

2019-049447⁵
2018-18/161

[Handwritten signature]



Quito, 12 de abril de 2019
Oficio No. IMPU-191-2019

Abogado
Sergio Garnica
**PRESIDENTE DE LA COMISIÓN DE USO DE SUELO
CONCEJO METROPOLITANO DE QUITO**

Arquitecto
Jacobo Herdoiza Bolaños
**SECRETARIO DE TERRITORIO, HÁBITAT Y VIVIENDA
MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO**
Presente. -

De mi consideración:

Adjunto a la presente remito un documento que contiene los comentarios y recomendaciones del Instituto Metropolitano de Planificación Urbana en relación con el contenido de la "ORDENANZA METROPOLITANA 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)"

Este documento que busca aportar al mejoramiento de la Ordenanza, ha sido elaborado con base en los conceptos emitidos en la sesión de la Comisión del 9 de abril pasado, en la información recibida en la reunión de trabajo llevada a cabo en la Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda el mismo día y bajo las orientaciones esenciales de la Visión Quito 2040 y su Nuevo Modelo de Ciudad.

Atentamente,

[Handwritten signature]
Arq. José Ordóñez Villacreses
**DIRECTOR EJECUTIVO
INSTITUTO METROPOLITANO DE PLANIFICACIÓN URBANA – IMPU
MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO**

Elaborado:	MJAndrade	<i>[Signature]</i>
Revisado:	ARosero	<i>[Signature]</i>

Adjunto: Documento con comentarios



QUITO SECRETARÍA GENERAL DEL DISTRITO
ALCALDÍA RECEPCIÓN

FECHA: **15 ABR 2019** HORA: *10:40*

Nº HOJA: *09*

Recibido por: *MEP*

Comentarios y recomendaciones relacionados con la definición de polígonos para la aplicación de la Herramienta de Ecoeficiencia en el marco del proceso de aprobación de la Ordenanza Metropolitana que regula el incremento de pisos, por suelo creado.¹

Antecedentes.

La Ordenanza mencionada se halla en proceso de aprobación por parte del Concejo Metropolitano de Quito, específicamente en la fase previa al segundo debate. En la mañana del día martes 9 de abril de 2018, el IMPU participó de una sesión de la Comisión de Uso del Suelo, en la que se conocieron las observaciones de los Concejales al proyecto presentado para la primera discusión. Al comienzo de esa sesión el Director Ejecutivo del IMPU presentó un conjunto de conceptos relacionados con los temas relacionados con la Ordenanza, cuyo extracto se anexa a este documento. (Ver Anexo No 2). Al término de la sesión se acordó llevar a cabo una reunión de trabajo en la Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda, para conocer detalles del Modelo y parámetros aplicados en la definición de los polígonos sobre los que se aplicará la herramienta de ecoeficiencia y tener mejores elementos de juicio para aportar al proceso de afinamiento de ese cuerpo normativo de modo previo al segundo debate. Las observaciones y recomendaciones que se presentan más adelante buscan ese propósito.

Al inicio de la reunión, funcionarios de la STHV, presentaron los criterios y parámetros del modelo destinado a establecer los polígonos sobre los que se aplicarán los parámetros de ecoeficiencia a proyectos que optan por la Concesión Onerosa de Derechos de edificabilidad y algunos ejemplos de los polígonos resultantes. Se destaca como punto importante que la definición de esos polígonos se derivó de la interacción de los siguientes parámetros: caminabilidad; el tejido y piezas urbanas y la jerarquía vial.

Análisis

A partir de los antecedentes señalados, en el marco de las disposiciones del PMDOT vigente y de las orientaciones de la Visión Quito 2040, se ha estructurado el conjunto de criterios y recomendaciones que se presentan a continuación:

La caminabilidad es un factor importante para establecer los polígonos de influencia relacionados con las bocas de las estaciones del Metro o BRT. En orden a los principios DOT, definen radios de influencia que toman en cuenta tanto la distancia horizontal como la topografía, equivalentes a tiempos de recorrido entre 5, 7 y 10 minutos a pie. Sin embargo, los polígonos resultantes por la aplicación de este factor demandan ser analizados con mayor detalle.

Según se argumentó por parte del IMPU, en la Sesión de la Comisión de Uso del Suelo, el factor de caminabilidad, debe ser complementado con factores, como los que propone

¹ El nombre completo es **ORDENANZA METROPOLITANA 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)**

el modelo de STHV – piezas, morfología urbana y jerarquía vial- pero además por otros que guardan relación con el rol o función, el paisaje y el grado de consolidación de esos polígonos, estado de la edificabilidad de las estructuras urbanas y las zonas vulnerables de la ciudad, varios de ellos identificados en el artículo 3° del Proyecto de ordenanza.

En relación con los parámetros considerados por la STHV, no quedó claro en la exposición, cómo incide el factor relacionado con la morfología y, específicamente el de las piezas urbanas, en la definición de los polígonos. Está claro que esos elementos tan importantes de la estructura urbana no pueden sublimarse al parámetro de caminabilidad. Por tanto el polígono resultante inicial debería *extenderse o modificarse* tomando en cuenta las características de la o las piezas urbanas a las que pertenece el polígono inicial y con base en eso, definir las variaciones en la altura posibles de aplicar a la pieza. Ver el Anexo No 1.

Un factor adicional y de gran importancia para asegurar la calidad morfológica de la ciudad está relacionado con la estructura urbana. Dentro de ella, los ejes estructurantes deben ser también tomados en cuenta para la definición de los polígonos y con mayor razón si acogen rutas de otros sistemas de transporte. Por ejemplo a lo largo de la Avenida Diez de Agosto, debe establecerse un polígono que marque su rol estructurador, independientemente de su relación con las estaciones del Metro, para revertir entre otros fines el proceso de desdoblamiento y por tanto generar una mayor demanda de viajes. Esta posibilidad, más bien necesidad, no se considera en el modelo.

La organización del territorio por medio de centralidades que propone la Visión Quito 2040, en tanto son dominios territoriales *autosuficientes*, también demanda otras consideraciones sobre el incremento de altura de edificación. Por ejemplo se deben constituir bordes entre centralidades e incluso entre sus componentes internos. Así la imagen urbana resultante, guardará coherencia con el funcionamiento y organización del territorio y permitirá generar mayor sentido de pertenencia e identidad. Incluso desde esta perspectiva, si bien no hay una relación directa con las salidas del Metro, existe una concordancia con la movilidad de las personas, en tanto sus modos de viaje van a variar de manera sustancial²

Una preocupación adicional surge al efectuar este análisis. La intención de consolidar las áreas de influencia alrededor de las salidas del metro o paradas de BRT, es coincidente con la necesidad de tener una ciudad compacta. No hay duda en eso y es adecuado. La pregunta es: ¿Cuál es la capacidad receptiva que se piensa obtener con el incremento de altura de edificación, en las áreas de influencia del Metro o BRT? Y de modo concomitante, ¿A qué tipo de población estaría dirigida esa posibilidad de incremento de densidad? ³ Esta pregunta no es posible de ser respondida sólo con la delimitación de un polígono, pero si deben quedar claras las bases conceptuales de los límites que estas modificaciones en el uso y ocupación del suelo van a tener y por tanto la necesidad de recurrir a otras medidas paralelas o complementarias y ampliar los sectores de población

² En efecto, con la vigencia del sistema de centralidades propuesto por la Visión, se incrementarán los viajes en el sentido este oeste y las modalidades amigables con el ambiente; esto no implica de ninguna manera una desvinculación con el Metro o BRT, sino una forma distinta de acceso a esos sistemas.

³ Durante la Sesión de la Comisión, los representantes del gremio de constructores, develaron la fijación en un grupo meta de niveles altos. Aquellos que demandan departamentos con dos o tres estacionamientos. Es decir limitarían su oferta a un porcentaje muy reducido de población.

actual y futura que deben estar realmente involucrados. Los incentivos para incrementar la altura y densidad, deben responder a un criterio holístico e integral. De otra forma pueden llegar a ser discrecionales y responder a intereses que no son necesariamente los que demanda la globalidad de la ciudad.

También es importante considerar otro factor para el establecimiento de polígonos de intervención. Se deben considerar dos dimensiones: el nivel de consolidación y la calidad de las estructuras edificadas. En el caso del nivel de consolidación, parece que no sería necesario modificar la morfología predominante de un sector plenamente consolidado, siempre y cuando la calidad urbano arquitectónica y funcional sean idóneas. Por el contrario, si los niveles de calidad de lo construido muestran síntomas de deterioro, es urgente e importante su renovación o rehabilitación y por tanto incorporar otros factores para definir los polígonos y por ende las medidas relacionadas con la edificabilidad posible. En tanto la calidad urbano arquitectónica es un indicador de la calidad de vida de la población, su mejora o renovación es imperativa, pero implica la definición de polígonos quizás diferentes y de opciones de edificabilidad ecoeficiente igualmente distintas. No solo se puede pensar que el incremento de altura es la única solución para densificar la ciudad. Por el contrario, existen en la ciudad propuestas de alta densidad con baja altura de edificación, que se implementaron hace varios años, para las que pueden y deben existir normas de ecoeficiencia que debe ser cumplidas⁴.

Finalmente, y en otro ámbito de análisis, es razonablemente seguro que en el mediano plazo – 5 a 10 años – las actuales tendencias hacia un desarrollo ambientalmente sostenible, ya muy consolidadas en muchos países, se hayan fortalecido en el país y quizá con mayor acento, en el DMQ. Por ejemplo la transportación pública no contaminante, las nuevas tecnologías de energía limpia u accesible; nuevos materiales constructivos y nuevos modos de producción, formas eficaces de tratamientos de residuos y economía circular, nuevos pensum educativos y formativos basados en la responsabilidad ambiental, van a consolidar una nueva cultura social respecto de la sostenibilidad y sustentabilidad ambiental y por ende a facilitar la implantación de la ecoeficiencia constructiva. El incremento de materiales y procesos constructivos que respetan la calidad ambiental puede entonces, llegar a ser el método constructivo dominante y el más accesible económicamente. Esta proyección, implícita en la Visión Quito 2040, debe ser tomada en consideración al estructurar una ordenanza de este tipo.

Conclusiones

Las observaciones anteriores no deben ser vistas como una crítica al denodado esfuerzo, trabajo y dedicación tanto de la STHV como de la Comisión de Uso del Suelo del Concejo Metropolitano en la estructuración de este proyecto de ordenanza. Por el contrario, buscan poner en la mesa de discusión, otros puntos de vista y otros factores, que podrían optimizar la definición de polígonos y de las normas o disposiciones de edificabilidad ecoeficiente.

⁴ El título de la Ordenanza es sin duda indicativo: ordenanza para el incremento de pisos. Cierra de entrada la posibilidad de aplicar normas distintas de edificabilidad ecoeficiente como las señaladas.

El IMPU conoce lo perentorio de los plazos derivados del proceso parlamentario que atraviesa esta Ordenanza. Pero también considera que toda normativa municipal debe basarse en criterios y conceptos que aseguren la integralidad de los fenómenos urbanos, sin perder la especificidad técnica necesaria.

Una primera sugerencia, si es posible jurídicamente, es abrir un espacio de reflexión que permita definir parámetros cuyo cumplimiento confiera a los polígonos una calidad holística e integral en beneficio no sólo de la actividad inmobiliaria sino de la generalidad de la población del Distrito. Dentro de este tema, se considera que antes de la aprobación de la Ordenanza se debe haber definido el modelo de calificación y sus factores o parámetros para garantizar coherencia en sus disposiciones y mecanismos de cálculo de la Concesión Onerosa de Derechos

Ante la eventualidad de que esa dilación no sea posible, se propone insertar una disposición transitoria que considere un plazo perentorio de vigencia de la ordenanza menor o igual a cinco años. Paralelamente se propone formular de manera inmediata una Estrategia integral orientada a consolidar las tendencias de sostenibilidad antes señaladas y por tanto a incentivar cambios en los procesos y técnicas constructivas e incorporar al conjunto de actores ciudadanos, de todos los estratos y estamentos, no sólo para incrementar pisos sino para obtener resultados ambientalmente responsables.

De igual modo, en esa u otra disposición transitoria, se debe establecer un plazo más amplio – no bastarían 60 días - así como mecanismos, procedimientos, para incorporación de los otros factores señalados, para la definición de polígonos, así como para el ajuste de las matrices y factores de calificación de la herramienta de ecoeficiencia.

2019.04.10

IMPU

Anexo No 1

Piezas urbanas en relación a los radios de influencia del Metro y los BRT

El Instituto Metropolitano de Planificación Urbana (IMPU) ha elaborado unos planos explicativos que muestran la definición de las piezas urbanas influenciadas por los polígonos de intervención, en relación a los radios de influencia del Metro y los BRT, para determinar su incremento de pisos por sobre lo establecido en el PUOS.

Zonas de influencia del Metro y BRT en la mancha construida del DMQ

Para mejorar la caminabilidad, el diseño debe trabajarse al servicio del peatón. "Un estándar comúnmente usado establece que son deseables hasta 400 metros (tres o cuatro cuadras) de distancia de caminata entre dos puntos de interés o actividad para las personas."⁵ Sin embargo, hemos hecho una demostración utilizando radios de 500m equivalentes a 7min. andando. Este análisis no contempla la herramienta WCT que considera la influencia de la característica de calles, cruces y las zonas diferenciadas por sus distintas formas de caminabilidad dentro de las piezas ("Distribución Modal, Trama Urbana, Escena Urbana, Seguridad y Ambiental"). En la ciudad de Quito, un factor adicional a considerarse es la influencia topográfica. En ese sentido, los polígonos se reducirían dentro del radio de influencia determinado en los planos, según se muestra en el siguiente gráfico (Ver gráfico 1). El primer plano muestra las zonas de influencia del Metro y BRT en la mancha construida del DMQ. (Ver plano 1).

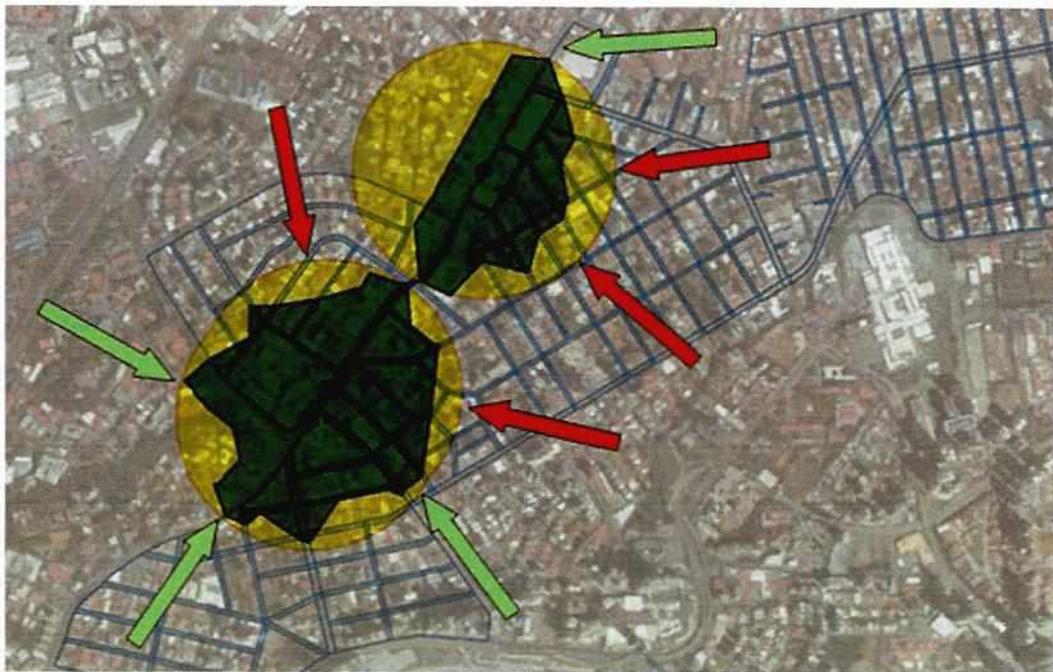


Gráfico 1: Cobertura por aceras y cruces⁶

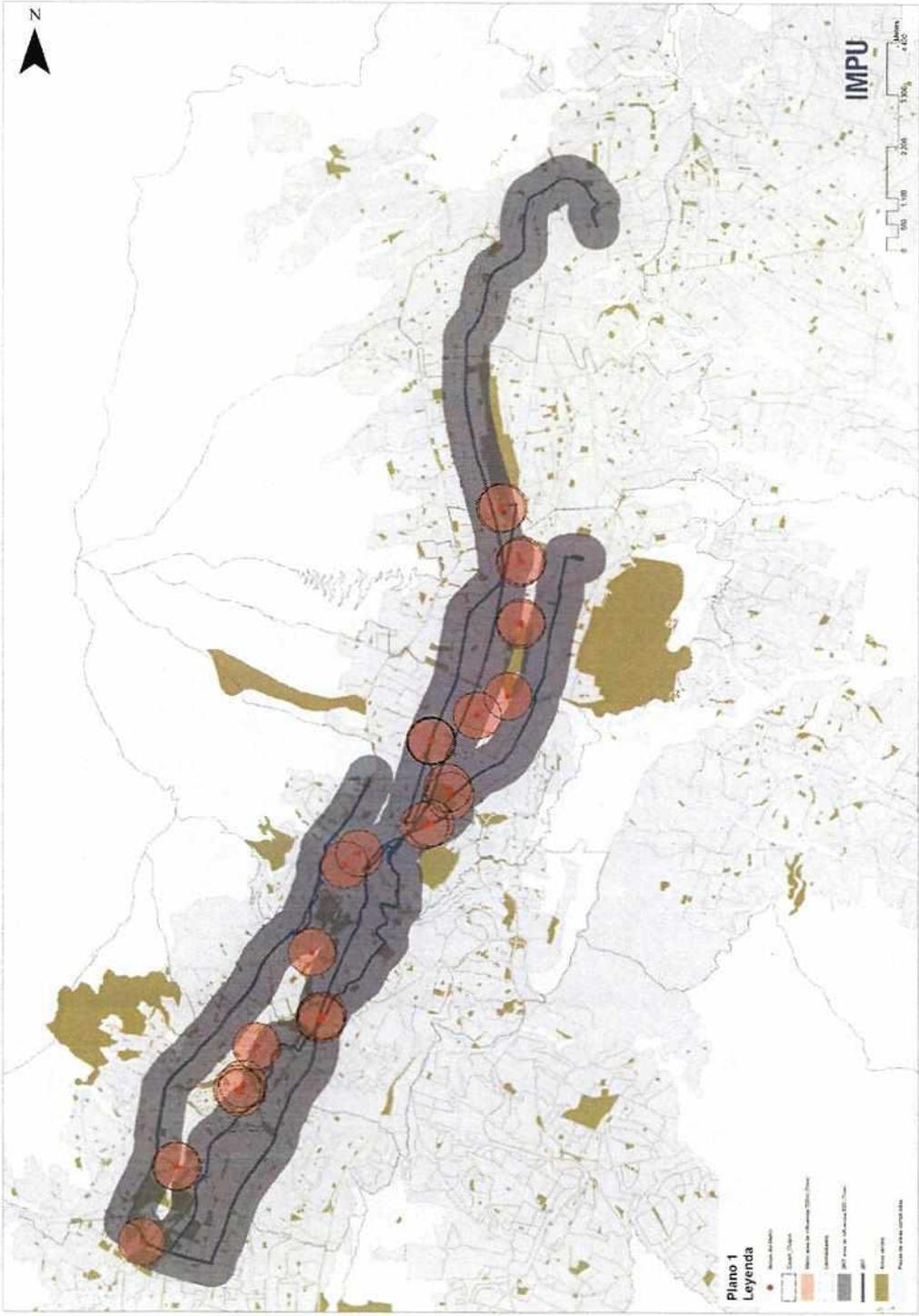
⁵ Fuente: Caminabilidad: Eje de bienestar y desarrollo. Javier Arreola (<https://www.forbes.com.mx/autor/javier-arreola/>)

⁶ Fuente: <https://www.esmartcity.es/comunicaciones/wct-walkability-city-tool-herramienta-analisis-caminabilidad>

Determinación de piezas urbanas según área de influencia de las bocas del Metro y paradas del BRT

Se clasificaron las piezas urbanas según los dos rangos de calificación de la propuesta Ordenanza presentado por la STHV, que determinan los porcentajes de incremento de pisos por sobre lo establecido en el PUOS. Las hemos definido considerando aquellas que se encuentran dentro de las áreas de influencia de las estaciones del Metro y aquellas que se encuentran dentro de los corredores exclusivos de transporte BRT. Las piezas en zonas consolidadas han sido clasificadas en rangos de menor intensificación y no se han incluido las piezas en zonas de riesgo. Se pueden ver ejemplificados en escala ampliada, cuatro sectores de la ciudad: El Recreo, La Magdalena, Iñaquito y El Labrador. (Ver planos 2 al 5).

Como resultado de este análisis se obtiene un plano del DMQ, con las piezas urbanas afectadas para el incremento de pisos, de acuerdo a las áreas de influencia del sistema metropolitano de transporte. (Ver plano 6).



7



88





Anexo No 2

Presentación ante la Comisión de Uso de Suelo.



Introducción

La Concesión Onerosa de Derechos es un factor para cumplir con la responsabilidad ambiental; para reducir y enfrentar los impactos del cambio climático.

Es importante señalar que la ordenanza y la herramienta devienen de un **proceso participativo** que aporta a su **legitimidad**.

La herramienta de ecoeficiencia: con una mirada integral
Queremos dar **varias sugerencias** orientadas a la ordenanza.

Valores del paisaje natural:

Quito posee un entorno natural privilegiado y un **Paisaje de alta calidad**;

El usufructo del paisaje es un **Derecho ciudadano** que debe respetarse.

Es **obligación y reto del MDMQ, asegurar su disfrute visual** y el respeto al uso de ese derecho.

Esto debe reflejarse en la Ordenanza





Elevar en exceso la altura de edificación afecta el derecho ciudadano a disfrutar del paisaje natural.



La ciudad compacta

La ciudad debe ser dinámica y eficiente: economía urbana (redes) y evitar la dispersión

Densidad óptima:

- llenar espacios vacantes o subutilizados;
- no en sitios con densidad apropiada;
- no solo con edificios en altura.

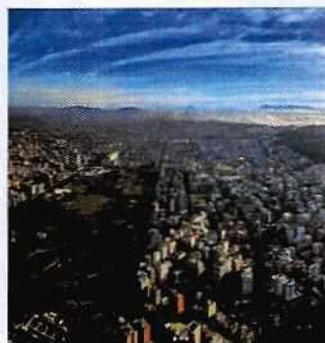
Asegurar la importancia del espacio público, áreas verdes.

La vivienda digna debe **propender a lograr una ciudad mixta y equitativa.**

Hay que procurar que la ordenanza contenga disposiciones coherentes con estas premisas.



¿Se debe aplicar esta norma de modo indiscriminado? ¿Para qué aplicarla en zonas consolidadas y afectar a los vecinos?



La morfología: calidad del espacio público

La **morfología**, que articula la arquitectura, los espacios urbanos y el contexto natural, debe además reflejar el carácter de capitalidad de la ciudad.

Por tanto se deben **considerar en la ordenanza otros componentes**: ejes estructurantes; bordes; tipos de vías.

Deben considerarse también varias condiciones **complementarias**: geográficas; ambientales, paisajísticas, históricas y humanas.

Se debe considerar que su definición es competencia municipal.

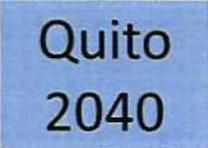
Un paso efectivo hacia una ciudad ecoeficiente

Es previsible que a mediano plazo se hayan **consolidado las tendencias de sostenibilidad ambiental** que ahora empiezan a ponerse en evidencia.

- Cultura de responsabilidad ambiental desarrollada
- Modos de producción y materiales constructivos amigables con el ambiente.
- Educación y formación de profesionales en técnicas y sistemas ambientalmente sostenible.

Por tanto la ordenanza debe tener un **carácter transitorio** y un plazo de vigencia.

Luego de ese plazo, la ecoeficiencia en la será obligatoria.



Quito
2040

Reflexiones finales

La ordenanza debe reflejar los criterios que se han expuesto en la exposición precedente: paisaje, compacidad, morfología y temporalidad.

Debe buscar equidad en sus disposiciones: si bien es importante reforzar como política pública la aplicación del DOT en las áreas de las estaciones del Metro y BRT, también debe considerar la generalidad de la ciudad, en especial aquellas que acogen a sectores vulnerables. Es recomendable además medir cómo afectaría esto al estudio de afectación en torno a las estaciones del Metro.

Es necesario revisar algunos parámetros y factores de la Matriz de Ecoeficiencia, que privilegian en puntaje a edificaciones que se ubican en zonas que no están dentro de las zonas de influencia del Metro o BRT.

Abrir un espacio de análisis y reflexión sobre estos temas parece por tanto, necesario y conveniente para asegurar el desarrollo sostenible de Quito.

Quito 12 de abril de 2019



15