

**Asunto:** “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.” (Convocatoria Primera Discusión de 05 de julio de 2022)

**Señor Doctor**

**Santiago Mauricio Guarderas Izquierdo**

**Alcalde Metropolitano**

ALCALDÍA DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

**Señores/as**

**Concejales/as Metropolitanos de Quito**

MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

**Abg. Pablo Antonio Santillán Paredes**

**SECRETARIO GENERAL**

SECRETARÍA GENERAL DEL CONCEJO METROPOLITANO DE QUITO

[concejo\\_metropolitano@quito.gob.ec](mailto:concejo_metropolitano@quito.gob.ec)

**Distinguidos/as señores/as:**

En mi condición de Representante del Cabildo Cívico de Quito a la Silla Vacía para la discusión de la Ordenanza Sustitutiva del Régimen del Suelo vigente, por la presente, me permito informar a ustedes respecto de nuestras observaciones y recomendaciones, respecto del referido proyecto de ordenanza sustitutiva.

## **OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES**

### **1. PRIMERA OBSERVACIÓN:**

**El Sistema de instrumentos de planificación del Desarrollo, del Ordenamiento del territorio y del urbanismo del DMQ, no se ajusta a las disposiciones Nacionales (COOTAD , LOOTUGS, REGLAMENTO LOOTUGS, RESOLUCIONES DEL CTUGS y CÓDIGO MUNICIPAL VIGENTE) y no reconoce ciertas características particulares el espacio del DMQ.**

Para la argumentación correspondiente, presentamos las disposiciones técnico-legales que han sido consideradas:

## 1. CONSIDERACIONES TÉCNICO-LEGALES:

**1.1. COOTAD de 2010, Artículo 84, numeral c)** determina que el gobierno del distrito autónomo metropolitano debe establecer, en primera instancia, el régimen de uso del suelo y urbanístico; y, en segunda instancia, **y, literal 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.

**1.2. RESOLUCIÓN Nro. 0005-CTUGS-2020, Artículo 4.- Definiciones Generales.- Numeral 6:** *“Polígonos de Intervención Territorial.- Son las áreas urbanas o rurales definidas por los planes de uso y gestión de suelo, a partir de la identificación de características homogéneas de tipo geomorfológico, ambiental, paisajístico, urbanístico, socio-económico e histórico-cultural, así como de la capacidad de soporte del territorio, o de grandes obras de infraestructura con alto impacto sobre el territorio, sobre las cuales se deben aplicar los tratamientos correspondientes, conforme el artículo 41 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo.”* (El énfasis es nuestro)

**1.3. RESOLUCIÓN Nro. 0005-CTUGS-2020, Artículo 4.- Definiciones Generales.- Numeral 7: Tratamientos urbanísticos:** *“Los tratamientos 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.”* (El énfasis es nuestro)

**1.4. LOOTUGS, Artículo 13:** *“De los planes complementarios a los planes de desarrollo y ordenamiento territorial.- Los planes complementarios son instrumentos de planificación de los niveles de gobierno regional, provincial, municipal y metropolitano, que tienen por objeto detallar, completar y desarrollar de forma específica lo establecido en los planes de desarrollo y ordenamiento territorial. Estos podrán referirse al ejercicio de una competencia exclusiva, o a zonas o áreas específicas del territorio que presenten características o necesidades diferenciadas.”* (El énfasis es nuestro).

**1.5. LOOTUGS, Artículo 31:** *“Planes urbanísticos complementarios. Los planes urbanísticos complementarios son aquellos dirigidos a detallar, completar y desarrollar de forma específica las determinaciones del plan de uso y gestión de suelo. Son planes complementarios: los planes maestros sectoriales, los parciales y otros instrumentos de planeamiento urbanístico. Estos planes están subordinados jerárquicamente al plan de desarrollo y ordenamiento territorial y no modificarán el contenido del componente estructurante del plan de uso y gestión de suelo.”* (El énfasis es nuestro).

**1.6. RESOLUCIÓN Nro. 0005-CTUGS-2020, Artículo 4.- “Definiciones Generales.- Numeral 3: Plan Maestro Sectorial.- Plan que tiene por objeto 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. La iniciativa para la elaboración de estos planes puede provenir de la administración metropolitana o municipal competente o del órgano rector de la política competente por razón de la materia, de acuerdo a lo expuesto en el artículo 36 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo.**” (El énfasis es nuestro).

**1.7. RESOLUCIÓN Nro. 0005-CTUGS-2020, Artículo 4.- “Definiciones Generales.- Numeral 4. Plan Parcial.- “Son planes que tienen por objeto la regulación urbanística y de gestión del suelo detallada para los polígonos de intervención territorial en suelo urbano y suelo rural de expansión urbana, de conformidad con el artículo 32 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo.”** (El énfasis es nuestro).

**1.8. Resolución del CTUGS No. 005 de 28 de febrero de 2020, Artículo 57, Otros instrumentos de Planeamiento Urbanístico: “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, ni podrán modificar los contenidos del componente estructurante del plan de uso y gestión de suelo. Estos planes tienen finalidades específicas dando una regulación sectorial de determinados elementos o aspectos relevantes de un ámbito territorial específico, y podrán ser planes a escala parroquial, barrial, a nivel de manzanas o de sectores de planificación, urbanos o rurales. Se realizarán por iniciativa pública o por iniciativa privada.”** (El énfasis es nuestro).

**1.9. LEY DE RÉGIMEN PARA EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, Artículo 6: “ZONAS METROPOLITANAS”:** “Para efecto, exclusivamente de la desconcentración administrativa y de servicios, así como para asegurar formas más eficaces de participación de sus habitantes, divídese el territorio distrital en zonas metropolitanas. Las comprendidas dentro del límite urbano de Quito se denominan zonas metropolitanas centrales; las demás son zonas metropolitanas suburbanas. El Concejo, mediante Ordenanza, establecerá las zonas metropolitanas, de conformidad con el plan de desarrollo distrital y podrá en el futuro, crearlas, fusionarlas o suprimirlas. A cada zona corresponde una o más parroquias metropolitanas, cuya creación, fusión o supresión compete al Concejo.” (El énfasis es nuestro); ...**Artículo 15: “DESCONCENTRACION”:** “En cuanto contribuya a obtener niveles más altos de eficacia en el cumplimiento de sus fines, la administración distrital procurará desconcentrar el ejercicio de funciones que corresponden a la administración distrital. Para el efecto, el Concejo y el Alcalde adoptarán las medidas necesarias en sus respectivas esferas de competencia.” (El énfasis es nuestro)

**1.10. Código Municipal Vigente, Artículo 2113.- Instrumentos complementarios.-** “Forman parte del sistema de planificación territorial del Distrito Metropolitano de Quito los siguientes instrumentos complementarios al Plan Metropolitano de Ordenamiento Territorial:

- a. Los Planes de escala metropolitana: Planes Maestros.
- b. Los Planes de escala zonal: Planes Parciales.
- c. Los Planes de escala parroquial o sectorial:
  - i. Planes de Ordenamiento Territorial;
  - ii. Planes Especiales; y,
  - iii. Proyectos urbanos-arquitectónicos especiales.
- d. Las Reglas Técnicas de Arquitectura y Urbanismo.
- e. Instrucciones Administrativas y flujos de procedimiento específicos.”

**1.11. Código Municipal Vigente, Artículo 2116; Planes Parciales:** “Son los instrumentos de planeamiento de la administración metropolitana, cuyo objetivo es la ordenación y desarrollo particularizado de las zonas metropolitanas.” (Esta definición del Código Municipal vigente es homologable con la de los Planes Especiales establecidos por el PMDOT-PUGS y el Proyecto de Ordenanza de Régimen del Suelo- STHV)

**1.12. Código Municipal Vigente: Artículo 2117, Planes Especiales:** Numeral 1: “Son los instrumentos de planeamiento de la administración metropolitana, cuyo objetivo es la planificación urbanística de las **parroquias, barrios o manzanas, o de sectores de planificación específicos, urbanos o rurales, que por su dinámica entren en contradicción con la normativa vigente.**” (El énfasis es nuestro. Esta definición del Código Municipal vigente es homologable con la de los Planes Parciales establecidos por el PMDOT-PUGS-LOOTUGS y el Proyecto de Ordenanza de Régimen del Suelo- STHV)

**1.13. Código Municipal Vigente: Artículo 2117, Planes Especiales:** Numeral 4: “Estos planes se realizarán por iniciativa metropolitana, a través de **la Administración Zonal correspondiente y la Secretaría responsable del territorio, hábitat y vivienda;** o, por iniciativa privada. La Secretaría sectorial realizará la aprobación técnica del instrumento a través de informe preceptivo y obligatorio, previa su aprobación por el Concejo Metropolitano.” (El énfasis es nuestro. Esta definición del Código Municipal vigente es homologable con la de los Planes Parciales establecidos por el PMDOT-PUGS-LOOTUGS y el Proyecto de Ordenanza de Régimen del Suelo- STHV)

**2. EL SISTEMA DE PLANIFICACIÓN DISPUESTO POR LA LEGISLACIÓN NACIONAL Y POR LA LEGISLACIÓN LOCAL VIGENTE; Y, EL PROPUESTO POR LA ORDENANZA SUSTITUTIVA DEL RÉGIMEN DE SUELO PARA EL DMQ:**

## 2.1. El sistema de planificación dispuesto por la legislación nacional (COOTAD y LOOTUGS):



Elaboración propia

Fuente: COOTAD, LOOTUGS REGLAMENTO LOOTUGS y Resoluciones del CTUGS

## 2.2. El sistema de planificación dispuesto por el Código Municipal vigente:



Elaboración propia

Fuente: CODIGO MUNICIPAL VIGENTE

**2.3. El sistema de planificación aprobado por la Ordenanza PMDOT-PUGS -2021 y propuesto por el proyecto de Ordenanza Sustitutiva del Régimen del Suelo. Actualmente, en discusión:**



Elaboración propia

Fuente: PUGS Y PROYECTO DE ORDENANZA SUSTITUTIVA DEL RÉGIMEN DEL SUELO

**PRIMERA RECOMENDACIÓN:** Los ciudadanos del Distrito Metropolitano de Quito no vivimos en polígonos de intervención territorial que desconocen las características histórico culturales y urbanísticas de su territorio. Vivimos en zonas administrativas, en sectores urbanos, parroquias, comunas y barrios, desde estos espacios hemos construido nuestra identidad desde 1993. Por lo mismo, se recomienda que el Municipio diseñe un sistema de planificación que:

- Reconozca estas características particulares de su territorio;
- Permita que los ciudadanos podamos pensar y proponer la ciudad en la que queremos vivir, para ejercer nuestro “derecho a la ciudad” establecido por la Constitución de la Republica del Ecuador y en las disposiciones nacionales y locales vigentes.
- Potenciar la desconcentración administrativa de la planificación.

**Por lo tanto se propone:**

**2.4. El sistema de planificación propuesto y recomendado por esta representación a la Silla Vacía:**



Elaboración propia  
Fuente: COOTAD, LOOTUGS, REGLAMENTO LOOTUGS, RESOLUCIONES DEL CTUGS, CODIGO MUNICIPAL VIGENTE

**2.5. Atribuciones de planificación propuestas y recomendadas por esta representación a la Silla Vacía:**



Elaboración propia  
Fuente: COOTAD, LOOTUGS, REGLAMENTO LOOTUGS, RESOLUCIONES DEL CTUGS, CODIGO MUNICIPAL VIGENTE

## 2.6. TIPOS DE PLANES PARCIALES RECOMENDADOS POR SILLA VACIA

3.2.1. PLANES COMPLEMENTARIOS PARCIALES	
<b>3.2.1. PROPUESTOS POR LA STHV</b>	<b>3.2.1. RECOMENDADOS POR LA SILLA VACIA</b>
a) De expansión urbana	a) De Sectores Urbanos o Parroquias Rurales
b) Urbano de desarrollo	b) De Comunas Urbanas o Rurales
c) Urbano de mejoramiento	c) De Barrios Urbanos o Rurales
d) Urbano de renovación y potenciación	d) De Sectores Específicos de Planificación Urbanos y/o Rurales
e) De regularización prioritaria	
f) De zonas especiales de interés social	

Elaboración propia

Fuente: COOTAD, LOOTUGS, REGLAMENTO LOOTUGS, RESOLUCIONES DEL CTUGS, CODIGO MUNICIPAL VIGENTE

## 2. SEGUNDA OBSERVACIÓN:

**El Sistema de planificación del territorio y del urbanismo del DMQ, no permite leer el crecimiento del suelo urbano (Suelo Urbano + Suelo Rural de expansión Urbana)**

Para su argumentación, se presentan las siguientes consideraciones Técnico-Legales:

**2.1. La Resolución del CTUGS No. 005 de 28 de febrero de 2020, Artículo 20, establece: “Criterios para la definición de límites urbanos de cabeceras cantonales y parroquiales.- Para definir los límites urbanos se deberán considerar los siguientes criterios:**

- a) **Proyección poblacional de los asentamientos humanos hasta dentro de 12 años desde la elaboración del PUGS;**
- b) **Densidad poblacional, o cantidad de personas que viven en una unidad de área (hectáreas o kilómetros cuadrados), en las zonas concentradas de población; ...”**
- e) *Suelo urbano existente (consolidado) o suelo vacante existente para consolidar dentro de las áreas urbanas;*
- f) *Suelo rural de expansión urbana existente, para proveer en un futuro la dotación paulatina de sistemas públicos de soporte; ...” (El énfasis es nuestro)*

**2.1. La Resolución del CTUGS No. 005 de 28 de febrero de 2020, Artículo 25, establece: “Criterios para la clasificación del suelo rural de expansión urbana.- Para definir la ubicación de la superficie del suelo rural de expansión urbana se deberán tomar en cuenta los siguientes criterios:**

- a) Las proyecciones de crecimiento poblacional dentro de los 12 años venideros y la capacidad de las áreas urbanas existentes para absorber dicho crecimiento;**
- b) La justificación de que el suelo urbano existente es insuficiente para acoger más urbanización debido a factores de consolidación, riesgos, conservación, entre otros: b.1. Que el suelo urbano no utilizado no permita acoger el crecimiento poblacional proyectado.**
- c) La viabilidad de dotar de servicios básicos, equipamientos, y sistemas de transporte y movilidad a los nuevos desarrollos en los plazos o mediante los procesos previstos en el PDOT”. (El énfasis es nuestro)**

Entonces, a partir de estas disposiciones técnico-legales, nos permitimos plantear la siguiente recomendación:

**SEGUNDA RECOMENDACIÓN:** Que, el Concejo Metropolitano disponga que la STHV, informe:

- **¿Para determinar la magnitud del suelo urbano necesario para el futuro, la STHV consideró los criterios establecidos en la legislación nacional?**
- **¿Cuál es la superficie del área urbana actual y del área urbana propuesta para el territorio del DMQ?**
- **¿Cuál es la densidad poblacional del área urbana actual y del área urbana propuesta para el territorio del DMQ?**

### **3. TERCERA OBSERVACIÓN:**

**El sistema de gestión del desarrollo urbano no evidencia la justa participación del municipio en los beneficios económicos que permiten la concesión onerosa de derechos, tal como como lo dispone la legislación nacional (LOOTUGS).**

Para su argumentación, se presentan las siguientes consideraciones Técnico-Legales: La LOOTUGS, en la Sección Cuarta, determina:

**Artículo 71.- “Instrumentos de financiamiento del desarrollo urbano. Los instrumentos de financiamiento del desarrollo urbano son mecanismos que permiten la participación de la sociedad en los beneficios económicos**

**producidos por la planificación urbanística y el desarrollo urbano en general, particularmente cuando:** 1. Se transforma el suelo rural en urbano. 2. Se transforma el suelo rural en suelo rural de expansión urbana. 3. Se modifican los usos del suelo. 4. Se autoriza un mayor aprovechamiento del suelo.” (El énfasis es nuestro )

**Artículo 72.- “Concesión onerosa de derechos... Previo a conceder los derechos descritos anteriormente, los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales o metropolitanos exigirán a los solicitantes de los permisos respectivos una participación justa del Estado en el beneficio económico que estos derechos adicionales significan. Con este fin, los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales o metropolitanos determinarán en el planeamiento urbanístico la delimitación territorial y las condiciones urbanísticas, procedimentales y financieras para su aplicación. “Solo se podrá autorizar la transformación de suelo rural a suelo rural de expansión urbana o suelo urbano; la modificación de usos del suelo; o, la autorización de un mayor aprovechamiento del suelo, en aquellos polígonos de intervención urbanística que permita el plan de uso y gestión de suelo o sus planes urbanísticos complementarios. **Cualquier autorización no contemplada en estos instrumentos será inválida. Con la finalidad de incentivar la construcción de vivienda de interés social o de renovación urbana, el Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano podrá exonerar o rebajar el pago por la concesión onerosa de los derechos descritos en este artículo.”****” (El énfasis es nuestro)

**Artículo 73.- “Pago ...Los recursos generados a través de la concesión onerosa de derechos 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.”** (El énfasis es nuestro)

**El municipio del DMQ, viene aplicando estas determinaciones al cobro de la concesión onerosa de derechos, desde antes de la emisión de la LOOTUGS de 2016, con diferentes aproximaciones:**

- **Primera aproximación: Ordenanza No. 106, de 20 de julio de 2011:** “LA ORDENANZA METROPOLITANA QUE ESTABLECE EL RÉGIMEN ADMINISTRATIVO DE INCREMENTO DE NÚMERO DE PISOS Y CAPTACIÓN DEL INCREMENTO PATRIMONIAL POR SUELO CREADO EN EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, MODIFICATORIA DE LA ORDENANZA METROPOLITANA No. 255”, “Artículo... (2).- Suelo creado.- **Para efectos de la presente Sección se considera "Suelo Creado" al área a ser construida por sobre lo establecido en el PUOS,** previa autorización

del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, en los términos previstos en esta Sección.” (El énfasis es nuestro)

$$CE = \frac{S(t) \cdot V(AIVA)}{AUT} \times AB(p)$$

- Segunda aproximación: Resoluciones Administrativas de la STHV, de 2016-2017:** “Instrucciones administrativas y flujos de procedimiento, para aprobar el incremento de numero de pisos por suelo creado por sobre la establecido en el PUOS vigente, en el Distrito Metropolitano de Quito”, formula de la ordenanza 106 multiplicado por el factor de ecoeficiencia. (Puntuación Requerida y Matriz de Eco-Eficiencia que Rige para los Polígonos de la Matriz de Cambios de Uso, Zonificación y Clasificación del Suelo del Distrito Metropolitano de Quito (DMQ).
- Tercera aproximación: Ordenanza 183 de 12 de septiembre de 2017:** “ORDENANZA METROPOLITANA QUE REGULA LA CONCESIÓN ONEROSA DE DERECHOS EN PROYECTOS URBANÍSTICOS ARQUITECTÓNICOS ESPECIALES”, “CÁLCULO DEL VALOR DE LA CONCESIÓN ONEROSA DE DERECHOS DE CLASIFICACIÓN, USO Y ZONIFICACIÓN: a) Cambio en la clasificación y/o uso de suelo (valor del terreno de llegada - valor del terreno de partida) x porcentaje de participación por suelo), b) Venta de edificabilidad (Formula de Ordenanza 106 multiplicada por el porcentaje de participación del terreno en la estructura de costos del proyecto)
- Cuarta aproximación: Ordenanza 003, de 02 de mayo de 2019:** ORDENANZA REFORMATORIA DEL CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, POR LA CUAL SE INCORPORA EN EL LIBRO VI.1, DEL USO DE SUELO, EL TITULO VIII, QUE REGULA EL INCREMENTO DE PISOS, POR SUELO CREADO, DE ACUERDO AL PLAN METROPOLITANO DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL, EN PROYECTOS ECO-EFICIENTES UBICADOS EN LAS ÁREAS DE INFLUENCIA DEL SISTEMA METROPOLITANO DE TRANSPORTE Y PROYECTOS UBICADOS EN LAS ZONAS URBANÍSTICAS DE ASIGNACIÓN ESPECIAL (ZUAE), (cambio de la Ordenanza 106, área bruta por área útil, multiplicado por factor de ecoeficiencia)

$$COD(sc) = \frac{S(t) \times V(AIVA)}{AUT} \times AU(e) \times FA$$

- **Quinta aproximación: Ordenanza No. PMDOT-PUGS, de 13 de septiembre de 2021:** Documento del PUGS;  $COD = [Vs * Ae + Vs * IR * AUV] * \beta$

**“Disposiciones Generales, Décimo Séptima.** - El factor "alfa" de la fórmula para el cálculo del valor de la Concesión Onerosa de Derechos deberá ser revisado cada año; y, de ser el caso, ajustado de acuerdo a variables macroeconómicas del país y del Distrito Metropolitano de Quito. La entidad encargada del territorio, hábitat y vivienda emitirá un informe con el análisis y revisión de dicho valor, sustentando debidamente con análisis técnicos y considerando los parámetros mencionados, para consideración y aprobación del Concejo Metropolitano de Quito, mediante resolución.”

**Preliminarmente**, esta representación considera que, las desde el 2016 hasta la presente, las variaciones de la fórmula de cálculo revelan la intención de disminuir la justa participación del municipio establecidas por la Ordenanza No. 106 de 2011, para la captación de los recursos necesarios para solventar el desarrollo urbano:

**Por lo mismo, se recomienda:**

**TERCERA RECOMENDACIÓN:** Que, el Concejo Metropolitano disponga que la STHV, mediante un estudio de casos específicos y concretos, presente una evaluación histórica de la aplicación de las distintas fórmulas de pago de la COD producidas por esa unidad administrativa, hasta la presente fecha. Esto permitirá que, el Concejo Metropolitano tenga una comprensión suficiente de la fórmula que ahora se está proponiendo, de sus implicaciones sociales, económicas y legales con respecto a las disposiciones nacionales; y, además, la construcción de una fórmula para el cobro de la contribución onerosa de derechos (COD) que apunte al fortalecimiento del modelo territorial de centralidades y a la obtención de recursos para el desarrollo urbano de las sectores menos favorecidos del DMQ, en base de la aplicación del principio de la redistribución de la riqueza.

Cordialmente,



Gustavo Fierro Obando

Representante a la Silla Vacía del Concejo Metropolitano de Quito  
por el Cabildo Cívico de Quito.

C.I. 0400514303

Cel. 0999203015

[gfierro15@gmail.com](mailto:gfierro15@gmail.com)