



## **INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO**

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

#### **Plan de Uso y Gestión de Suelo INFORME TÉCNICO – JURÍDICO PUGS DMQ**

##### **Aspecto Jurídico**

En el ejercicio de la competencia exclusiva de los Gobiernos Autónomos Descentralizados cantonales o distritos metropolitanos tienen sobre el uso y control del suelo, está a su cargo formular los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PMDOT), y de Uso y Gestión del Suelo (PUGS), conforme lo prescrito en los Arts. 264 numerales 1 y 2, y 266 de la Constitución de la República del Ecuador; Art. 41 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, Arts. 55 literales a), b), y 85 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización-COOTAD; Arts. 1 y 27, de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo-LOOTUGS; y, Arts. 7, 8, 9, 10 del Reglamento a la LOOTUGS.

El Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial-PDOT, es el instrumento de planificación que contiene las directrices principales de los Gobiernos Autónomos Descentralizados respecto de las decisiones estratégicas de desarrollo y que permiten la gestión concertada y articulada del territorio, que tienen por objeto ordenar, compatibilizar y armonizar las decisiones estratégicas de desarrollo respecto de los asentamientos humanos, las actividades económico-productivas y el manejo de los recursos naturales en función de las cualidades territoriales, a través de la definición de lineamientos para la materialización del modelo territorial deseado, que tiene una vigencia de 10 a 20 años e imperativamente ser actualizado en el primer año del siguiente período de mandato de las autoridades locales, conforme lo prescrito en los Arts. 41 y 48 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas; Art. 106 numeral 1; Quinta Disposición Transitoria de La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, modificada por el art. 46 de la Ley Orgánica para el Ordenamiento de las Finanzas Públicas; y, art. 8 literal a) y Tercera Disposición Transitoria del Reglamento General a la LOOTUGS.

El Plan de Uso y Gestión del Suelo-PUGS, es un instrumento de planificación y gestión que nace a partir de la promulgación de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo en el año 2016, que tiene como objetivos establecer los modelos de gestión del suelo y financiación para el desarrollo, que debe actualizarse al principio de cada período de gestión. El PUGS debe ser aprobado conjuntamente con el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, de acuerdo con lo dispuesto en los Arts. 21, 22, 23, 24, 25, 27, 28, 29, 30, Art. 106 numeral 1 y Quinta Disposición Transitoria de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo y, 10, 11 y Tercera Disposición Transitoria de su Reglamento General.

Las políticas y disposiciones de los planes de desarrollo, ordenamiento territorial, y de uso y gestión del suelo, se implementarán y complementarán en el tiempo, mediante la formulación de planes urbanísticos complementarios propuestos que son: los planes maestros sectoriales, planes zonales, planes parciales y planes



especiales, los instrumentos de planeamiento del suelo, constituidos por: polígonos de intervención territorial, tratamientos urbanísticos, y estándares urbanísticos; e, instrumentos de gestión del suelo, que son: Instrumento para la distribución equitativa de las cargas y los beneficios (unidades de actuaciones urbanísticas), instrumentos para intervenir la morfología urbana y la estructura predial (reajustes de terrenos, integración inmobiliaria, fraccionamientos, particiones o subdivisiones, cooperación entre partícipes), instrumentos para regular el mercado de suelo (derecho de adquisición preferente, declaratoria de desarrollo y construcción prioritaria, declaratoria de zonas especiales de interés social, afectaciones, derecho de superficie, bancos de suelo), instrumentos de financiamiento del desarrollo urbano (concesión onerosa de derechos), instrumentos para la gestión del suelo de asentamientos de hecho (declaratoria de regularización prioritaria), conforme lo prescrito en los Arts. 31, 40, 47, 49, 54, 55, 56, 57, 58, 60, 61, 64, 65, 67, 69, 70, 71, 72, 74 y 76 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo.

La Constitución del Ecuador consagra en el art. 95, el derecho de los ciudadanos a participar de manera protagónica en la planificación y gestión de los asuntos públicos. Para el ejercicio del derecho a la participación, la normativa nacional y metropolitana vigente reconoce distintas formas de organización de la sociedad como: audiencias públicas, veedurías, asambleas, cabildos populares, consejos consultivos, observatorios y demás instancias que promueva la ciudadanía, reconocidas y materializadas en el art. 411 del Código Municipal para el DMQ, las cuales forman parte del Sistema Metropolitano de Participación Ciudadana y Control Social, el cual ha sido observado y aplicado en el proceso de Formulación del Plan de Uso y Gestión del Suelo conforme lo determinado en los artículos 3 numerales 1 y 2; art. 29, 64 literales (a y (b de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana; art. 5 numeral 5, art. 38 de la LOOTUGS, art. 13 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas; art. 3, literal (g del COOTAD; artículos 38 y 41 de la Resolución No. 005-CTUGS-2020 del Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo.

### **Aspecto Técnico**

Los instrumentos de planificación territorial se basan en el mandato de la legislación nacional para los 221 cantones del país. De manera particular, en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), Código de Planificación y Finanzas Públicas y en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (LOOTUGS), los cuales establecen la obligatoriedad de la actualización de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) y la elaboración, por primera vez para los gobiernos cantonales, de los Planes de Uso y Gestión de Suelo (PUGS).

La LOOTUGS se aprueba en el año 2016, como la ley nacional que regula la planificación territorial de los municipios, para que puedan generar instrumentos normativos de planeamiento y gestión del suelo, capaces de mitigar los efectos negativos de la ausencia de una regulación urbanística que implica la inexistencia de mecanismos eficientes para garantizar una equitativa redistribución del territorio y la renta urbana.

En su reglamento, la LOOTUGS determina que los dos instrumentos de planificación mencionados (PDOT y PUGS), deben ser aprobados por el mismo cuerpo normativo, es decir a través de una misma ordenanza aprobada por el gobierno municipal o metropolitano.



El objetivo de esta planificación se sustenta en la necesidad de 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 Artículo No. 46 de la Ley Orgánica para el Ordenamiento de las Finanzas Públicas, aprobada el 16 de mayo de 2020, el cual sustituye la Disposición Transitoria Quinta de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, con el siguiente texto: *"Los Gobiernos Autónomos Descentralizados adecuarán sus planes de desarrollo y ordenamiento territorial y las ordenanzas correspondientes en el primer año luego de concluido el estado de excepción producido por la crisis sanitaria como consecuencia del COVID19. En el caso de realizar alguna intervención que según la normativa vigente requiera de un plan parcial, se aprobarán previo a iniciar dicha intervención."*; consecuentemente el plazo final establecido para la aprobación de dichos instrumentos, ratificado por el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI) mediante oficio Nro. MIDUVI-SUGSC-2021-0140-O de 01 de julio de 2021, es el 14 de septiembre de 2021.

Para lograr el desarrollo y articulación del PMDOT y PUGS del Distrito Metropolitano de Quito, se conformó una comisión interinstitucional de entidades municipales: 1) Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda; 2) Secretaría General de Planificación; 3) Instituto Metropolitano de Planificación Urbana e; 4) Instituto de la Ciudad. Esta comisión lideró los procesos de elaboración de los instrumentos mencionados en coordinación con las demás entidades municipales, empresas públicas, administraciones zonales, niveles de gobierno nacional, provincial y parroquial, y demás actores urbanos de la sociedad civil, academia, organizaciones internacionales y sector privado. El objetivo de la comisión interinstitucional fue prevenir y evitar errores metodológicos evidenciados en instrumentos desarrollados en anteriores administraciones, que detonaron una ineficiente ejecución de los objetivos planteados de desarrollo y ordenamiento territorial, al presentar una importante brecha de desarticulación con los planes de uso y ocupación de suelo (PUOS) y demás instrumentos de planificación complementaria del distrito; y por el contrario asegurar que los dos planes territoriales, PMDOT y PUGS, se articulen de una manera eficiente para lograr los objetivos de desarrollo, su implementación e instrumentalización.

En base a lo mencionado, la importancia de la generación de estos instrumentos de planificación es sumamente relevante para solucionar problemas estructurales en los territorios cantonales, los cuales presentan modelos de crecimiento expansivo sub-urbano, agresivo, desordenado e ineficiente, lo cual incrementa progresivamente la inequidad espacial, la pérdida de áreas naturales de conservación o producción sostenible y genera grandes impactos ambientales, económicos e incluso socio culturales.

El Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PMDOT), marca de una manera estratégica, la visión y los ejes estructurantes de desarrollo para el



DMQ, como también determina el Modelo Territorial Deseado, que establece la tendencia de crecimiento a futuro mediante estrategias generales y líneas estructurantes de desarrollo para la ciudad. El DMQ plantea un modelo territorial que diferencia las ocupaciones y estructura urbana y rural, protegiendo el suelo con características eco-sistémicas y productivas; consolidando un modelo urbano policéntrico que busca alcanzar una equidad y justicia espacial, distribuyendo las actividades de manera equitativa y reduciendo las distancias para el acceso a equipamientos, servicios e inversiones en infraestructura pública; mitigando la tendencia expansiva hacia la ruralidad.

Este modelo se plasma en la interrelación entre sistemas, en donde, el sistema policéntrico promueve una mejor distribución territorial, a partir de la identificación y propuesta de varias centralidades que comprenden territorios bien servidos, accesibles y conectados, garantizando la vinculación entre las centralidades urbanas y microrregiones rurales sostenibles se establece un sistema de movilidad y conectividad vial como soporte físico, el mismo que, permite establecer condiciones para promover la inclusión de diversos asentamientos humanos aislados, producto del modelo de desarrollo expansionista, de manera segura y resiliente; y el sistema ambiental que promueve la conservación y protección del patrimonio natural de DMQ, incorporando a la protección ecológica nuevas áreas que por sus características ecosistémicas debe ser protegidas como cuerpos naturales continuos.

El PUGS se estructura como el documento normativo que instrumentaliza la visión de desarrollo y el Modelo Territorial Deseado del PMDOT; consecuentemente, los dos planes distritales deben mantener una estrecha relación entre sí, evidenciando las estrategias y estructura territorial hacia un mismo objetivo.

El PUGS determina la normativa de aprovechamiento urbanístico, basado en la visión de desarrollo y el Modelo Territorial Deseado del PMDOT; definiendo la estructura urbano – rural del distrito a través de la clasificación y sub clasificación de suelo, cuya vigencia es de 12 años, para garantizar el control en el crecimiento desproporcionado y desordenado de las ciudades, lo que permite preservar la ruralidad y su vocación, evitando de esta manera que generen constantes modificaciones normativas de aprovechamiento (usos de suelo y edificabilidad) en territorios rurales que potencialmente compromete y distorsionan los objetivos de la visión de desarrollo y el Modelo Territorial del DMQ.

Además, el PUGS establece la asignación de aprovechamiento constructivo y vocación de tejidos urbanos y rurales, en base a la determinación de Polígonos de Intervención Territorial (PIT) con zonas homogéneas del territorio, tratamientos urbanísticos, usos de suelo, edificabilidad (forma de ocupación, lote mínimo, número de pisos y coeficientes de ocupación de suelo) y estándares urbanísticos que determinan las condiciones óptimas para asegurar la calidad del espacio público y la calidad de vida de los habitantes. De igual manera hace efectiva la gestión de suelo concebida como la acción de administrar el mismo, con el fin de que permita un acceso y aprovechamiento equitativo de sus potencialidades mediante las herramientas establecidas en la ley.

Dentro de los instrumentos de la gestión del suelo que establece la ley, se tiene los de financiamiento del desarrollo urbano, a través de la Concesión Onerosa de Derechos (COD); la cual permite la captura de plusvalía generada por los beneficios del planeamiento urbano, bajo el concepto de una participación justa y equilibrada



de dichos beneficios por el cambio de clasificación, uso o aprovechamiento del suelo. Para el Distrito Metropolitano de Quito, los fondos captados por concepto de COD, se plantea que sean redirigidos hacia barrios o tejidos prioritarios con tratamientos de mejoramiento gradual o mejoramiento integral, que son los barrios que presentan mayores necesidades para mejorar la calidad de vida de sus habitantes y de esta manera direccionar las inversiones públicas de una manera más equitativa y justa para la sociedad.

La elaboración del PUGS inicia en el año 2020 a partir de un diagnóstico territorial elaborado por la Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda sobre las condiciones actuales del Distrito Metropolitano, generando una base sobre la cual se formulan las estrategias de planeamiento para enfrentar las problemáticas del crecimiento urbano de las últimas décadas. Este proceso incorporó talleres con expertos nacionales e internacionales entre los meses de marzo y agosto del 2020, entre estos, el Arq. Joseph Maria Llop, ex Director de Planificación y actual catedrático UNESCO y expertos en planificación urbana de España, Colombia y Brasil, con el apoyo de ONU-HABITAT.

La Comisión de Uso de Suelo, mediante Resolución No. 085-CUS-2020 del 27 de julio de 2020, aprueba el cronograma de la primera etapa del proceso de participación ciudadana, dirigidas a los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales, administraciones zonales, representantes de la Asamblea de Quito y diferentes actores urbanos, líderes barriales y colectivos. En esta etapa se realizaron más de 70 jornadas entre presentaciones, talleres y mesas de trabajo virtuales, talleres y mesas de trabajo en territorio y recorridos en las parroquias. Adicionalmente, como parte de esta etapa se realizó la coordinación técnica para la generación y validación de información entre la Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda y las Secretarías de Ambiente, Seguridad, Planificación, Desarrollo Productivo, empresas públicas y entidades estatales. De los aportes del proceso se consolidó un documento de avance que fue entregado en el mes de diciembre de 2020 al Alcalde del Distrito Metropolitano de Quito y a los Concejales que conforman la Comisión de Uso de Suelo.

La segunda etapa del proceso participativo se realiza a través de siete sesiones de la Comisión de Uso de Suelo entre el 8 de marzo y el 10 de mayo de 2021, a las cuales asistieron representantes de los gobiernos parroquiales, gremios, academia y sociedad civil. De este proceso se consolidó los documentos de la propuesta técnica del PUGS, la cual fue remitida a la Comisión de Uso de Suelo el 16 de mayo de 2021.

La Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda desarrolló la tercera etapa del proceso participativo a través de jornadas técnicas con colegios profesionales, gobiernos parroquiales, colectivos, Organismos Internacionales, Superintendencia de Ordenamiento Territorial y expertos nacionales e internacionales, estos últimos en participaciones y capacitaciones realizadas de manera coordinada con ONU-HABITAT y CEPAL entre los meses de junio y julio de 2021. Como parte de esta tercera etapa, se desarrolló el evento de participación ciudadana en modalidad virtual y presencial los días 7, 8 y 9 de julio de 2021, al cual se registraron más de 400 personas y cuyas recomendaciones, aportes y observaciones se han considerado en la sistematización del proceso integral de participación ciudadana y en la generación de la propuesta actualizada del Plan de Uso y Gestión de Suelo, remitida al Alcalde del Distrito Metropolitano de Quito y a la Comisión de Uso de Suelo el día 01 de agosto de 2021.



Finalmente, la aprobación de estos instrumentos de planificación territorial marcará la tendencia de crecimiento y desarrollo sostenible urbano y rural para las próximas décadas del Distrito Metropolitano de Quito, asegurando una ciudad más resiliente, inclusiva, eficiente, dinámica, económica y financieramente atractiva y regionalmente competitiva, abriendo un campo de oportunidades para las siguientes generaciones quiteñas.

### **Conclusión**

En cumplimiento de lo determinado en el art. 41 de la Resolución No. 005-CTUGS-2020 del Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo y, al haberse cumplido con las disposiciones normativas citadas previamente, se emite el criterio favorable de viabilidad para la incorporación, como parte estructurante del Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, la propuesta técnica del Plan de Uso y Gestión de Suelo del Distrito Metropolitano de Quito.

Atentamente,

**Arq. Vladimir Tapia Guijarro**  
Secretario de Territorio, Hábitat y Vivienda  
Municipio del Distrito Metropolitano de Quito