



	<b>INFORME TÉCNICO</b>
	<b>PLAN DE USO Y GESTIÓN DEL SUELO DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO</b>  <b>SECRETARÍA DE TERRITORIO, HÁBITAT Y VIVIENDA</b>

## 1. ANTECEDENTES

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

La LOOTUGS establece la estructura y los instrumentos que la planificación local deberá aplicar para el ordenamiento de sus territorios, además de los plazos para el cumplimiento de los mismos. Dentro de esta estructura, para el Distrito Metropolitano de Quito, se destaca la actualización del Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PMDOT) y la formulación del Plan de Uso y Gestión del Suelo (PUGS), instrumentos que deberán ser aprobados mediante una misma ordenanza por el órgano legislativo del Municipio.

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

Para 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.



La Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda, en coordinación con la comisión interinstitucional mencionada, inicia a finales del año 2019 el proceso de elaboración del diagnóstico territorial del PMDOT; y, durante el año 2020, inicia la elaboración del Plan de Uso y Gestión del Suelo que tendrá una vigencia de 12 años, mismo que se construyó con un proceso ampliamente participativo bajo el conocimiento y resolución de la Comisión de Uso de Suelo, que generó entregas de los documentos técnicos de la propuesta del PUGS de Quito, según el siguiente detalle:

- El 31 de diciembre de 2020, y una vez culminada la fase 1 de participación ciudadana, se entrega la propuesta técnica del PUGS, con Oficio Nro. STHV-2020-1129-O.
- El 16 de mayo de 2021, y una vez culminada la fase 2 de participación ciudadana, se remite la propuesta actualizada del PUGS, con oficio Nro. STHV-2021-0470-O.
- El 01 de agosto de 2021, y una vez culminada la fase 3 de participación ciudadana, se remite la propuesta del PUGS de Quito que recoge los aportes de las etapas del proceso participativo, con oficio Nro. STHV-2021-0831-O.

La Comisión de Uso de Suelo en sesión extraordinaria Nro. 104 de 18 de agosto de 2021, durante el tratamiento del único punto del orden del día, que trata sobre el “Conocimiento del Oficio Nro. STHV-2021-0831-O de 01 de agosto de 2021, referente al Plan de Uso y Gestión de Suelo, resolvió: *“Dar por conocido el documento final del Plan de Uso y Gestión de Suelo, presentado por el Secretario de Territorio Hábitat y Vivienda, mediante oficio Nro. STHV-2021-0831-O, de 01 de agosto de 2021, incluidas las observaciones que se han recogido en esta sesión.*

*Adicionalmente, disponer a la Secretaría de Territorio Hábitat y Vivienda y a la Procuraduría Metropolitana, presenten en el término de tres (3) días, los informes técnicos y legales respectivos, sobre el referido plan.”*

## 2. MARCO LEGAL

La Constitución de la República del Ecuador, en el artículo 3, establece que son deberes primordiales del Estado: *“...5. Planificar el desarrollo nacional, erradicar la pobreza, promover el desarrollo sustentable y la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza, para acceder al buen vivir. 6. Promover el desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio, mediante el fortalecimiento del proceso de autonomías y descentralización...”*

Conforme lo dispuesto en los Arts. 23, 24 y 30 de la Constitución de la República, las personas tienen derecho: *“...a acceder y participar del espacio público como ámbito de*



*deliberación, intercambio cultural, cohesión social y promoción de la igualdad en la diversidad...”, “...a la recreación y al esparcimiento, a la práctica del deporte y al tiempo libre.”, así como el “... a un hábitat seguro y saludable, y a una vivienda adecuada y digna, con independencia de su situación social y económica.”;*

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

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

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

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

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

De conformidad con el artículo 264 numerales 1 y 2 de la Constitución de la República del Ecuador, los gobiernos municipales tendrán, entre otras, las siguientes competencias exclusivas: *“1. Planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural. 2. Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón.”;*

El artículo 375 numeral 1 de la Constitución de la República del Ecuador, dispone que para garantizar el derecho al hábitat y a la vivienda digna, el Estado, en todos sus niveles de gobierno: *“1. Generará la información necesaria para el diseño de estrategias y programas, que comprendan las relaciones entre vivienda, servicios, espacio y transporte públicos, equipamiento y gestión del suelo urbano.”;*



El artículo 409 de la Constitución de la República del Ecuador determina: *“...la conservación del suelo...”* como un tema de interés público y prioridad nacional, *“...en especial su capa fértil...”*. Precisa además que *“...se establecerá un marco normativo para su protección y uso sustentable que prevenga su degradación, en particular la provocada por la contaminación, la desertificación y la erosión...”*;

El artículo 415 de la Constitución de la República del Ecuador, determina que: *“El Estado central y los Gobiernos Autónomos Descentralizados adoptarán políticas integrales y participativas de ordenamiento territorial urbano y de uso del suelo, que permitan regular el crecimiento urbano, el manejo de la fauna urbana e incentiven el establecimiento de zonas verdes...”*;

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

El artículo 84 del COOTAD establece las funciones del gobierno del distrito autónomo metropolitano, determinando en sus literales c), e) y f) la siguientes *“c) Establecer el régimen de uso del suelo y urbanístico para lo cual determinará las condiciones de urbanización, parcelación, lotización, división o cualquier otra forma de fraccionamiento de conformidad con la planificación metropolitana, asegurando porcentajes para zonas verdes y áreas comunales; (...) e) Elaborar y ejecutar el plan metropolitano de desarrollo, de ordenamiento territorial y las políticas públicas en el ámbito de sus competencias y en su circunscripción territorial, de manera coordinada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, y realizar en forma permanente, el seguimiento y rendición de cuentas sobre el cumplimiento de las metas establecidas; f) Ejecutar las competencias exclusivas y concurrentes reconocidas por la Constitución y la ley...”*;

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



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

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

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

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

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



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

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

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

El artículo 27, ibídem, prevé que: *“...los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos contendrán un plan de uso y gestión de suelo que incorporará los componentes estructurante y urbanístico; determinando que, el Consejo Técnico dictará las normas correspondientes para la regulación del plan de uso y gestión.”*;

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



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

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

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

El artículo 7, ibídem, establece que: *“El proceso de formulación o actualización de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados contempla los siguientes pasos: 1. Preparación o inicio, que incluye: a) La creación o consolidación de las instancias de participación ciudadana y el Consejo de Planificación de cada Gobierno Autónomo Descentralizado, que participarán en la formulación o actualización del plan. b) La notificación del inicio del procedimiento de formulación o actualización del plan de desarrollo y ordenamiento territorial a los gobiernos autónomos descentralizados a cuya circunscripción territorial afecte el plan respectivo. 2. Remisión de la propuesta del plan de desarrollo y ordenamiento territorial a los Gobiernos Autónomos Descentralizados a cuya circunscripción territorial afecte el plan respectivo, para que de considerarlo pertinente se emitan las observaciones respectivas. (...) La propuesta del plan será enviada a la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo y difundida en la página electrónica del Gobierno Autónomo Descentralizado, para que cualquier ciudadano remita las observaciones...”*;

El artículo 8 del Reglamento a la LOOTUGS, establece que: *“...los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) podrán ser actualizados cuando el Gobierno Autónomo Descentralizado (GAD) lo considere necesario y esté debidamente justificado, a partir de la evaluación del PDOT anterior para definir el alcance de la misma sin alterar*



*su contenido estratégico y el componente estructurante que lo articula al Plan de Uso y Gestión del Suelo (PUGS), en el caso de los municipios o distritos metropolitanos...". Además, enlista las circunstancias en las cuales esta actualización será obligatoria. Por su parte, el artículo 9 detalla los aspectos que deben tomarse en cuenta para la actualización de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Municipal y Metropolitano.;*

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

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

*La Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito en su artículo 2 numeral 1), establece como una de las finalidades del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, que: "1) Regulará el uso y la adecuada ocupación del suelo y ejercerá control sobre el mismo con competencia exclusiva y privativa..."*

### **3. CONTENIDO TÉCNICO**

El Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial – PMDOT del Distrito Metropolitano de Quito, es el instrumento de planificación que contiene las directrices principales del Gobierno Autónomo Descentralizado Metropolitano 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.

El Plan de Uso y Gestión del Suelo-PUGS, es un instrumento de planificación y gestión del territorio, que nace a partir de la promulgación de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo en el año 2016, y que tiene como objetivos normar el uso y aprovechamiento del suelo como también establecer los modelos de gestión y financiación para el desarrollo.

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, 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.

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 del PMDOT y su Modelo Territorial Deseado, 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 PMDOT y su Modelo Territorial Deseado constituye la base para la formulación del PUGS y asegura su articulación en relación a la norma de aprovechamiento del suelo.

El PUGS se estructura como el documento normativo que instrumentaliza y regula 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 asigna un aprovechamiento normativo de uso de suelo y edificabilidades de acuerdo a la vocación del territorio urbano y rural, basado en la determinación de Polígonos de Intervención Territorial (PIT) en función de zonas homogéneas y tratamientos urbanísticos. El uso de suelo se vincula a la vocación y al tipo de actividad que se puede desarrollar en un PIT u otro ámbito de planeamiento, mientras que la edificabilidad detalla para cada uno de los lotes, su forma de ocupación, lote mínimo, número de pisos, coeficientes de ocupación de suelo y retiros. Para el buen funcionamiento de la normativa urbanística, el PUGS genera estándares urbanísticos de obligatorio cumplimiento, los cuales establecen las condiciones normativas para asegurar la calidad del espacio público, la capacidad de las infraestructuras y la calidad de vida de los habitantes.

Parte fundamental de esta nueva planificación se basa en la gestión del suelo, que a diferencia del PUOS, el PUGS requiere instrumentos para la gestión del suelo y el financiamiento del desarrollo urbano, siendo uno de estos la Concesión Onerosa de Derechos (COD), que permite la captura de la plusvalía generada por los beneficios del planeamiento urbano.

### **Proceso participativo para el desarrollo del PUGS**

El proceso participativo cumplirá con espacios de encuentro para la socialización de los instrumentos en sus diferentes etapas de desarrollo.

En el diagnóstico territorial se realizó un proceso de participación directa con las entidades del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito que tuvo como objetivo la validación de la información generada a partir de los insumos entregados de la institución. Así también, como parte del proceso de actualización del PMDOT se recibieron insumos de diagnóstico desde los actores de territorio, como son: GAD parroquiales rurales (CONAGOPARE), GAD provincial (CONGOPE).

Para la propuesta del PUGS, se propone espacios/encuentros participativos en base a un proceso metodológico que se construye desde los resultados del diagnóstico territorial, con la visión de desarrollo, modelo territorial actual y modelo territorial



deseado. Una visión de desarrollo que se ha realizado en la primera etapa del PMDOT de manera coordinada con diversos actores.

Para garantizar el cumplimiento de estos objetivos se desarrolló una estrategia de participación que está compuesta por los siguientes elementos:

- Identificación de actores internos y externos.
- Identificación y determinación de herramientas y formas de participación adecuadas.
- Definición de las etapas de participación en concordancia con las fases de desarrollo del PUGS.
- Inclusión de las necesidades y aportes de los ciudadanos en el Plan de Uso y Gestión del Suelo.

- **Identificación de actores internos y externos**

La estrategia de participación para la elaboración del PUGS parte de la identificación de los actores internos y externos al Municipio para garantizar la inclusión de las necesidades de todos los grupos y actores urbanos de la sociedad civil, sector público y privado del DMQ, así como del cumplimiento del PUGS con los principios rectores del desarrollo urbano en el Ecuador, tales como el derecho a la ciudad y la función social y ambiental del suelo.

La Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda tiene una larga trayectoria de coordinación interinstitucional con la Secretaría de Ambiente, la Secretaría de Seguridad y la Dirección Metropolitana de Gestión de Riesgos, el Instituto Metropolitano de Planificación Urbana, la Secretaría General de Planificación y el Instituto de la Ciudad. La estrategia de participación identifica a estas instituciones como aliados estratégicos y se apoya en ellos para generar mesas y talleres interinstitucionales de trabajo para incluir su experticia técnica y así generar una propuesta integral para el PUGS.

Adicional a estos actores estratégicos, se identificó a los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales, a las administraciones y a las empresas públicas y metropolitanas como actores fundamentales debido a su amplia experticia y conocimiento del territorio y de las necesidades de la población, así como por sus vínculos con la comunidad. Además, se incluye al proceso la coordinación de reuniones y talleres con los GAD de los cantones vecinos para estructurar propuestas de ordenamiento territorial y usos de suelo integrales, especialmente en las conurbaciones.

La estrategia de participación incluye a las instituciones del gobierno central encargadas del desarrollo urbano y ambiental, así como los entes de supervisión y control territorial para garantizar que el PUGS se integre a los instrumentos de planificación territorial nacional y provincial.



La estrategia prioriza la participación de los diversos modos de organización social y económica (líderes comunitarios y barriales, colectivos y gremios, organizaciones ecológicas, cívicas y comunitarias, gremios económicos, cámaras), así como de la academia y expertos nacionales e internacionales en planificación y ordenamiento territorial.

Finalmente, la estrategia identificó e incluyó a los organismos multilaterales y la cooperación internacional como ONU Hábitat y CEPAL, con el objetivo de incluir la experiencia de estos organismos en el desarrollo de las estrategias territoriales y los instrumentos de gestión del suelo.

- **Instrumentos de participación**

Para garantizar procesos de participación inclusiva donde la ciudadanía participa activamente es fundamental incluir a una cantidad representativa y equitativa de actores en los procesos de participación. Es importante también que los ciudadanos más allá de ser informados o consultados, sean actores asociados y con una participación activa en el desarrollo del PUGS. Por estos motivos, la estrategia de participación en la construcción del PUGS propuso diferentes formatos que permitan una participación integral donde todas las necesidades de la población quiteña se expongan e integren.

La estrategia de participación del PUGS incluyó los siguientes formatos:

- Presentaciones y retroalimentación con autoridades y miembros del Concejo Metropolitano, las autoridades de los GAD parroquiales, líderes barriales y comunitarios y organizaciones de la sociedad civil y gremios.
- Talleres intra-institucionales con secretarías, direcciones y empresas municipales.
- Talleres interinstitucionales con organizaciones de la sociedad civil y gremios.
- Reuniones interinstitucionales con diferentes niveles de gobierno Nacional, Provincial y Parroquial.
- Jornadas con organismos internacionales e instituciones de la cooperación internacional
- Mesas de trabajo
- Salidas de campo y visitas al territorio con las autoridades de los GAD parroquiales y líderes barriales y comunitarios.
- Recorridos por territorio para el levantamiento de datos.

- **Etapas de la estrategia de participación**

A finales del 2019 inicia la formulación del diagnóstico estratégico y del modelo territorial actual. A lo largo de los siguientes meses y en paralelo se desarrolla la estrategia de participación para el Plan de Uso y Gestión del Suelo.



La elaboración del PUGS inicia en el año 2020 a partir del diagnóstico territorial de las condiciones actuales del DMQ, este diagnóstico permite identificar los problemas y potencialidades del territorio para la formulación de estrategias de planeamiento. En este proceso se desarrollaron talleres con expertos nacionales e internacionales entre los meses de marzo y agosto del 2020, entre los expertos se destacan, el Arq. Joseph Maria Llop, ex Director de Planificación y actual catedrático UNESCO y expertos en planificación urbana de España, Brasil, Colombia con el apoyo de ONU-HABITAT.

Estos talleres permitieron aclarar decisiones estratégicas y normativas que se incorporaron en el Plan. Como resultado de este análisis (más de 1000 unidades analizadas), en el mes de abril se obtuvieron datos territoriales para todo el DMQ, respecto a densidades, ocupación del suelo, conflictos de límites entre el suelo urbano y rural, cobertura de equipamientos, cobertura de servicios, cobertura de infraestructura vial. Además, el análisis permitió que entre los meses de abril y mayo de 2020 se pueda definir el componente estructurante del PUGS y dar inicio al componente urbanístico en el mes de julio de 2020.

Con la base desarrollada y con finalidad de generar un proceso participativo estructurado, se desarrollaron 3 etapas de participación ciudadana, de la siguiente manera:

### **Etapas 1.**

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 participativo mediante socializaciones y mesas de trabajo dirigidas a los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales, administraciones zonales, representantes de la Asamblea de Quito y representantes ciudadanos.

Con oficio STHV-2020-0600-O de 03 de agosto de 2020, la Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda remite la guía metodológica del proceso de socialización del PUGS.

La primera etapa se realiza en 2 momentos, dentro del primero se desarrollan las siguientes jornadas:

- 2 socializaciones con asesores y Concejales Metropolitanos
- 20 socializaciones con administraciones zonales, con los miembros de los GAD de las parroquias rurales, líderes barriales y comunitarios y miembros de la sociedad civil.
- 5 socializaciones específicas con las parroquias de Calderón, La Delicia, Quitumbe, Eloy Alfaro, Los Chillos, Tumbaco, por solicitud de las autoridades de los GAD parroquiales, líderes barriales y miembros de la sociedad civil.
- 2 socializaciones con secretarías, empresas municipales y ministerios del Gobierno central.



El segundo momento desarrolla las siguientes jornadas:

- 29 socializaciones con los miembros de los GAD de las parroquias rurales, los líderes barriales y comunitarios y miembros de la sociedad civil.
- 25 socializaciones y visitas de campo con las autoridades de los GAD de las parroquias rurales y líderes barriales y comunitarios para tratar temas específicos del territorio.
- 9 talleres con secretarías, instituciones y empresas municipales, organizaciones de la sociedad civil y gremios.

En esta etapa, en la cual se presenta los componentes estructurante y urbanístico del PUGS, se realizaron más de 90 jornadas documentadas entre socializaciones, talleres de trabajo virtuales, talleres 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 la propuesta técnica y los aportes del proceso participativo, se consolidó la primera propuesta técnica del PUGS que fue entregada, mediante oficio No. STHV-2020-1129-O del 31 de diciembre de 2020, al Alcalde del Distrito Metropolitano de Quito y a los Concejales que conforman la Comisión de Uso de Suelo.

## **Etapa 2.**

La segunda etapa del proceso participativo se realiza a través de siete sesiones convocadas por la Comisión de Uso de Suelo, entre el 8 de marzo y el 10 de mayo de 2021, a las cuales fueron invitados y asistieron los 21 concejales miembros del Concejo Metropolitano de Quito, representantes de los gobiernos parroquiales, gremios, academia y sociedad civil.

Las jornadas de esta etapa se desarrollaron de la siguiente manera:

- 8 de marzo de 2021 - Modelo Territorial y Componente estructurante.
- 15 de marzo de 2021 - Componente urbanístico, PIT, tratamientos, usos de suelo.
- 05 de abril de 2021- Componente urbanístico, edificabilidad.
- 12 de abril de 2021- Estándares de edificabilidad, COD.
- 19 de abril de 2021- Estándares urbanísticos, instrumentos de gestión, unidades de actuación urbanística.
- 03 de mayo de 2021- Planeas complementarios, ZEIS, Regularización de asentamientos.
- 10 de mayo de 2021- Taller participativos con GAD parroquiales y sociedad civil.



Consecuentemente, se consolidó la propuesta técnica del PUGS que incluyó los aportes recibidos en la segunda etapa de participación, el cual fue remitido a la Comisión de Uso de Suelo el 16 de mayo de 2021 con oficio Nro. STHV-2021-0470-O.

### **Etapas 3.**

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, Superintendencia de Ordenamiento Territorial, sociedad civil 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.

Forman parte de esta etapa del proceso participativo el desarrollo de talleres específicos con GAD parroquiales de Nayón, Cumbayá, Puembo, Alangasí, parroquias ACUS Mojanda Cambugán; reuniones ciudadanas con Cumbayá durante los días 8 y 13 de julio de 2021, reuniones virtuales y recorridos en territorio con el Colectivo Ilaló Verde y continuas reuniones de trabajo con el Comité del Barrio La Floresta, los días; 3-09-2020, 27-01-2021, 03-02-2021, 20-04-2021 y 22-07-2021.

Además, se realizaron mesas de trabajo con la Superintendencia de Ordenamiento Territorial los días 24 y 25 de junio de 2021 y se socializó el PUGS de Quito con Flacso Ecuador, recibiendo importantes aportes desde la academia, en el marco de eventos de conversatorios de los planes de Cuenca, Portoviejo, Riobamba y Quito, el día 1 de julio de 2021.

Como parte de esta 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 468 participantes y cuyas recomendaciones, aportes y observaciones se han considerado en la sistematización del proceso integral de participación y en la generación de la propuesta actualizada del Plan de Uso y Gestión de Suelo.

La retroalimentación realizada en la tercera etapa del proceso permitió a la Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda la consolidación del documento de propuesta del PUGS que fue remitido al Alcalde Metropolitano y la Comisión de Uso de Suelo con STHV-2021-0831-O del 01 de agosto de 2021.

- **Inclusión de las necesidades de los ciudadanos en el Plan de Uso y Gestión del Suelo.**

Cada una de las etapas desarrolladas durante el proceso de participación, han permitido la actualización y mejora de la propuesta técnica del PUGS, para lo cual, dentro de las



memorias técnicas que sustentan el plan, se incluirá el anexo de sistematización de cada jornada realizada.

### **Propuesta del Plan de Uso y Gestión del Suelo**

La estructura del PUGS inicia con la formulación del componente estructurante sobre la base del Modelo Territorial Deseado (MTD) del PMDOT, que comprende: la definición de la estructura urbano – rural del territorio, los sistemas públicos de soporte, el sistema vial y de movilidad, las áreas de aprovechamiento extractivo, las áreas de protección y conservación natural y la clasificación y subclasificación de suelo.

La articulación del PMDOT y del PUGS concreta el modelo de ciudad planteado en el MTD. El artículo 28 de la LOOTUGS establece que el componente estructurante del plan *“estará constituido por los contenidos de largo plazo que respondan a los objetivos de desarrollo y al modelo territorial deseado según lo establecido en el plan de desarrollo y ordenamiento territorial municipal o metropolitano, y las disposiciones correspondientes a otras escalas del ordenamiento territorial, asegurando la mejor utilización de las potencialidades del territorio en función de un desarrollo armónico, sustentable y sostenible, a partir de la determinación de la estructura urbano-rural y de la clasificación del suelo”*.

El Distrito Metropolitano de Quito se estructura con un territorio en el que aproximadamente el 10% de su superficie es de clasificación urbana y el 90% de clasificación rural. En las últimas 4 décadas y producto de un modelo de desarrollo expansivo, Quito casi ha triplicado su área urbana de una manera ineficiente y con altos impactos negativos, especialmente en los ejes, ambiental, económico y social. Este crecimiento expansivo y fragmentado es insostenible, lo cual supone desafíos y oportunidades desde la gobernanza y política pública hasta la gestión del territorio para establecer los instrumentos que se alineen hacia una visión de ciudad compacta, en relación a lineamientos de la Nueva Agenda Urbana, el Hábitat III y los objetivos de desarrollo sostenibles.

El área urbana del DMQ se despliega en la meseta central y se ha extendido desde los años 70 hacia las parroquias rurales de Tumbaco, Conocoto, Calderón, entre otras, invadiendo el área de protección y producción del suelo rural, sin una planificación estratégica. Asentamientos humanos consolidados se identifican en cotas cada vez más altas del AIER-Atacazo Pichincha y sitios de riesgo. Esta lógica expansiva responde a un patrón de baja densidad de ocupación, fraccionamiento de suelo en áreas de producción y protección, carencia de servicios y dependencia del centro urbano, generando una gran inequidad social y espacial en el territorio.



El Modelo Territorial Deseado para el DMQ expone lineamientos, acciones y estrategias orientados a establecer el equilibrio urbano-rural, contener la expansión de la mancha urbana, proteger las zonas de alto valor ecosistémico, fortalecer los núcleos urbanos a través del sistema de centralidades articulado a los núcleos rurales con el sistema de microrregiones sostenibles. El componente estructurante para el DMQ se fundamenta en estos lineamientos estratégicos.

El modelo de ciudad para el DMQ promueve el desarrollo sostenible e inclusivo en el suelo urbano y rural, promoviendo la consolidación de áreas urbanas ya servidas y que brindan calidad de vida a sus habitantes y protegiendo la vocación rural del territorio establecido en la LOOTUGS. En el límite entre el suelo urbano y rural, propone el concepto de franja de transición urbano-rural, en parroquias como San Antonio de Pichincha, Tumbaco (Collaquí)-Puembo, Conocoto-Amaguaña, Alangasí. Estos territorios, son territorios de borde que reflejan un paisaje intermedio donde se proponen estrategias para articular de manera armónica el suelo urbano y rural, para lo cual se proyecta un desarrollo residencial sostenible, de baja ocupación y edificabilidad. La franja de transición tiene el objetivo de establecer un anillo de protección para las zonas agrícolas y de valor ecosistémico. Estas zonas aportan a la construcción de un modelo sostenible en base al impulso de la economía circular y comercio justo.

Por otro lado, las parroquias de Tababela y Pifo serán los territorios de borde que contendrán los nodos logísticos e industriales, así como el aeropuerto internacional Mariscal Sucre. Esta zona proveerá de servicios a las industrias y procesos agro productivos y permitirá vincular a las economías de las microrregiones con los sistemas productivos urbanos.

La definición de la Estructura Urbano – Rural y del suelo es producto de un análisis multiescalar que permita identificar los conflictos urbano-rurales del territorio. Así, como la identificación de las áreas de protección nacional (SNAP), áreas de protección metropolitana (SMANP), las categorías del uso de la tierra (CUT), zonas con susceptibilidad a amenaza, (información entregada por DMGR), niveles de consolidación de los asentamientos humanos y la densidad poblacional.

Mediante el análisis de las condiciones de susceptibilidad y amenaza a fenómenos naturales se incorporan estrategias para la prevención de riesgo de desastres, como limitar el crecimiento y desarrollo en áreas con alta y muy alta susceptibilidad a amenazas.

El resultado de ese proceso minucioso llevó a definir la estructura urbano-rural y sus sistemas estructurantes: sistema de centralidades, microrregiones sostenibles, sistema de servicios públicos de soporte estructurantes, áreas de protección, producción y



conservación, áreas de aprovechamiento extractivo así como zonas susceptibles a amenazas naturales; zonas de protección especial correspondiente a infraestructura pública, entre ellas, las zonas de restricción del Aeropuerto Internacional Mariscal Sucre; así como la clasificación y subclasificación del suelo.

Una vez definido el componente estructurante, se establece el componente urbanístico que formula el uso y la edificabilidad conforme la clasificación y subclasificación de suelo, así como los instrumentos de gestión requeridos para el DMQ.

Para el DMQ el aprovechamiento urbanístico propone la protección de las zonas rurales y el fortalecimiento del sistema policéntrico, alineado a las políticas del desarrollo orientado al transporte, ciudad compacta, caminabilidad, movilidad sostenible y equidad espacial, para fomentar mayores densidades poblacionales en zonas urbanas con cobertura de los servicios públicos de soporte y con alta capacidad receptiva, y restringir el aprovechamiento en áreas con susceptibilidad a amenazas. Dentro de este componente se establecen también los instrumentos complementarios de planificación a través de los planes y proyectos que buscan detallar las disposiciones normativas del PUGS y del PMDOT.

La normativa urbanística del DMQ detalla los aprovechamientos para conservar las áreas de protección, evitar la fragmentación del suelo rural, reservar el suelo para futuros usos urbanos, logísticos o industriales, además, impulsa los principios de compacidad enunciada en la Nueva Agenda Urbana que evitan la subutilización del suelo urbano expresada en bajas densidades edificatorias en suelo servido, además, promueve el desarrollo urbano sustentable y equitativo a partir de la consolidación de nodos urbanos y centralidades para evitar la expansión urbana horizontal que atenta contra el patrimonio natural y agro productivo del distrito, así como, promueve la mixtificación de usos y la articulación a un sistema de transporte público multimodal e integrado.

Dentro del PUGS, a la normativa tradicional de ocupación y uso de suelo, se le agrega el cumplimiento de estándares urbanísticos como parámetros de calidad exigibles al planeamiento y a las actuaciones urbanísticas con relación al espacio público, equipamientos, previsión 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.

El desarrollo de los estándares urbanísticos, aborda lineamientos generales y específicos para el establecimiento de normativas que contribuirán al desarrollo territorial, social y económico y al mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes en zonas urbanas y rurales, garantizando la totalidad de sus derechos ciudadanos.



La nueva normativa propuesta establece condiciones para generar edificabilidades máximas y planes complementarios, por lo que requiere de la aplicación de instrumentos de gestión entendidos como la acción y efecto de administrar el suelo, en función de lo establecido en los instrumentos de planificación, con el fin de permitir el acceso y aprovechamiento de sus potencialidades de manera sostenible y sustentable, y la regulación del mercado del suelo que permita el desarrollo de los objetivos sociales y económicos para la satisfacción de las necesidades de la población, conforme con el principio de distribución equitativa de las cargas y los beneficios que se derivan del desarrollo urbano.

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.

El Plan de Uso y Gestión del Suelo conceptualiza y desarrolla estos instrumentos para su aplicación directa para cada actuación urbanística en el DMQ.

#### 4. CONCLUSIONES

Sustentado en la normativa nacional expuesta, en la estructura del proceso técnico, legal y participativo que permitió la actualización del Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial y la formulación del Plan de Uso y Gestión del Suelo, la Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda presenta el Informe Técnico estructurado en cuatro (4) Tomos que contienen cada una de las temáticas descritas y la fundamentación de las decisiones normativas que se han propuesto, de la siguiente manera:

- TOMO I.- Diagnóstico Territorial
- TOMO II.- Componente Estructurante
- TOMO III.- Componente Urbanístico
- TOMO IV.- Estándares Urbanísticos e Instrumentos de Gestión



La información de cada uno de los Tomos se encuentra en el siguiente enlace:

[https://drive.google.com/drive/folders/1ROr2ZH\\_GxCSi0ErPDJNwdWGnRmUESO3D?usp=sharing](https://drive.google.com/drive/folders/1ROr2ZH_GxCSi0ErPDJNwdWGnRmUESO3D?usp=sharing)

Atentamente:

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