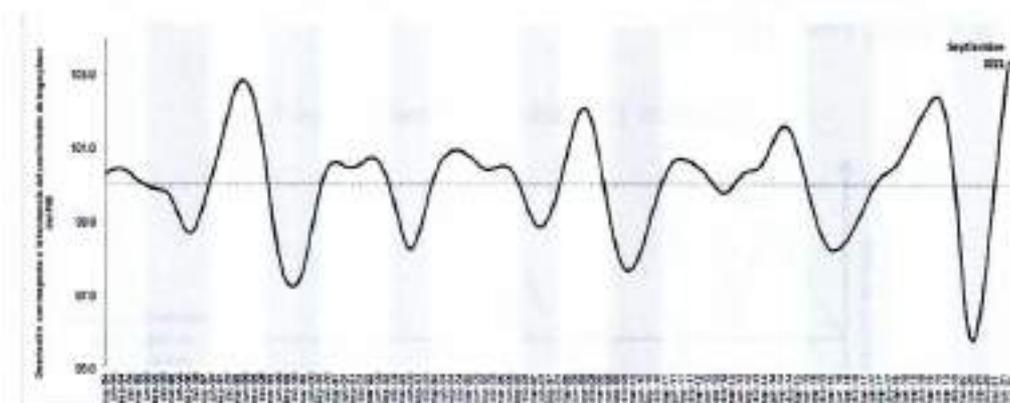
Fuente: Banco Central del Ecuador, 2021

El mercado inmobiliario no es ajeno a los ciclos de la economía, como cualquier bien o servicio, el valor de cambio o precio de mercado del suelo está supeditado a las variaciones de la economía de un país, región o ciudad, de este modo, teniendo presente que el valor de cambio o precio de mercado del suelo está determinado por las leyes de la oferta y la demanda, y considerando que el valor de uso del suelo está determinado por lo que se puede construir sobre esta; una disminución o incremento de la demanda de vivienda, locales comerciales, bodegas u otro tipo de edificación, termina afectando al valor de mercado del suelo.

i) Ciclo económico en Ecuador

El Banco Central del Ecuador como ente que garantiza el funcionamiento del régimen monetario e impulsa el crecimiento económico del país, publica de manera periódica indicadores macroeconómicos entre los cuales figuran los boletines trimestrales con los ciclos y análisis del Producto Interno Bruto ("PIB"), como se muestra en el Gráfico 5. Los datos referentes a las estadísticas macroeconómicas (ciclo económico, Producto Interno Bruto y Valor Agregado Bruto para el cantón Quito) han sido actualizados en función de las últimas publicaciones del Banco Central del Ecuador al tercer trimestre del año 2021.

Gráfico 14. Ciclo del Producto Interno Bruto (1994 – 2021)



Fuente: Subgerencia de Programación y Regulación (Banco Central del Ecuador), 2021

De acuerdo con la definición de ciclo económico antes mencionada y la información del ciclo del Producto Interno Bruto del Ecuador, se puede apreciar que del año 1994 al año 2021 la economía del país entró en crisis 7 veces, siendo la crisis del año 2020 la más profunda, debido a la situación de pandemia del COVID-19, sin embargo, el ciclo comprendido entre el año 2015 y 2017 es el que presenta mayor duración.

Gráfico 15. Ciclo del Producto Interno Bruto e Indicador de adelanto (2010 – 2021)



Fuente: Subgerencia de Programación y Regulación (Banco Central del Ecuador), 2021

Los resultados presentados en el Gráfico 6 muestran que en el cuarto trimestre del año 2021 la economía ecuatoriana continuaría en la fase de expansión del ciclo económico pero con una tasa de crecimiento menos acelerada.

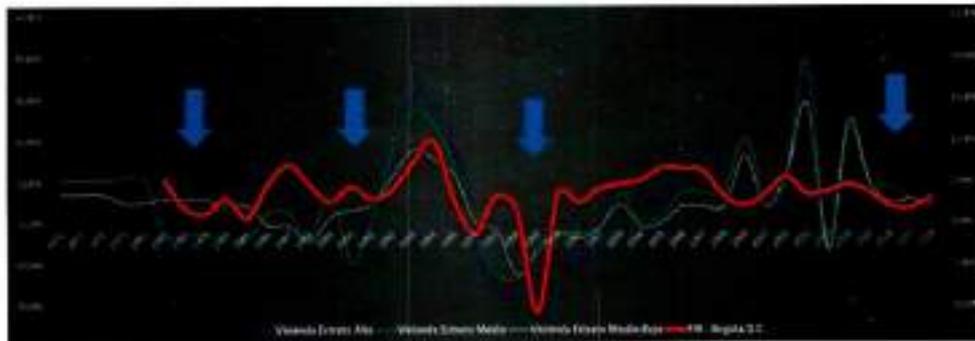
Cabe destacar que acuerdo con la metodología del Banco Central del Ecuador aplicada en el Sistema de Indicadores del Ciclo Económico, existen Indicadores de adelanto, retraso y coincidencia, que permiten entender la relación entre ciertas variables macroeconómicas y el ciclo económico en términos de tiempo de reacción de la una respecto de la otra.

ii) Relación del valor del suelo y los ciclos económicos

• Caso Bogotá-Colombia

La evidencia empírica hallada para el caso de la ciudad de Bogotá muestra que, ante caídas o subidas del PIB, el valor del suelo para vivienda varía en la misma dirección; es decir, ciclos económicos de crisis ocasionan caídas en el valor de cambio del suelo, mientras que ciclos económicos de auge o bonanza ocasionan subidas en el valor de cambio del suelo. De la misma manera, se evidencia un desfase de entre 1 a 2 años que tarda el valor del suelo en reaccionar ante una variación en el PIB.

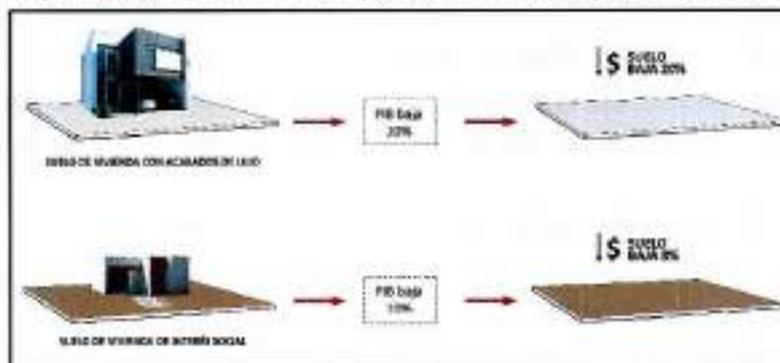
Gráfico 16. Comportamiento del valor del suelo y del PIB en la ciudad de Bogotá



Fuente: Montaña asesores y Borrero Ochoa Asociados, 2021

Por otra parte, se observa que el valor del suelo en la ciudad de Bogotá es elástico. Pequeñas variaciones en el PIB ocasionan variaciones de mayor proporción en el valor del suelo; por ejemplo, una caída del PIB en 10% ocasiona una caída del 20% en el valor del suelo para vivienda con acabados de lujo.

Gráfico 17. Variación del valor del suelo ante variaciones en el PIB – Bogotá



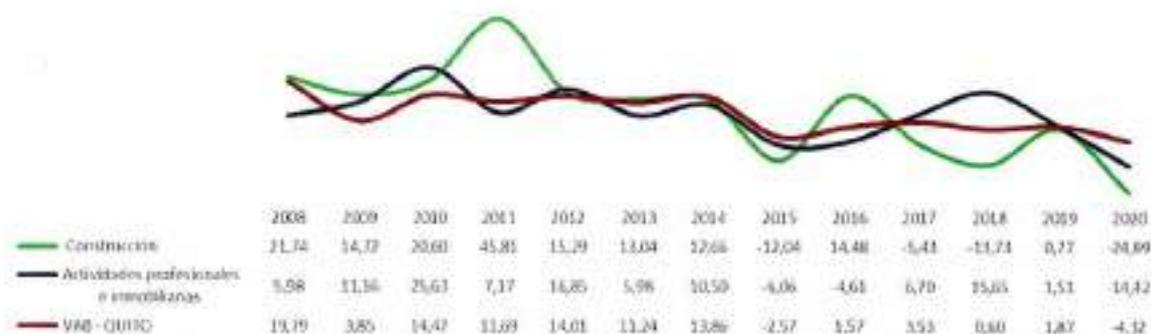
Fuente: Montaña asesores y Borrero Ochoa Asociados, 2021

- **Caso Quito-Ecuador**

Para el caso de la ciudad de Quito, de acuerdo con la información del Valor Agregado Bruto (“VAB”) publicado por el Banco Central del Ecuador, se evidencia una relación directa entre el ciclo económico, la actividad de construcción y la actividad inmobiliaria del cantón Quito, representado en el Gráfico 9.

Un dato relevante de la tasa de variación de la economía del Distrito Metropolitano de Quito (VAB), es que este guarda una relación estrecha y directa con el sector de la construcción y de las actividades inmobiliarias de la ciudad, tal como lo muestra el gráfico siguiente.

Gráfico 18. Variaciones del ciclo del Valor Agregado Bruto (VAB) del Distrito Metropolitano de Quito



Fuente: Banco Central del Ecuador

Elaboración: Secretaría de Territorio Hábitat y Vivienda, 2022

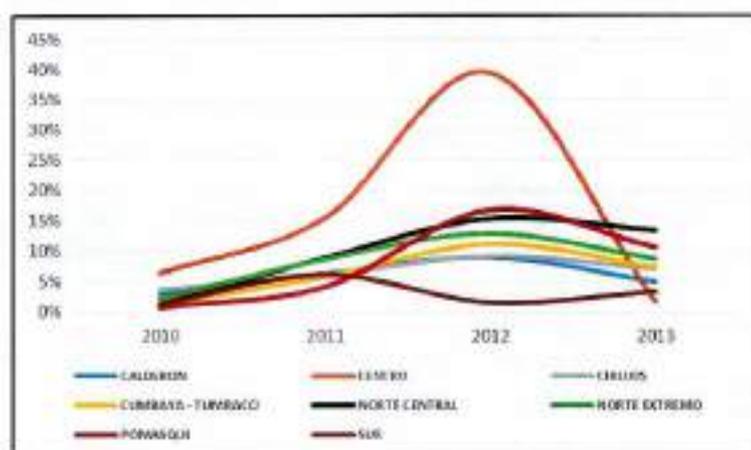
Se analizó la serie histórica hasta el año 2020, dato más actualizado publicado por el Banco Central del Ecuador. De lo anterior se puede mencionar que la economía del Distrito Metropolitano de Quito también sufrió los efectos de la pandemia del COVID-19.

La economía del Distrito Metropolitano de Quito experimentó una recuperación desde finales del año 2010 hasta aproximadamente a mediados del año 2012, fecha a partir del cual se produjo una desaceleración; esto a su vez coincide con la variación de los precios de viviendas y departamentos transados entre el año 2010 y 2013.

Por otra parte, el Banco Central del Ecuador en su "Informe de resultados – Cuentas Nacionales trimestrales" al tercer trimestre del 2021, con base en datos de la Cámara de la Industria de la Construcción, muestra datos referentes a las ventas de construcción de los edificios residenciales y no residenciales, las cuales muestran una disminución en 31,2%. También se muestran decrecimientos en el número de edificaciones a construir (-25,7%), número de permisos de construcción (-30,4%) y el valor declarado en las edificaciones (-29,6%). De igual forma, el gobierno debido al contexto de la pandemia, dejó de realizar obras de ingeniería civil, asociados a la compra de bienes de larga duración (propiedad, planta y equipos). Al disminuir la construcción de obras de ingeniería civil y de los edificios residenciales y no residenciales, también disminuyen las preparaciones del terreno y la finalización e instalación de acabados, cuyas ventas disminuyeron en 35% y 28,8% respectivamente.

De hecho, el sector de la construcción fue uno de los más afectados en el año 2020 y 2021 debido a la profunda crisis por el COVID-19.

Gráfico 19. Variación de los precios de venta de viviendas y departamentos nuevos – Quito



Fuente: Promotores inmobiliarios Quito

Elaboración: Secretaría de Territorio Hábitat y Vivienda, 2021

Como se mencionó antes, el valor del suelo está supeditado al producto que se pueda obtener de ella y a las leyes de la oferta y la demanda; en este sentido, las variaciones en los precios de las construcciones que se pueden levantar sobre el suelo, producto de la dinámica económica del país y la ciudad, influyen finalmente en el valor de mercado del suelo.

Para determinar de manera más precisa el valor del suelo, y su valorización por el efecto mercado y el efecto norma, se propone calcular el porcentaje de participación del suelo en la estructura del costo, considerando los ciclos económicos del país y del Distrito Metropolitano de Quito.

La evidencia empírica muestra que el valor del suelo es dinámico y está determinado no únicamente por lo que la norma urbanística permite construir sobre dicho suelo, sino también por la dinámica económica del país y la ciudad.

d) Métodos y técnicas de valoración del suelo

De los métodos y/o técnicas de valoración del suelo existentes a nivel nacional e internacional, los cuales sirven como referencia para la construcción de la fórmula para el pago de la concesión onerosa de derechos, se abordan los tres métodos más relevantes y referenciados a nivel de Latinoamérica. Las definiciones de los tres métodos/técnicas de valuación antes mencionados son tomados de la Resolución No. 620 del 2008 emitido por el Instituto

Geográfico Agustín Codazzi (Bogotá-Colombia), entidad con gran trayectoria en el uso de este tipo de métodos/técnicas.

i) Método de comparación o de mercado

"Es la técnica valuatoria que busca establecer el valor comercial del bien, a partir del estudio de las ofertas o transacciones recientes, de bienes semejantes y comparables al del objeto de avalúo. Tales ofertas o transacciones deberán ser clasificadas, analizadas o interpretadas para llegar a la estimación del valor comercial".

ii) Método de capitalización de rentas o ingresos

"Es la técnica valuatoria que busca establecer el valor comercial de un bien, a partir de las rentas o ingresos que se puedan obtener del mismo bien, o inmuebles semejantes y comparables por sus características físicas, de uso y ubicación, trayendo a valor presente la suma de los probables ingresos o rentas generadas en la vida remanente del bien objeto de avalúo, con una tasa de capitalización o interés".

iii) Método (técnica) residual

"Es el que busca establecer el valor comercial del bien, normalmente para el terreno, a partir de estimar el monto total de las ventas de un proyecto de construcción, acorde con la reglamentación urbanística vigente y de conformidad con el mercado del bien final vendible, en el terreno objeto de avalúo.

Para encontrar el valor total del terreno se debe descontar al monto total de las ventas proyectadas, los costos totales y la utilidad esperada del proyecto constructivo. Es indispensable que además de la factibilidad técnica y jurídica se evalúe la factibilidad comercial del proyecto, es decir la real posibilidad de vender lo proyectado.

Este método (técnica) debe desarrollarse bajo el principio de mayor y mejor uso, según el cual el valor de un inmueble susceptible de ser dedicado a diferentes usos será el que resulte de destinarlo, dentro de las posibilidades legales y físicas, al económicamente más rentable, o si es susceptible de ser construido con distintas intensidades edificatorias, será el que resulte de construirlo, dentro de las posibilidades legales y físicas, con la combinación de intensidades que permita obtener la mayor rentabilidad, según las condiciones de mercado".

3.1. Propuesta de la fórmula de la concesión onerosa de derechos

El valor a pagar por concepto de la concesión onerosa de derechos, corresponderá a la aplicación secuencial de la siguiente fórmula, según el ámbito y caso de aplicación:

3.1.1. Fórmula general

La siguiente fórmula se aplicará según el caso y ámbito de aplicación.

Gráfico 20. Fórmula general para el cálculo de la concesión onerosa de derechos

$$\text{COD} = \left[\text{Vs}_{(i)} \times \text{Ae} + \text{Vs}_{(i)} \times \text{IR}_{(i)} \times \text{AUV}_{(i)} \right] \times \beta$$

Ámbito de aplicación:
- Mayor aprovechamiento urbanístico del suelo por incremento de edificabilidad
Ámbitos de aplicación:
- Transformación de la clasificación del suelo
- Modificación del uso del suelo
- Cambio del lote mínimo
Ponderador de pago

(i): El subíndice hace referencia al elemento de la fórmula que tiene una particularidad en su proceso de determinación, según el ámbito y el caso de aplicación de la concesión onerosa de derechos.

Fuente: Plan de Uso y Gestión del Suelo (Ordenanza Metropolitana No. PMDOT-PUGS 001-2021)

Elaboración: Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda, 2022

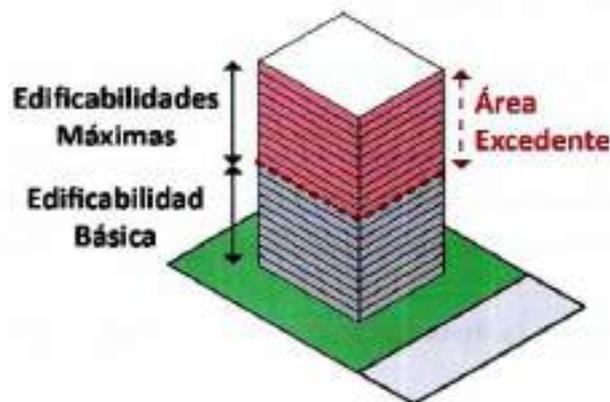
Donde:

COD: Concesión onerosa de derechos.

Vs_(i): Valor del suelo

Ae: Área excedente en metros cuadrados (m²) que requiere del pago de una contraprestación por parte del propietario del suelo en favor del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

Gráfico 21. Concepto de área excedente (Ae)



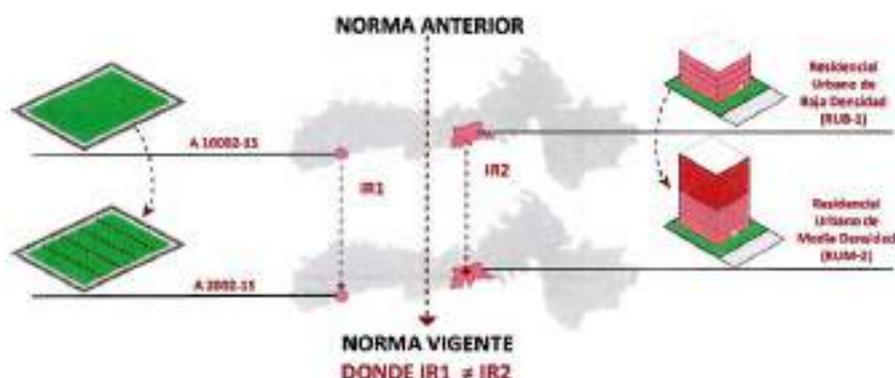
Fuente: Plan de Uso y Gestión del Suelo (Ordenanza Metropolitana No. PMDOT-PUGS 001-2021)

Elaboración: Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda, 2021

IR_(i): Índice de revalorización del suelo.

El Concejo del Distrito Metropolitano de Quito, mediante resolución, será el encargado de aprobar los índices de revalorización para cada Administración Zonal, en función de lo dispuesto en la ordenanza que determina los valores del suelo de los predios urbanos y rurales del Distrito Metropolitano de Quito.

Gráfico 22. Concepto del índice de revalorización del suelo



Fuente: Plan de Uso y Gestión del Suelo (Ordenanza No. PMDOT-PUGS 001-2021)

Elaboración: Secretaría de Territorio Hábitat y Vivienda, 2022

AUV: Área útil

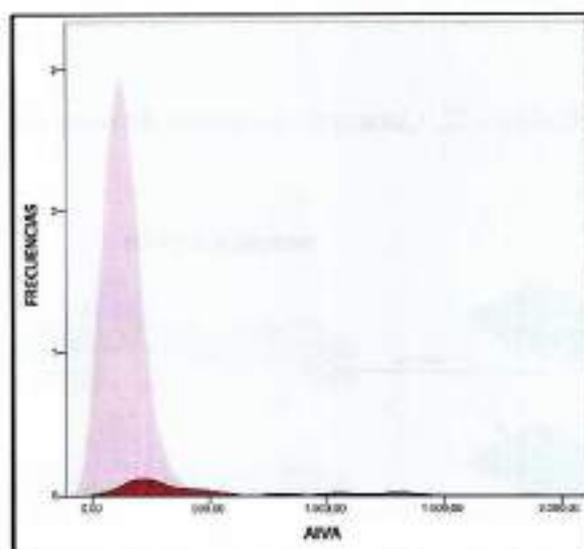
β : Es el coeficiente de ponderación de pago, el mismo que define el porcentaje de participación del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito en el beneficio económico producido por la planificación urbanística. El coeficiente de ponderación de pago se determina como se explica en la sección a continuación.

- **Determinación del valor de ponderación de pago (β)**

El valor de ponderación de pago se determina de conformidad con el análisis de tres parámetros. Uno, valor AIVA; dos, Índice de Construcción, y; tres, normativas existentes a nivel nacional e internacional para la participación de la ciudad en los beneficios económicos generados por la normativa urbanística del Distrito Metropolitano de Quito.

i. **Valor AIVA.** El objetivo de este parámetro es ponderar el pago de la concesión onerosa de derechos considerando la ubicación del proyecto a desarrollar, para lo cual, mediante el análisis de la distribución de frecuencias, las medidas de posición central y percentiles, se han determinado los siguientes rangos AIVA: valor AIVA igual o menor a 120 dólares, valor AIVA entre 121 y 499 dólares, y valor AIVA igual o mayor a 500 dólares.

Gráfico 23. Distribución de frecuencias de las AIVAs



Fuente: Dirección Metropolitana de Catastro, 2021

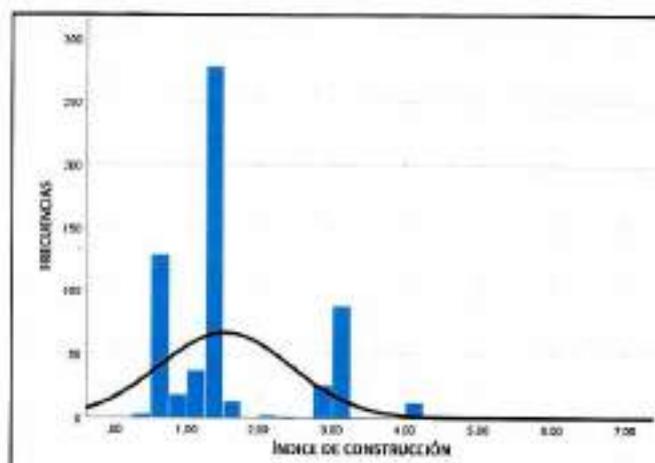
Elaboración: Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda, 2021

Los rangos del valor de las AIVAs se han determinado en función de la información vigente en la Dirección Metropolitana de Catastros.

ii. **Índice de construcción.** - El objetivo de este parámetro es ponderar el pago de la concesión onerosa de derechos considerando el concepto de “suelo creado” para lo cual se calcula el “índice de construcción”. Este índice de construcción resulta de dividir el área excedente (A_e) para el área del terreno.

Los rangos del “índice de construcción” se han determinado en función de la información de las edificabilidades propuestas en el Plan de Uso y Gestión del Suelo, y se calculan mediante el análisis de frecuencias estadísticas y percentiles.

Gráfico 24. Distribución de frecuencias del índice de construcción (IC)



Fuente y elaboración: Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda, 2021

Como resultado del análisis se propone que el Índice de Construcción (IC) tenga tres (3) rangos: menor a 1, entre 1 y 2; y, mayor a 2.

Para aquellos predios en los que no exista un incremento de edificabilidad; y, sin embargo, deba pagar la concesión onerosa de derechos ya sea por transformación de la clasificación del suelo, modificación de uso del suelo o mayor aprovechamiento urbanístico por cambio del lote mínimo en el código de edificabilidad, el índice de Construcción (IC) será igual al del rango "menor a 1".

iii. **Normativas existentes a nivel nacional e internacional para la participación de la ciudad en los beneficios económicos generados por la normativa urbanística.** - El objetivo de este parámetro es establecer el porcentaje de captura sobre la valorización del suelo, partiendo del análisis de los porcentajes establecidos en normativas y experiencias nacionales e internacionales; así como en los análisis financieros simulados para el Distrito Metropolitano de Quito, con información propuesta en el Plan de Uso y Gestión del Suelo e información del mercado inmobiliario.

Tabla 03. Porcentaje de captura a nivel nacional e internacional

País/Ciudad, Normativa	Porcentajes de captura
Colombia, Ley 388, Art. 78	30% al 50% del mayor valor

Campo Grande, Brasil	70% del valor estimado del incremento
Trenque Lauque, Buenos Aires	20% del valor del m2 de construcción
Distrito Metropolitano de Quito, Ordenanza Municipal No. 0183 (PUAE), Año 2017.	18% en incremento de edificabilidad y 20% en cambio de uso o clasificación del suelo
Distrito Metropolitano de Quito, Ordenanza Municipal No. 003 (Eco eficiencia), Año 2019.	Hasta el 30% por incremento de edificabilidad

Fuente: Normativas y experiencias nacionales e internacionales
 Elaboración: Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda, 2021

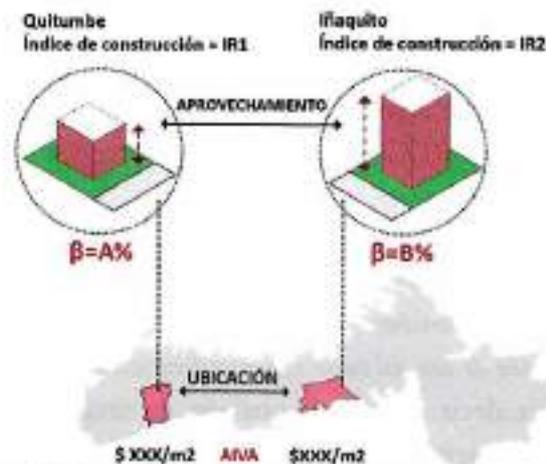
A partir del análisis realizado, se proponen nueve (9) factores de ponderación de pago, con un valor máximo de 0,30 (30%). A partir del factor de ponderación de pago máximo (30%) se calculan los ocho (8) factores restantes, mismos que resultan de restar al valor inmediato superior entre una (1), un medio (1/2) y un tercio (1/3) de desviación estándar según el rango AIVA y el índice de construcción (IC), como se muestra en la Tabla 3.

Tabla 04. Coeficiente de ponderación de pago de la concesión onerosa de derechos

Rango AIVA	Índice de construcción (IC)		
	Menor a 1	Entre 1 y 2	Mayor a 2
Igual o menor a \$120/m ²	0,17	0,20	0,21
Entre \$121 y \$499/m ²	0,22	0,23	0,25
Igual o mayor a \$500/m ²	0,26	0,28	0,30

Fuente: Plan de Uso y Gestión del Suelo (Ordenanza No. PMDOT-PUGS 001-2021)
 Elaboración: Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda, 2021

Gráfico 25. Concepto del coeficiente de ponderación de pago (β)



Fuente: Plan de Uso y Gestión del Suelo (Ordenanza Nro. PMDOT-PUGS 001-2021)
Elaboración: Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda, 2022

En el caso del cálculo de los beneficios para la aplicación del instrumento de cargas y beneficios, el factor β o coeficiente de ponderación de pago corresponderá a uno (1).

Para aquellos casos, en los que un lote registre más de un valor AIVA, se deberá escoger el AIVA de mayor valor, conclusión a la que se llegó en las mesas técnicas de trabajo interinstitucional llevadas a cabo desde el 05 de octubre de 2021.

3.1.1.1. Fórmula para el cálculo de la concesión onerosa de derechos según los ámbitos de aplicación

1) Fórmula para la transformación de la clasificación y modificación de uso del suelo

El valor a pagar por concepto de concesión onerosa de derechos por transformación de clasificación del suelo y modificación de uso del suelo será efectuado previo a la obtención de la Licencia Metropolitana Única para el Ejercicio de las Actividades Económicas (LUAE)¹, y se aplicará de acuerdo a:

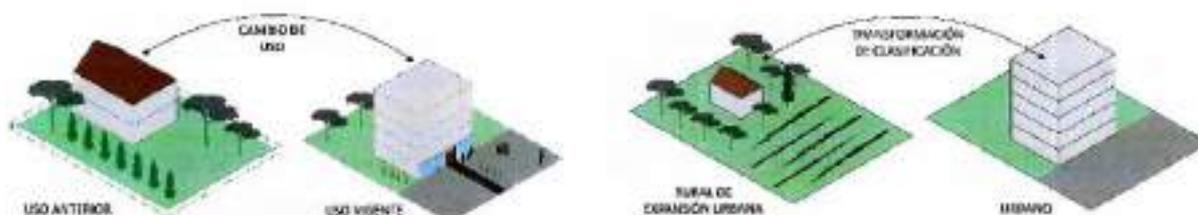
i. La Disposición General Décimo Novena de la Ordenanza PMDOT-PUGS-001-2021 del 13 de septiembre de 2021, que establece que: *“Para los predios de propiedad pública o privada en la que, previo licenciamiento de construcción, habilitación de suelo o actividad económica, se evidencie un mayor aprovechamiento derivado de un beneficio urbanístico (clasificación, uso*

¹ Ver Anexo 2: Flujo del procedimiento de la Licencia Metropolitana Única para el Ejercicio de las Actividades Económicas y pago de la concesión onerosa de derechos.

de suelo y coeficiente de ocupación total) **determinado en el PUGS en comparación con el PUOS vigente a la fecha previo a la sanción a la presente ordenanza (Ordenanza No. OT-001-2019-PUOS), será motivo de cobro por concepto de Concesión Onerosa de Derecho, según lo establecido en el artículo No. 72 de la LOOTUGS. (...)**” (el resaltado me pertenece). Es decir, cuando se da un aprovechamiento por transformación de la clasificación y/o modificación de uso del suelo de la nueva normativa urbanística (PUGS) respecto de la anterior (PUOS); y,

ii. De acuerdo al subpárrafo 1: **Ámbito de aplicación, Párrafo 1, Capítulo IV del Plan de Uso y Gestión del Suelo, “el cobro del valor correspondiente a la concesión onerosa de derechos será efectuado al momento en el que se ejerzan los derechos urbanísticos de un predio otorgados por el Plan Parcial” y cuando “se determina una modificación de uso del suelo y/o transformación de la clasificación del suelo asignado por medio del Plan Parcial”.** Es decir, por la aprobación de una nueva normativa urbanística que genere mayores aprovechamientos a través de un plan parcial (cambio PUGS – PUGS).

Gráfico 26. Concepto transformación de clasificación del suelo y modificación de uso del suelo



Fuente y elaboración: Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda, 2022

El cálculo del valor de la concesión onerosa de derechos para este caso corresponderá a la aplicación secuencial de la siguiente fórmula:

Gráfico 27. Fórmula de la concesión onerosa de derechos por transformación de clasificación y modificación de uso del suelo



Donde:

COD: Concesión onerosa de derechos

V_{sc}: Valor del suelo por metro cuadrado (m²), obtenido de aplicar la siguiente fórmula:

Gráfico 28. Fórmula del valor del suelo por transformación de clasificación del suelo y modificación de uso del suelo

$$V_{sc} = \alpha \times V_{cc}$$

Fuente y elaboración: Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda, 2022

En aquellos casos especiales en los que no exista construcción en el predio, el valor del suelo por metro cuadrado (m²) será tomado del avalúo catastral vigente del terreno.

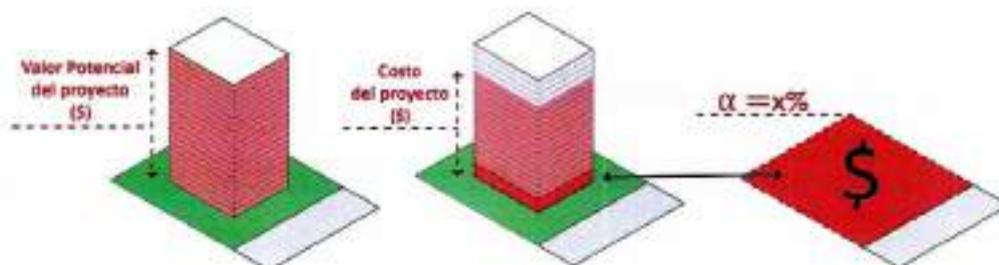
Donde:

α : Porcentaje de participación del suelo en la estructura del costo de la construcción. Su valor deberá estar en el rango del 7% al 20% de acuerdo al valor de alfa (α) según la fase del ciclo económico determinado en el Plan de Uso y Gestión del Suelo, mismo que será revisado cada año; y, de ser el caso, actualizado de acuerdo a los "lineamientos para la revisión y actualización de alfa" establecidos en el Plan de Uso y Gestión del Suelo.

Únicamente en aquellos casos que se requiera actualizar el valor alfa, por la existencia de shocks exógenos y endógenos, declarados por la autoridad competente, este valor podrá modificarse siempre y cuando se sustente en informes que tengan como base estudios técnicos. Dichos informes deberán ser emitidos por el órgano responsable del territorio, hábitat y vivienda de conformidad a los lineamientos establecidos en el Plan de Uso y Gestión del Suelo.

El Concejo del Distrito Metropolitano de Quito, mediante resolución, será el encargado de actualizar el valor de alfa, en función del informe técnico emitido por el órgano responsable del territorio, hábitat y vivienda.

Gráfico 29. Concepto del porcentaje de participación del suelo en la estructura del costo de la construcción



Fuente: Plan de Uso y Gestión del Suelo (Ordenanza Metropolitana Nro. PMDOT-PUGS 001-2021)
Elaboración: Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda, 2022

Vcc: Costo del metro cuadrado (m^2) de construcción, tomado del avalúo catastral vigente del Distrito Metropolitano de Quito.

IRcu: Índice de revalorización del suelo por transformación de clasificación y modificación de uso del suelo. Ver Gráfico 13 “Concepto de índice de revalorización del suelo”.

Cuando exista un aprovechamiento urbanístico por transformación de clasificación y modificación de uso del suelo derivado de un Plan Parcial, el índice de revalorización del suelo a aplicar será el establecido en las tablas del Índice de revalorización del suelo por el cambio de clasificación y uso del suelo urbano, rural y de expansión urbana, contenidas como anexos del Plan de Uso y Gestión del Suelo.

Por otra parte, cuando se evidencie un aprovechamiento urbanístico por la transformación de clasificación y modificación de uso del suelo determinado en el Plan de Uso y Gestión del Suelo en comparación con el Plan de Uso y Ocupación del Suelo, el índice de revalorización del suelo será aplicado en función a las equivalencias establecidas en la Disposición General Décimo Tercera de la Ordenanza PMDOT-PUGS No.001-2021, conforme a los siguientes casos:

- a) **Caso especial de usos residenciales:** el índice de revalorización a aplicar para usos residenciales es de 0.20, en los casos de las equivalencias especificadas en la Ordenanza PMDOT-PUGS No.001-2021.

Tabla 05. Equivalencias para usos residenciales

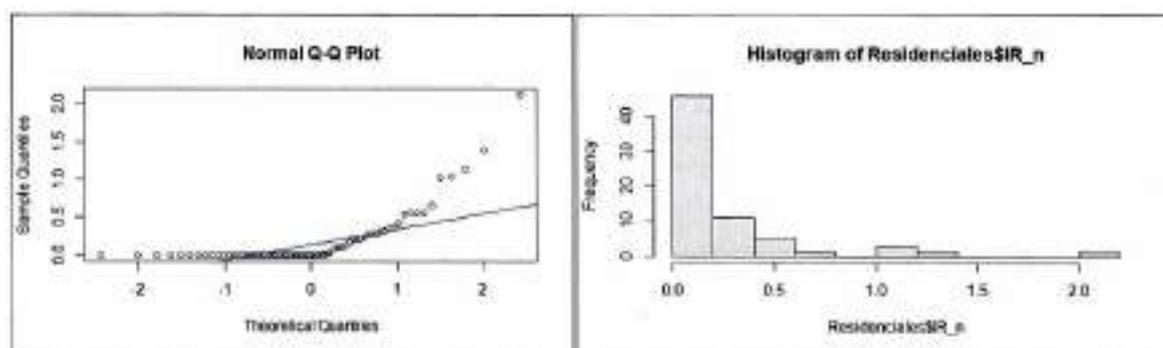
Altura aprobada	Equivalencia en el PUGS	Uso de suelo aprobado	Equivalencia en el PUGS
1 a 3 pisos	Residencial de baja densidad	R1	Tipología 2
4 a 6 pisos	Residencial de media densidad	R2	Tipología 3
7 pisos en adelante	Residencial de alta densidad	R3	Tipología 4

Fuente: Ordenanza PMDOT-PUGS No. 001 – 2021

El índice de revalorización a aplicar para los casos de las equivalencias de usos residenciales, especificados en la Tabla 5, se obtuvo de calcular un promedio simple de los índices de revalorización de todos los predios contemplados en la base de datos del Plan de Uso y Gestión del Suelo y que se enmarcan en las equivalencias antes mencionadas (Ver Anexo 5: Proceso metodológico para obtener los valores de índices de revalorización para la transformación de la clasificación y modificación de uso del suelo en cambios PUOS-PUGS).

La distribución de frecuencias de los datos, una vez que se identificaron y eliminaron aquellos que se evidenciaron como atípicos, son las que se muestran a continuación:

Gráfico 30. Distribución de frecuencias de los datos para usos residenciales



Fuente y elaboración: Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda, 2022

- b) **Caso especial de usos industriales:** Para los casos especiales de usos industriales, el índice de revalorización a aplicar de acuerdo a las equivalencias especificadas en la Ordenanza PMDOT-PUGS No.001-2021 es de 1,18.

Tabla 06. Equivalencias para usos industriales

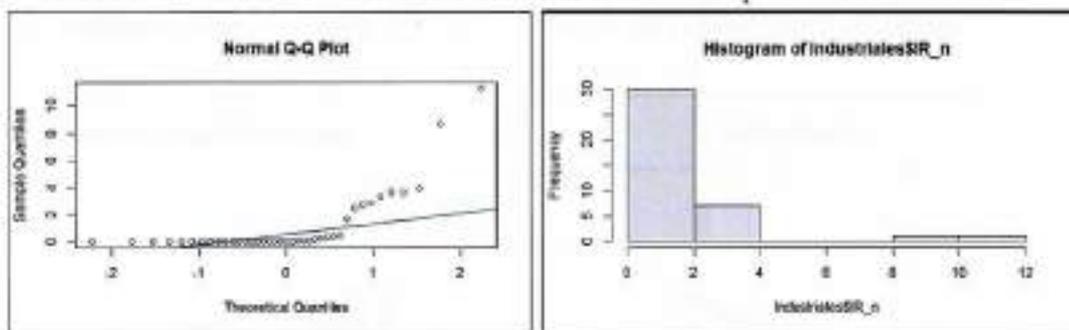
Uso de suelo aprobado	Equivalencia en el PUGS
I2	Industrial de mediano impacto (IMI)
I3	Industrial de alto impacto (IAI)
I4	Industrial de alto riesgo (IAR)

Fuente: Ordenanza PMDOT-PUGS No.001 – 2021

El índice de revalorización a aplicar para los casos de las equivalencias de usos industriales, especificados en la Tabla 6, se obtuvo de calcular un promedio simple de los índices de revalorización de todos los predios contemplados en la base de datos del Plan de Uso y Gestión del Suelo y que se enmarcan en las equivalencias antes mencionadas (Ver Anexo 5: Proceso metodológico para obtener los valores de índices de revalorización para la transformación de la clasificación y modificación de uso del suelo en cambios PUOS-PUGS).

La distribución de frecuencias de los datos, una vez que se identificaron y eliminaron aquellos que se evidenciaron como atípicos, son las que se muestran a continuación:

Gráfico 31. Distribución de frecuencias de los datos para usos industriales



Fuente y elaboración: Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda, 2022

Cuando se evidencie un aprovechamiento urbanístico por la transformación de clasificación y modificación de uso del suelo determinado en el Plan de Uso y Gestión del Suelo en comparación con el Plan de Uso y Ocupación del Suelo, y siempre que estos cambios de usos no correspondan a los mencionados anteriormente en los literales a) y b), se aplicará el índice de revalorización del suelo establecido en las tablas del Índice de revalorización del suelo por el cambio de clasificación y uso del suelo urbano, rural y de expansión urbana.