

DIRECCIÓN METROPOLITANA DE POLÍTICAS Y PLANEAMIENTO DEL SUELO

INFORME TÉCNICO

<b>Informe técnico No.</b>	IT-STHV-DMPPS-2023-0090
<b>Tema:</b>	INFORME TÉCNICO Y LEGAL: SOLICITA SE ANALICE EL PREDIO DE MANERA INDIVIDUAL Y SE DÉ LA APROBACIÓN PARA CONSTRUCCIÓN DE CEMENTERIO ECOLÓGICO
<b>Solicitante:</b>	Concejala Abg. Mónica Sandoval. Referencia: Sr. Edgar Ricardo Cornejo Almeida
<b>Oficio/Memorando:</b>	Oficio GADDMQ-SGCM-2023-2039-O
<b>Fecha oficio:</b>	03 de mayo de 2023
<b>Equipo técnico</b>	Arq. Soledad Anda, Abg. Ismael Villagómez

ANTECEDENTES

Con fecha 03 de octubre de 2022, se atendió la solicitud del Sr. Edgar Ricardo Cornejo Almeida mediante oficio Nro. STHV-DMPPS-2022-0802-O, sobre el predio Nro. 5606704 y se aclara la normativa del Plan de Uso y Ocupación del Suelo (PUOS) y del Plan de Uso y Gestión del Suelo (PUGS), así como las compatibilidades de usos factibles para el predio.

Mediante oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2022-6777-O de 20 de diciembre de 2022, la Secretaría General del Concejo remitió a la Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda las solicitudes de revisión de zonificación de 74 casos a ser considerados para el análisis técnico y jurídico para las posibles modificaciones de aprovechamiento urbanístico (uso de suelo y edificabilidad) asignados en el Plan de Uso y Gestión de Suelo. Dentro de los casos remitidos se encuentra la solicitud del Sr. Cornejo que motiva el presente informe.

Con oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2023-2039-O el Secretario General del Concejo Metropolitano de Quito solicitó un informe técnico y legal respecto a la petición del Señor Edgar Ricardo Cornejo Almeida que señaló *“se analice de manera individual y se dé la aprobación para la construcción de un Cementerio Ecológico, el único inconveniente para esta actividad es que debe estar a tres mil metros, de distancia separada de las mismas actividades”*.

En Sesión No. 206 de la Comisión de Uso de Suelo, de miércoles 03 de mayo de 2023, y atendiendo a la petición de reunión mediante trámite STHV-2023-0841-E, se presentó el Sr. Ricardo Cornejo en el mecanismo de participación ciudadana denominado Silla Vacía explicando su posición y solicitud de la condición del predio; la Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda, mencionó que se analizará el caso y dará su pronunciamiento sin antes aclarar que, el análisis territorial desarrollado en el Plan de Uso y Gestión de Suelo y se encuentra vinculado al cumplimiento de los lineamientos del Modelo Territorial Deseado (MTD) del Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, por lo cual corresponde en su integralidad al modelo de ciudad del Distrito Metropolitano de Quito; por lo que la aplicación de la norma es de manera general y no para casos particulares.

## MARCO NORMATIVO

### **Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (LOOTUGS)**

El numeral 3 del Artículo 11 relacionado a los componentes para la planificación del ordenamiento territorial entre otros señala: *“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.”*

### **Código Municipal**

El artículo 2270 sobre el carácter no indemnizable del ordenamiento y regulación determina *“Las actualizaciones y cambios en el ordenamiento y la regulación del suelo realizados a través de los instrumentos de planificación, no confiere a los propietarios de los bienes inmuebles de la circunscripción territorial del Distrito Metropolitano de Quito derecho a reclamar indemnizaciones.*

*El establecimiento de regulaciones que especifiquen los usos, la ocupación y la edificabilidad previstas en los instrumentos de planificación y gestión de suelo no confieren derechos adquiridos a los particulares. La mera expectativa no constituye derecho.”*

El artículo 2272 respecto al ordenamiento territorial y planificación urbanística señala *“... La planificación urbanística del Distrito Metropolitano de Quito será aprobada por el Concejo Metropolitano y se desarrollará a través de los instrumentos de planificación y gestión especificados en el ordenamiento jurídico nacional y metropolitano, a cargo de los órganos responsables de la planificación, del territorio, hábitat y vivienda, y los demás órganos y empresas conforme las atribuciones contenidas en el presente instrumento y a la correspondiente estructura orgánica funcional del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.*

El artículo 2275 sobre el *Plan de Uso y Gestión del Suelo (PUGS)*.- *“El Plan de Uso y Gestión del Suelo es el componente del Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial que tiene por objeto establecer el planeamiento territorial y urbanístico del suelo urbano y rural, para la asignación de norma urbanística a través de la definición de la clasificación y subclasificación del suelo, el aprovechamiento urbanístico, instrumentos de planeamiento, instrumentos de gestión de suelo y financiamiento del desarrollo urbano, y la identificación de instrumentos complementarios de planificación.”*

El artículo 2278 establece sobre la vigencia y revisión del plan de uso y gestión del suelo. *“El Plan de Uso y Gestión del Suelo estará vigente durante un período de doce años, y podrá actualizarse únicamente durante el primer año de gestión de las autoridades del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, sin que se modifique el componente estructurante.”*

### **Ordenanza PMDOT-PUGS No. 001-2021, 13 de septiembre de 2021**

Ordenanza que aprueba la actualización del Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial y la aprobación del Plan de Uso y Gestión de Suelo del Distrito Metropolitano de Quito.

El artículo 2 sobre la vigencia establece *“El Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial y el Plan de Uso y Gestión del Suelo del Distrito Metropolitano de Quito tendrán una vigencia de 12 años a partir de la aprobación de la presente ordenanza.”*

Disposición general décimo cuarta. - *“Los propietarios de los predios que por efecto de los ajustes normativos realizados por el Plan de Uso y Gestión del Suelo aprobado por esta ordenanza y que generen un mayor aprovechamiento edificatorio o una mayor compatibilidad en el uso de suelo en relación al Plan de Uso y Ocupación del Suelo, deberán pagar el valor monetario de la Concesión Onerosa de Derechos por el mayor aprovechamiento generado en los siguientes casos:*

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

#### **Ordenanza Metropolitana N° 044-2022**

La Ordenanza Metropolitana N° 044-2022 que sustituye el Título I “Del Régimen Administrativo del Suelo”, Libro IV.1 “Del Uso del Suelo”, Libro IV “Eje Territorial”, del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito fue sancionada por el Alcalde Metropolitano el 02 de noviembre de 2022.

La disposición final única prescribe *“La presente ordenanza entrará en vigencia desde la fecha de su publicación en el Registro Oficial, Gaceta Municipal y dominio web del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.”*

La Ordenanza Metropolitana No. PMDOT-PUGS 001-2021, sancionada el 13 de septiembre de 2021 ha entrado en vigencia conjuntamente con la Ordenanza aprobada y sancionada que sustituyó al Régimen Administrativo de Suelo con fecha 11 de noviembre de 2022 conforme la publicación en el Registro Oficial.

#### **CRITERIO LEGAL**

La prerrogativa exclusiva del Estado Central contenida en el artículo 314 de la Constitución sobre la administración, control, regulación y gestión de los servicios estratégicos no se contrapone a la facultad exclusiva que compete a los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales o metropolitanos para la regulación y control del uso de suelo determinado en el artículo 264 de la Constitución y los artículos concordantes del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, previamente citados. En este sentido, la norma urbanística determinada en el Plan de Uso y Gestión de Suelo o sus instrumentos complementarios es de cumplimiento obligatorio para las personas naturales o jurídicas, privadas o públicas en el ejercicio de sus funciones.

La disposición final única de la Ordenanza No. 044-2021 prescribe: *“La presente ordenanza entrará en vigencia desde la fecha de su publicación en el Registro Oficial, Gaceta Municipal y dominio web del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.”* En este sentido, la Ordenanza Metropolitana No. PMDOT-PUGS 001-2021, sancionada el 13 de septiembre de 2021 ha entrado en vigencia conjuntamente con la Ordenanza aprobada y sancionada que sustituyó al Régimen Administrativo de Suelo con fecha 11 de noviembre de 2022 conforme la publicación en el Registro Oficial Edición Especial No. 602.

El artículo 2378 del Código Municipal determina: *“Los usos de suelo específicos se clasifican en las siguientes categorías: complementarios, restringidos y prohibidos con relación al uso principal, con la finalidad de establecer las actividades que se pueden o no realizar dentro de cada zona en función del uso principal asignado.”*

En el mismo Código Municipal, el artículo 2356 dispone: *“Las condiciones de implantación son aquellas disposiciones y lineamientos que podrán condicionar la implantación y funcionamiento de las actividades económicas en los usos de suelo específicos.”*

*Las condiciones de implantación se detallarán en el Plan de Uso y Gestión del Suelo y los planes urbanísticos complementarios, de ser el caso, y serán de obligatorio cumplimiento previo la obtención del licenciamiento correspondiente.”*

Las condiciones de implantación que deben cumplir los establecimientos, determinadas en el Plan de Uso y Gestión del Suelo y en planes urbanísticos complementarios, se verán reflejadas en el Informe de Compatibilidad de Uso de Suelo (ICUS), mismo que es habilitante para obtener la Licencia única para el Ejercicio de Actividad Económica (LUAE).

## ANÁLISIS TÉCNICO

Las modificaciones de las asignaciones en términos de clasificación de suelo (urbano-rural), uso de suelo y forma de ocupación y edificabilidad (zonificación), se analizaron en el marco de la actualización del Plan de Uso y Gestión del Suelo (PUGS) y en función de los objetivos de desarrollo y del modelo territorial deseado para el DMQ, determinados en el Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PMDOT), asegurando de esta manera la mejor utilización de las potencialidades del territorio para lograr un desarrollo armónico, sustentable y sostenible, a partir de la determinación de la estructura urbano-rural.

**Los instrumentos de planificación urbano y territorial no consideran un análisis de manera individual o de lote en lote** por el contrario, se generan en función de una caracterización de variables y criterios técnicos, ambientales, económicos, legales, entre otros; por lo que, la revisión de la normativa y actualización y/o cambios de zonificación requeridos por los administrados, en el presente caso la solicitud del predio en cuestión, se realizará conforme a lo dispuesto por la normativa local y nacional vigente.

En ese contexto, la Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda a través de la Dirección Metropolitana de Políticas y Planeamiento de Suelo, indica que el requerimiento en cuestión ha sido revisado por el equipo técnico con lo cual, el análisis territorial y urbanístico desarrollado para el PUGS estableció la asignación normativa de aprovechamiento urbanístico para el predio en cuestión, el cual se detalla en el siguiente cuadro:

**Cuadro 1. Asignación normativa PUGS vigente**

Clasificación y subclasificación de suelo	Uso de suelo principal	Edificabilidad	Lote mínimo	COS PB%	COS total %
(SR) Suelo Rural Protección	(PE) Protección Ecológica	Básica A25002-1.5 (VU)	25.000	1,5	3
Observaciones: (VU) Vivienda Unifamiliar que permite una (1) vivienda por lote mínimo					

Cabe recalcar que en el documento del Plan de Uso y Gestión del Suelo anexo a la Ordenanza PMDOT-PUGS No. 001 2021, establece que el uso de suelo Protección Ecológica corresponde al uso asignado a los polígonos de intervención territorial urbanos o rurales en los que su uso mayoritario se destina a la conservación del patrimonio natural. Permite las actividades de gestión ambiental y ecológica con el objetivo principal de proteger y restaurar la diversidad ecológica. Incluye a las áreas naturales protegidas que forman parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) y Bosque Protectores dentro del DMQ, al Patrimonio Natural Distrital constituido por el Subsistema Metropolitano de Áreas Naturales Protegidas (SMANP), y demás áreas de protección y conservación de acuerdo a las disposiciones del Plan de Uso y Gestión del Suelo.

A continuación, se detalla la compatibilidad de usos de suelo en Protección Ecológica (PE):

USO ESPECÍFICO					
Principal	Tipología	Simbología	Complementario	Restringido	Prohibido
Protección Ecológica (PE)	N/A	PE	R, EEZ, EIS, EIZ, EGB, EIM, EDM1, CB1A, CB1B, CS1B, CS7B, SAS*/**, SFS*/**	EDM3, EFZ, EFM, SAS, SFS, EPZ**	IBI, IMI, IAI, IAR; EEB, EES, EEM, ECS, ECB, ECM, ECZ, EFS, ES, EB, EDB, EDS, EDZ, EDM2, ECR, EGS, EGZ,; EGM, EA, ETS, ETB, ETZ1, ETZ2, ETM, EIB, EPZ, EPM1, EPM2, CB2, CB3, CB4, CS1A, CS2, CS3, CS4, CS5, CS6, CS7A, CS8, CZ, CM, SAS, SFS, NN1, SAS, SFS

\*\* Uso contiene actividades Prohibidas

\*/\*\* Uso contiene actividades Restringidas y Prohibidas

Dentro de los anexos del documento del Plan de Uso y Gestión del Suelo, en el Componente Urbanístico, se detalla el Apéndice de actividades económicas CIUU con sus respectivas

descripciones y las tipologías. La información mencionada puede encontrarla en el siguiente link: <https://gobiernoabierto.quito.gob.ec/anexos-pugs>

En cuanto a compatibilidades sobre todo tipo de cementerios, dentro del catálogo CIU, la actividad está dentro del uso **restringido** y debe cumplir con condiciones de implantación para que sea una actividad permitida.

El Código Municipal en su artículo 2256 define que *“las condiciones de implantación son aquellas disposiciones y lineamientos que podrán condicionar la implantación y funcionamiento de las actividades económicas en los usos de suelo específicos. Las condiciones de implantación se detallarán en el Plan de Uso y Gestión del Suelo y los planes urbanísticos complementarios, de ser el caso, y serán de obligatorio cumplimiento previa la obtención del licenciamiento correspondiente.”*

Dentro del Plan de Uso y Gestión de Suelo, dentro del *Subpárrafo III – Actividades de Comercios y Servicios*, menciona en el numeral *iii. Condiciones específicas de implantación de actividades comerciales y de servicios, literal g) La distancia establecida se medirá en línea recta, desde los puntos más próximos de los linderos más cercanos de los lotes en los cuales se ubiquen los comercios y servicios respecto de alguno de los equipamientos detallados respectivamente.*

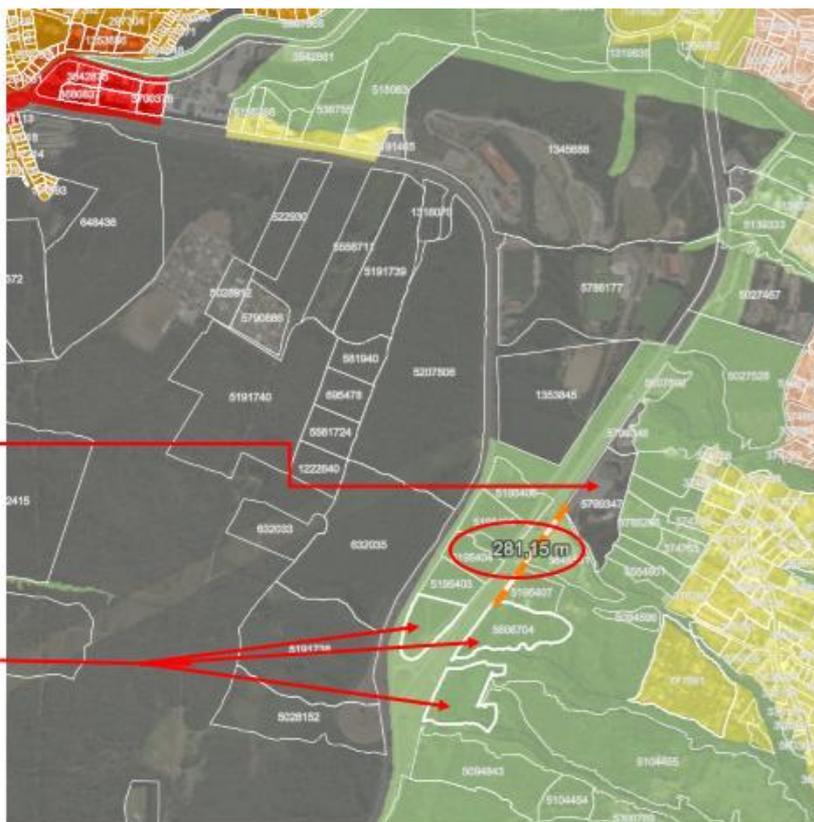
En este caso, conforme a la condición de implantación de equipamientos funerarios metropolitanos o zonales, dentro del uso Protección Ecológica, esta actividad debe estar a 3.000 m de distancia separado de las mismas actividades. Así mismo, los cementerios zonales se implantarán en un área mínima de 20.000 m<sup>2</sup>, mientras que los cementerios metropolitanos se implantarán en un área mínima de 50.000 m<sup>2</sup>.

Adicionalmente, dentro de las condiciones de implantación, la actividad debe cumplir con una distancia mayor o igual a 500 metros de equipamientos educativos barriales y sectoriales. Junto al lote en mención se encuentran dos unidades educativas, el Colegio Johannes Kepler y el colegio TW Anderson. A continuación, se presentan los mapas de la ubicación y distancias entre el predio analizado y los colegios:

**Colegio Johannes Kepler**  
(Predio 5799347)

Distancia aprox.: 281,15m\*

**Predio 5606704**  
(dividido en 3 cuerpos)



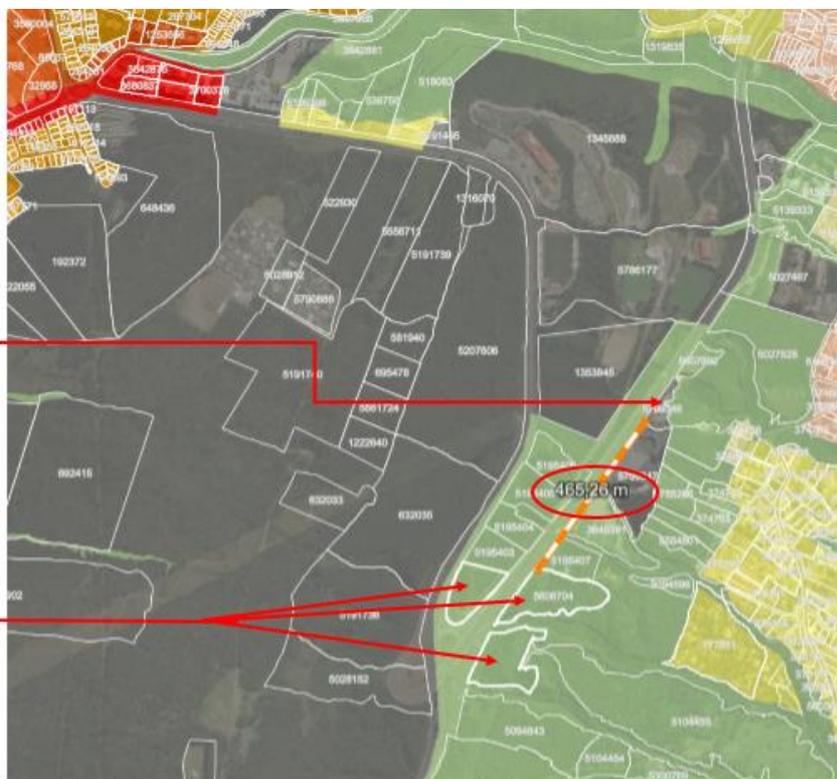
Fuente: Visor de Geoinformación del Distrito Metropolitano de Quito,  
<https://pam.quito.gob.ec/tuciudadonlinea.aspx>

\* Distancia referencial medida en el geovisor.

**Colegio TW Anderson**  
(Predio 5799348)

Distancia aprox.: 465,26m\*

**Predio 5606704**  
(dividido en 3 cuerpos)



Fuente: Visor de Geoinformación del Distrito Metropolitano de Quito,  
<https://pam.quito.gob.ec/tuciudadonlinea.aspx>

\* Distancia referencial medida en el geovisor.

Se ha revisado la posibilidad de bajar la condición de implantación a 1.000 metros de distancia entre las mismas actividades para los equipamientos funerarios, sin embargo, para el predio específico inclusive con esa modificación no cumpliría con el requerimiento normativo, debido a que también existen regulaciones de distancias con otros equipamientos en caso de licenciar columbarios, además no es posible generar una excepción a la norma.

Las asignaciones de aprovechamiento urbanístico previamente detalladas cuentan con el fundamento técnico de análisis territorial desarrollado en el Plan de Uso y Gestión de Suelo y se encuentran vinculadas al cumplimiento de los lineamientos del Modelo Territorial Deseado (MTD) del Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, por lo cual la asignación normativa corresponde en su integralidad al modelo de ciudad del Distrito Metropolitano de Quito.

La información previamente detallada cuenta con el fundamento técnico de análisis territorial desarrollado en el Plan de Uso y Gestión de Suelo y se encuentra vinculado al cumplimiento de los lineamientos del Modelo Territorial Deseado (MTD) del Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, por lo cual corresponde en su integralidad al modelo de ciudad del Distrito Metropolitano de Quito.

## CONCLUSIONES

Tanto en el ámbito legal como en el ámbito técnico se determina que la norma urbanística determinada en el Plan de Uso y Gestión de Suelo o sus instrumentos complementarios es de cumplimiento obligatorio para las personas naturales o jurídicas, privadas o públicas en el ejercicio de sus funciones conforme el artículo 16 de la LOOTUGS que dicta: *“Los planes de desarrollo y ordenamiento territorial vinculan a la administración pública y son orientativos para los demás sectores, salvo los planes de uso y gestión de suelo y sus planes complementarios, que serán vinculantes y de obligatorio cumplimiento para las personas naturales o jurídicas públicas, privadas o mixtas”*.

Se ha revisado la posibilidad de bajar la condición de implantación a 1.000 metros de distancia entre las mismas actividades para los equipamientos funerarios, sin embargo, para el predio específico inclusive con esa modificación no cumpliría con el requerimiento normativo, debido a que también existen regulaciones de distancias con otros equipamientos en caso de licenciar columbarios, además no es posible generar una excepción a la norma.

## RECOMENDACIONES

La Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda, recomienda que la aplicación de la norma sea general y no para casos particulares. Se ha revisado el caso específico y debido a la escala de los equipamientos funerarios, así como su influencia de otros equipamientos y uso de suelo asignado, se debe mantener las restricciones establecidas en el Plan de Uso y Gestión de Suelo aprobado.

ACCIÓN	RESPONSABLE	FECHA	FIRMA
Elaboración	Arq. Soledad Anda	07-06-2023	
	Abg. Ismael Villagómez	07-06-2023	
Revisión	Arq. Karina Suárez	07-06-2023	
Revisión y aprobación	Arq. Mauricio Marín	07-06-2023	