

Análisis de Regularización de Construcciones Informales en Quito entre el 2009-2019. Estudio de caso en la Administración Zonal Quitumbe.

Pablo Andrés Erazo Peña.

Pontificia Universidad Católica del Ecuador

RESUMEN

Quito es una ciudad con un crecimiento poblacional desenfrenado. Eso tiene gran parte de su génesis en los años 70 con la reforma agraria: donde habitantes de sectores rurales buscaron nuevos horizontes en ciudades de carácter urbano, como Quito. La importancia de este trabajo radica en que la mayor parte de la regularización de construcciones, así como de asentamientos informales fue situada en las periferias de la ciudad, como lo es Quitumbe. Teniendo en cuenta que las tierras más accesibles y tentativas son las situadas a los "polos", por su valor, como de su presunta legalización. Se extraerá una muestra parcial de resultados a través del trabajo en campo y el método MAPEO, de la regularización de los predios gestionados por la Administración Zonal Quitumbe en el periodo analizado. Se analizará la ordenanza 0332 y 0334, entre otras vigentes en este periodo. Y que fueron indispensables acerca del plan de uso y ocupación de suelo. Predios que fueron aprobados o negados su licencia de construcción. Se comprobó que para todo este proceso no hubo ordenanza acorde a los predios de la administración zonal Quitumbe. En relación con la regularización de construcciones informales en dicha administración, los resultados revelaron que estas ordenanzas presentaban soluciones parciales, sin constituirse en una solución aceptable, esto debidamente a la falta de una ordenanza, que fuera creada de la mano con los administrados, acorde a sus necesidades, a su habitad y vivienda.

Palabras clave: *Derecho a la ciudad. Regularización de construcciones. Participación ciudadana. Habitantes de la ciudad. Quitumbe*

ABSTRACT

Quito is a city with a rampant population growth. This has its genesis in the 1970s with the agrarian reform: several inhabitants of rural areas sought new horizons in urban cities, such as Quito. The importance of this work lies in the fact that most of the regularization of constructions, as well as informal settlements, was in the periphery of the city, such as the properties of Quitumbe. Considering that the most accessible and tentative lands are those located at the "poles", due to their value offered as well as their presumed legalization. A partial

sample of results is extracted through field work and the MAPEO method of the regularization of several of the properties managed by the Quitumbe Zonal Administration in the period analyzed. In this work we will analyze the ordinance 0332 and 0334 among others, in force in this period, and which were essential for the land use and occupation plan. Buildings that were approved or denied their construction license. It was verified that for all this process there was no ordinance according to the properties of the Quitumbe zonal administration. In relation to the regularization of informal constructions in this administration, the results revealed that these ordinances presented partial solutions, without constituting an acceptable solution, due to the lack of an ordinance, which was created hand in hand with those administered, according to their needs, their habitat and housing.

Key words: *Right to the city. Regularization of constructions. Citizen participation. Inhabitants of the city. Quitumbe.*

1. INTRODUCCIÓN

La regularización de construcciones informales en la Administración Zonal Quitumbe en el periodo 2009-2019 surge en respuesta a la necesidad de legalizar lotes y construcciones informales, hace más de cuatro décadas. Se conoce como “construcciones informales”, a aquellas edificaciones realizadas sin ningún asesoramiento técnico por un profesional de la rama de la construcción, lo que lleva a los ciudadanos a exponerse a todo tipo de riesgos sísmicos y naturales. En este periodo existieron actos administrativos: como la emisión de licencias de construcción, así como también de legalización de construcciones informales, revelando la ejecutoriedad de la ordenanza. La cual empezó a dar resultados, frente a la diversidad de casas que no tenía como un factor común la construcción (POR UN QUITO DIGNO, 2019). Los predios administrados por la Administración Zonal Quitumbe siempre se han considerado zonas atractivas por ubicarse al límite urbano del sur, por lo que son ofertadas como predios de pronta legalización urbana. Al municipio se le imposibilitó tener una línea base entre estos predios, existiendo bastante discrecionalidad en el informe de regularización metropolitana (IRM), lo cual provoco un crecimiento disparajeo en el ámbito de la construcción.

La licencia de conformidad denominada “Licencia metropolitana Urbanística” (LMU), es el acto administrativo mediante el cual el municipio del DMQ facultaba a los administrados la función de edificar o regularizar su construcción tal cual se presentaba el proyecto, acorde a

cada administración zonal. Sin embargo, existían ordenanzas como la 0434, en concordancia con las reglas técnicas de arquitectura, las cuales no consentían la regularización de varias construcciones. El presente trabajo tiene como lineamiento ser de carácter práctico, por lo cual se mostrarán gráficos, con el objeto de ser didácticos, del por qué no se regularizaron algunos predios en torno a dos puntos: el voladizo y el retiro posterior (POR UN QUITO DIGNO, 2019).

Los asentamientos y construcciones informales vulneran el Derecho a la Ciudad. Existen algunos indicadores, ordenanzas específicas y secretarías con el fin de mitigar predios con precariedad que pueden haber puesto en juego la vida de los ciudadanos, como lo son: el Plan Uso y Gestión del Suelo (PUGS), la secretaría de territorio, hábitat y vivienda y el Código Orgánico de Organización Territorial (COTAD).

El crecimiento de ciertas construcciones informales produce vulnerabilidades política, social, cultural y ambiental de una ciudad, pues la población se ve afectada directa o indirectamente. Bien sea por la ausencia de un espacio para vivir, como por la existencia de viviendas precarias en las que hay hacinamiento, falta de servicios básicos, de acceso en transporte y otros. Por lo que indagar la política pública, en el caso de estudio: la ordenanza que cambian el territorio fue primordial. Para entender las necesidades de los predios de la Administración Zonal Quitumbe (Fernández, et al., 2008).

En este contexto, la investigación muestra como la participación de los habitantes de la ciudad. Así como la lucha de tener una construcción legalizada y parte del DMQ, conforme a sus requisitos y sentirse parte de esta, nace como derecho rector el Derecho a la Ciudad.

El mismo puede alinearse incluso a territorios demográficamente complejos como lo son los territorios de Quitumbe al situarse en el límite del sur de Quito. Mas aún cuando estos temas no son ajenos al ámbito ecuatoriano, ya que están amparados en nuestra constitución reconociendo un vasto catálogo de derechos en el que el Estado ejerce su competencia de proteger a los sectores más vulnerables (Julia Unger, 2021). En particular los sectores populares de Quito están localizados a la periferia de la ciudad, a los que se les nombra coloquialmente los polos, en lo referente al extremo sur la competencia de estos predios es de la Administración Zonal Quitumbe. Así también, estos territorios son los más propensos a varios asentamientos informales periféricos, que por consecuencia se encuentran en zonas de alto riesgo ambiental.

Cabe resaltar que en Quito todavía existen 10.2% de familias que accede a sus viviendas a través de vías de tierra, lastrado u otras tipologías inadecuadas (Rendición de Cuentas de

Organización Territorial Autonomía y Descentralización, 2019). Es en estas realidades donde se debería basarse la ordenanza.

De lo anterior mencionado nace una incógnita entorno al ejercicio del Derecho a la Ciudad: *¿Existe vivienda propicia, así como ordenanza clara y acorde a los predios administrados por la Administración Zonal Quitumbe?* El sistema de ordenanzas de la regularización de construcciones por su naturaleza es para toda la circunscripción de la ciudad, por consiguiente, al existir una ciudad tan heterogénea y fraccionada las ordenanzas no son propicias a las particularidades de Quitumbe.

El problema fundamental de este trabajo es examinar el no cumplimiento de derechos amparados en nuestra constitución a través del ejercicio del Derecho a la Ciudad y de su contenido, como es el acceso a la vivienda. Especialmente para los sectores populares cuya situación no les permite acceder a planes de vivienda, a esto se añade la aparición de especuladores de tierras que impulsan dolosamente construcciones en sitios con precariedad en servicios básicos e infraestructura.

Varios de los habitantes de esta zona, manifiestan inconformidad con la ordenanza promovida en este periodo, ya que se pudo observar que no fue una política generada de la mano con el mismo ciudadano de la Administración Zonal Quitumbe, sino en un plano globalizado para el sector de Quito. De esta manera restringiendo la posibilidad de construir una ciudad en la que se pueda vivir equitativa y dignamente, reconocerse como parte de ella, y donde se posibilite la distribución equitativa acorde a sus necesidades de diferentes tipos de recursos: económicos, de trabajo, de salud, de educación, y de vivienda (Harvey 2009). En concordancia con el artículo 31 de la sección sexta del Hábitat y Vivienda (Asamblea Constituyente, 2008):

“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 diferencias culturales 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”.

Las zonas que presentan mayores condiciones de déficit de regularización de predios son Quitumbe y Calderón, donde se registra más del 40% de casos. Un diagnóstico realizado por el Municipio en 2009 determinó que existen 439 asentamientos humanos de hecho, la mayoría ubicada en la Administración Zonal Quitumbe. (Rendición de Cuentas de Organización Territorial Autonomía y Descentralización, 2019).

Analizaremos desde lo más general (doctrina global, definiciones holísticas), hasta individualizar el tema específicamente a la Administración Zonal Quitumbe. De esta forma, el trabajo de investigación se estructura de la siguiente manera: En la primera parte, se desarrollará la importancia de un derecho que emerge al clamor de las necesidades de los habitantes de la ciudad en torno a regularizar sus construcciones “El derecho a la Ciudad” así también el sentido de pertenencia y arraigo hacia el espacio habitado (Cornejo, 2017) .

Se mostrará definiciones, historia de cómo nace dicho derecho, así como la correlación con la regularización de construcciones en la Administración Zonal Quitumbe. Mediante la participación ciudadana, lo cual nos lleva a la otra sección. En la segunda parte, se dará a conocer el concepto de habitad y vivienda. Los estándares de ciudad que no han contado muchas de las veces con la participación de los administrados, determinado a algunas de no calificables y escasamente técnicas. De este modo han resuelto imponer un modelo en su nicho, distante a sus costumbres y de su verdadera realidad. En la tercera parte, en este punto se desarrollará el fraccionamiento de la ciudad de Quito. Desde la observación geográfica de Quito, despliega el reto que deberían adjudicarse las administraciones con objetivos inclusivos y participativos.

La ciudad de Quito es diferente en el centro-norte y otra en las periferias, es como si se viviera en otra ciudad. Se examinará la planificación de la ciudad desde los años 70s con el plan Quito, y su transformación en el transcurso del tiempo. En la cuarta sección, se indagará en las ordenanzas acerca de la regularización de construcciones en el periodo 2009-2019, los beneficios y los perjuicios provocados por la ordenanza y su relación con los habitantes de la ciudad.

2. PROBLEMA: Una ordenanza segregadora territorialmente.

La gran mayoría de población mundial viven en la era de las ciudades. El diagnóstico y la prognosis es que incrementaran en las siguientes décadas. Los habitantes existen en un mundo globalizado, interconectados entre sí, mediante las nuevas tecnologías. Se expresa tendencias a razonar, filosofar y proyectar ideas fuera de un marco lógico convencional y políticas públicas tradicionales. (Ronilk & Garcia, 2019)

Por otro lado, las ordenanzas referentes a la regularización y asentamientos informales tienen un tinte de ser exclusivas y confusas. Para Santillán (2017, p.1) el sur de Quito supone:

“Quito, la capital ecuatoriana, se caracteriza por un orden urbano con un fuerte componente fantasioso, en el que el denominado ‘Sur’ es imaginado como un espacio subalterno en relación con el ‘Norte’, generando efectos estigmatizantes. El norte tiene su connotación de privilegiado, por otro lado, el sur es sinónimo de desfavorecidos (...)”.

Los efectos estigmatizantes se los puede observar en las ordenanzas que surgieron para toda la metrópoli, pero muchas de las veces no tomaron en cuenta que Quito es diferente tanto en el sur, en el centro y en el norte lo cual conlleva a ser ordenanzas para una parte de la ciudad. De tal forma como mencionaremos con más precisión en la tercera sección, promueve separar a otro fragmento de esta. En la mayoría de los predios de Quitumbe la ordenanza es improcedente. Habitantes de estas edificaciones y sobre todo propietarios han expresado, como no pudieron regularizar su construcción. Debido a la impropia ordenanza, que poco tenía que ver con las necesidades de estos predios.

Se debe agregar que uno de los factores de esta problemática, acerca de las ordenanzas no propicias. Es la poca o nula participación de los habitantes de la ciudad, entorno a la toma de decisiones de su habitad y vivienda.

Simultáneamente algo en común que tienen las administraciones zonales es la falta de control de toda la urbe La Agencia Metropolitana de Control (AMC) realiza controles habitualmente con el objeto de verificar que las construcciones en el DMQ tengan la licencia de conformidad LMU, ya que las construcciones no legalizadas pueden ocasionar peligro a la vida de los administrados. Las multas van desde 4 dólares por metro cuadrado y hasta 20.000 cuando excedan de 600 metros cuadrados de construcción.

Sin embargo, se cuenta con poca planificación en los procesos administrativos sancionadores, muchas de las veces se apertura las actuaciones previas, pero no se llega a un proceso administrativo sancionador. Existe conocimiento del por qué se desvirtúan estos procesos, algunos factores pueden ser: incorrecto levantamiento del check list, el administrado desvirtúa el informe técnico, silencio administrativo o la caducidad en competencia de la AMC como órgano resolutor. De esta manera se muestra que el departamento de control y vigilancia no es del todo eficiente en la seguridad de los procesos constructivos y en su posterior acto administrativo (Quito informa, 2022).

3. MARCO TEÓRICO REFERENCIAL

Derecho a la ciudad.

El siguiente punto trata del Derecho a la ciudad y su correlación con el presente trabajo de investigación. Para lograr enfocar objetivos anteriormente planteados, a través del ejercicio de este derecho. Es bien sabido que del primer tema se ha escrito extensamente en varios trabajos. Algunos autores que dan a conocer del tema proponen definiciones que iremos agregando desde los inicios con Henry Lefebvre hasta su resurgir con David Harvey, así como otros. El segundo nace como una exclamación de la ciudadanía a una legalización de predios construidos o por edificarse. La incertidumbre en varios procesos administrativos, el procedimiento ambiguo (desconociendo los principios de la burocracia), la ordenanza no propicia, así como la vacilación en la legalización de predios. Claman por un sustento que apoye el buen vivir de los ciudadanos. Es así como emerge el Derecho a la Ciudad en el presente trabajo de investigación. A su vez, esta sección se interesa en la relación, generada por la regularización de construcciones informales con este concepto. Es así como dicho derecho no puede adquirir una forma retórica y excluible de entre ellos y nosotros, mientras se vive en ciudades precarias (sin acceso a servicios básicos, sin alcantarillado, con suelos no propicios para edificar), no es vivir, ni vivir en ciudad. (Ugalde, 2015)

Se debe agregar también que el reconocimiento de este tema tiene que ver como bandera de las nuevas luchas sociales. Actualmente el flujo del capital, así como la expansión de la ciudad de Quito, es mucho más amplia. La privación del suelo ha ahondado significativamente con la necesidad de un derecho colectivo que auxilie las necesidades del ciudadano. La segregación demográfica en gran mayoría situada en los polos de las ciudades, como es el caso de los suelos competencia de la Administración Zonal Quitumbe, dificultan una restructuración equitativa. La toma de decisiones extendidas en una parte de la ciudad y no en su totalidad, impulsa la privatización del acceso de la ciudadanía en la toma de decisiones.

A su vez las políticas públicas entorno a parte de la ciudad, excluye a otra fracción. Es necesario recalcar que desde la perspectiva de ser parte de la ciudad no se puede privatizar el derecho que nace con ser habitante de una ciudad. El propósito de este trabajo de investigación es mostrar como las decisiones en manos de algunos, afecta edificaciones que no tienen mucha relevancia con las necesidades del común de los predios de esta zona (Camargo, 2016).

En este punto se trata de acercar al lector a la idea acerca del concepto del derecho a la ciudad, en los últimos años y de su historia. Esta idea tiene relevancia, con el libro publicado por Henry Lefebvre: “El derecho a la Ciudad” publicado en los años sesenta y que dio luz a este concepto. Se ha utilizado el término para varias luchas en el plano social, sin embargo, posteriormente en el contenido de Henry Lefebvre hizo un llamado a la conciencia sobre que conlleva la vida urbana. Juntamente con esta crítica, el libro en su título fue el primer portador de lo que representaba el Derecho a la Ciudad. Lefebvre (1969) señala que:

“Es un derecho a la vida urbana a la centralidad renovadora a los lugares de encuentros y cambios, a los ritmos de la vida y empleos del tiempo que permitan el uso pleno y entero de estos momentos y lugares”

Es decir, el derecho de los habitantes de una urbe a construir su ciudad entorno a sus necesidades y hacer de este, su sitio favorito de lucha anticapitalista (Lefebvre, 1972).

Acerca de la doctrina, existen varias ideas, conceptos y enseñanzas argumentadas por técnicos como Mitchell en el 2003, Jouve y el Safi en el 2006, Brown y Correa en el 2010, Busquet en el 2013, entre otros. No obstante, fue David Harvey el que devolvió al escenario el Derecho a la ciudad y su concepción. Mediante un plano más urbanístico situándose en como la historia construye a la ciudad, analiza a la ciudad en un lugar facultado para la participación ciudadana, así como en la lucha entre el capital y la clase obrera. (Harvey, 2014) En este sentido se puede mencionar que renueva la idea de un derecho de apropiación colectiva, de tal manera que atienda a las necesidades de los ciudadanos y no sea un término desgastado en temas políticos (Ugalde, 2015, pág. 570).

David Harvey, le da un sentido a la ciudad y su relación con el capital. Expresa que las ciudades son lugares de intercambio de mercaderías. Así mismo se puede mencionar que las ciudades siempre fueron creadas demográficamente con los excedentes de algún lugar y de muchos pobladores.

El control de estos excedentes siempre estuvo en el poder de pocas manos. Este es uno de los factores que produce un fenómeno de clases. se puede mencionar que una base fundamental de la ciudad está bajo los principios del capitalismo. Emerge así una conexión entre el capital y el desarrollo de la urbe. (Harvey, 2014). La idea históricamente tiene su inicio con la iniciación de la revolución agrícolas en donde los habitantes de un sitio generaban

movimientos económicos. Aquí, cabe resaltar que las plantas como el arroz y las patas fueron las encargadas de domesticar al hombre y darle un sentido de pertenencia a un lugar en específico. El hombre anteriormente era un cazador recolector que no tenía una frontera específica, el mundo era su habitad.

Así mismo la razón de la ciudad no puede dividirse de su alma el habitante de la ciudad, ni de la vida cotidiana de este. Dado que es el espacio donde forja sus relaciones sociales, su interacción con la naturaleza, así como la ciudad brinda sus espacios en donde recrease. Harvey emplea un modo de cambio interno a través del habitante de la ciudad, mejorando posteriormente su ecosistema “la ciudad”. Hay que mencionar de esta forma que no es un derecho individual, en cuanto a que su accionar es meramente colectivo. Así mismo este derecho da un sentido al proceso de restructuración del urbanismo. La voluntad de crear una ciudad, en donde se pueda realizar cambios a procedimientos imprecisos que dificulten la armonía en la misma, es mediante como Harvey intenta demostrar este derecho. De igual modo se lo muestra como un derecho con un tinte irreverente, un espacio de lucha, aplicando rectitud en la ciudad, lo expresa así ya que ha sido un derecho que la historia que ha podido moldear la estructurar del espacio en donde vivimos.

Varias organizaciones de clase obrera utilizaron este concepto en causa de sus batallas. Conforme Robert Castel (1997) el Derecho a la ciudad surgió con la separación entre la parte jurídica y política en base con los derechos del ciudadano esto dentro de un orden económico que conlleva el abatimiento de las masas. En Europa post segunda guerra mundial se inician modelos de seguridad social con el fin de que su voz sea escuchada. En Europa se lo intento llevar a carta cabal, en Latinoamérica tuvo tendencia, pero no se implementó plenamente.

Simultáneamente el derecho a la ciudad a más de tener un impacto en la generación de políticas públicas. Se ha visto empañado en una dimensión política, se lo ha utilizado de manera individual, el cual por su naturaleza tiene una definición global emergente a un colectivo. No está moldeado por el capital sobre el ser humano sino más bien por valores de equidad, justicia y participación ciudadana en las decisiones de habitad y vivienda. En cuanto a la denominación que tomaría el poblador de la ciudad existen varios autores que discuten el sobre el tema. ¿Ciudadano de servicios municipales? ¿Beneficiario de la ciudad o consumidor de la ciudad? (Pinson, 200); surge así mismo la interrogante de ¿ser ciudadano en la ciudad que vive o en el Estado donde se ubica? En la carta mundial del derecho a la ciudad lo define como un derecho colectivo con usufructo sostenible y equitativo de sus habitantes, cabe recalcar que no

menciona a “ciudadanos”. Dicha carta menciona así mismo que es el derecho especialmente de los menos favorecidos, así como de los grupos vulnerables, con el objetivo de obtener un nivel sostenible y equitativo en el desarrollo de la ciudad. B. Colin (2006) señala algunos componentes que cabe resaltar de la carta mundial del derecho a la ciudad: a) promoción de igual acceso a sus habitantes, b) participación de todos los ciudadanos en la toma de decisiones de su habitad y vivienda, c) independencia de los habitantes en la ciudad.

En la Carta de la ciudad menciona también que los habitantes de la ciudad deben estar inmersos en la creación de políticas públicas. Esto quiere decir desde su diagnóstico, su prognosis, su estudio de factibilidad, así como de viabilidad, hasta su implementación (Ugalde, 2015). Un pensamiento que encierra este párrafo es, según Roberto Bobbio (1970) *“el pueblo no gobernara sino hasta que existan los órganos adecuados para llevar al gobierno y para hacer participar a los ciudadanos de la cosa pública”*.

En la discusión intelectual surge el termino de “ciudadanía”. En la extensión de la palabra existen varios conceptos algunos desde una perspectiva social, cultural, y el atributo civil político. Es decir, la identidad de quien le corresponde participar en torno al deseo colectivo y mediante que competencias (Olamendi, 1996). El concepto de ciudadanía nace en la antigua Grecia, donde el ciudadano se consideraba, aquel que podía intervenir en temas del Estado. Los esclavos, mujeres, clase obrera no eran considerados ciudadanos; de aquí que Aristóteles (384 a.C) mencione *“que no es lo mismo ser una buena persona que un buen ciudadano”*. En la actualidad M. Safier patrocina por una nueva generación civil ya que como se mencionó anteriormente la mayoría de las personas viven en una ciudad, lo cual le hace acreedor a derechos. A su vez B. Jouve (2006) menciona que la mayoría de las luchas sociales, políticas, económicas; se las lleva a cabo en las metrópolis, no en contra del Estado gubernamental. El autor menciona que esa es una manifestación positiva que genera el Derecho a la ciudad (Ugalde, 2015, pág. 573).

Una cosa son los Derechos humanos y otra el Derecho a la ciudad. La primera relación fue desde el periodo de la de la posguerra donde la exclamación a vulneración de derechos de primera generación, generalizaron todo acto benévolo a los derechos humanos. De esta manera se ha intentado relacionarlos, lo cual merma el significado específico de dicho derecho. Simultáneamente, su relación se da al promulgar modelos éticos y democráticos en la edificación de una sociedad optima. Dicho de otra manera, los derechos humanos tienen un tinte individual en cualesquiera de los planos urbanísticos. Es decir, su la relevancia que tiene

con el derecho a la propiedad hace difícilmente relacionable con el Derecho a la Ciudad. (Ronilk & Garcia, 2019). La gran mayoría de habitantes en las ciudades en especial los que viven al margen de poblar decentemente en ellas, están excluidos del concepto de derechos individuales, justificando el derecho a la propiedad (Ronilk & Garcia, 2019).

Por lo que se refiere los comienzos en el ámbito global, en organismos internacionales unos de los primeros planes fueron promovido por la UNESCO. Daba a conocer varias actividades referentes a temas urbanos, esto por consiguiente a la reunión de diciembre del 2005. Sin embargo, no se trató objetivamente, ni técnicamente el derecho a la ciudad, tampoco se implementó un instrumento normativo internacional, que reglamente acerca del tema. Algo semejante ocurrió en el 2010 promovido por UN- HABBIT, dedico su quinta sesión para tratar el tema a través del Foro Urbano Mundial. Por otro lado, el derecho a la ciudad tuvo una mejor acogida en la proyección de agendas globales como de objetivos sostenibles. A comienzo del 2016 por su amplio espectro, el derecho a la ciudad fue adherido a varios proyectos de amplio alcance, entre estos la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible ODS. Así también como su objetivo número once que promulga lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.

Al mismo tiempo por la gestión de organizaciones no gubernamentales internacionales se ha logrado en los últimos años promover la Carta Mundial del Derecho a la Ciudad (Ronilk & Garcia, 2019, pág. 15).

Por lo que se refiere al ámbito local, Quito dispone de una sentencia de la Corte Constitucional con un tipo de acción extraordinaria de Protección No. 2167-21-EP/22. En la cual se demanda al DMQ Extracto de Acción de protección extraordinaria de protección No. 2167-21-EP/22:

“El Municipio del Distrito Metropolitano de Quito a través de sus instituciones y autoridades tiene directa responsabilidad en la vulneración de derechos constitucionales no solo sobre nosotros como copropietarias de un predio afectado, sino de todas las personas y familias que de manera directa e indirecta se ven afectadas por los daños que ha ocasionado y está ocasionando el Río Monjas. Daños que, reitero, no son producto de la naturaleza ni del accionar de la ciudadanía, sino exclusivamente de las autoridades municipales, pues son ellas quienes ocasionaron que una vertiente natural ubicada en la que entonces se llamaba "Quebrada del Colegio" se convirtiera

en un río de aguas servidas, generando con ello una contaminación ambiental sin precedentes (...)” (SENTENCIA 216-21-EP/22, pág. 21).

Se indago sobre los derechos al agua, así como al desarrollo sostenible de ambiente sano y escasamente contaminado. Con el objeto de preservar el bien patrimonial “CASA HACIENDA CARCÉLEN” así como una reparación integral a los accionantes y al Río Monjas como patrimonio cultural. La motivación considero que el río Monjas es sujeto a todos los derechos de la naturaleza reconocidos en la Constitución de la Republica del Ecuador y declaro que los derechos vulnerados fueron: Derecho al medio ambiente sano Art. 66. 27. Derecho al hábitat Art. 30. Derecho al hábitat Derecho al agua Art. 12. Conservar el patrimonio cultural y natural del país, y cuidar y mantener los bienes públicos Art. 83. 13.

Por otra parte, la Constitución de la República del Ecuador (CRE) ampara el derecho a la ciudad en su artículo 30, establece que: *“Las personas tienen derecho a un hábitat seguro y saludable, y a una vivienda adecuada y digna, con independencia de su situación social y económica.”*

Así mismo la Constitución de la Republica del Ecuador (CRE) establece el disfrute pleno de la ciudad en su artículo 31, estable que: *“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 (...).”*

En el ámbito del Distrito Metropolitano de Quito como gobierno autónomo descentralizado en función de sus competencias, la Constitución de la Republica del Ecuador en su artículo 240, establece que: *“Los gobiernos autónomos descentralizados de las regiones, distritos metropolitanos, provincias y cantones tendrán facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales.”*

Por lo antes mencionado se muestra que el Derecho a la Ciudad en su goce y ejercicio de atribuciones, está amparada en la Constitución de la República del Ecuador.

Administración Zonal Quitumbe.

En base a lo expuesto, la Administración Zonal Quitumbe, lo ciudadanos puedan participar en la toma de decisiones a través del reencuentro de los moradores y de la sociedad

civil, con una armonía acorde al suelo con el que las historia fue construyendo este territorio. Mientras tanto que se transforme en un agente de cambio, que cuando el accionar no sea propicio y afecte o vulnere el buen vivir de la comunidad se alce la voz. Es decir, un ejemplo claro es la sentencia de a “monjas”, en la que se observó cómo se reivindicaron derechos personales, así como de la misma ciudad, convirtiéndose en una pauta para las demás administraciones. De esto modo se permitir abordar el involucramiento directo en la toma de decisiones de su nicho, tomadas en las mesas técnicas. Que se muestre y sintetice parámetros urbanos (con discrecionalidad en la norma), acorde a la realidad en forma de manual, que los vecinos puedan entender y saber que estos lineamientos son los que necesitaba su habitad. Al mismo tiempo que el enfoque jurídico-legal, sea en el fondo del problema de estos barrios no en la fachada literalmente de las construcciones.

En este contexto, Quitumbe es una de las 8 administraciones en el DMQ, gestiona las 5 parroquias periféricas del sur de Quito: Quitumbe, La Ecuatoriana, Guamaní, Chillogallo y Turubamba. Se caracteriza por su alto crecimiento poblacional. Es de suma importancia los barrios en esta administración, ya que son el límite de la extensión de Quito, a más de poseer lugares significativos para la ciudad como el terminal terrestre Quitumbe. Con las tendencias de aumento de población en el DMQ, se pronostica una metamorfosis en la estructura del uso y ocupación del suelo.

El Plan Municipal de Ordenamiento Territorial (PMOT), despliega la prognosis acerca del aumento de población en tres de las cinco parroquias urbanas de dicha administración. Quitumbe, Solanda, Puengasi, Guamani, Turubamba, Calderón y San Isidro del Inca.

Estos barrios y predios produjeron la extensión de Quito desde los años setenta con una de las causales: “la reforma agraria”, en este sentido Gómez (20015, p.101) expresa:

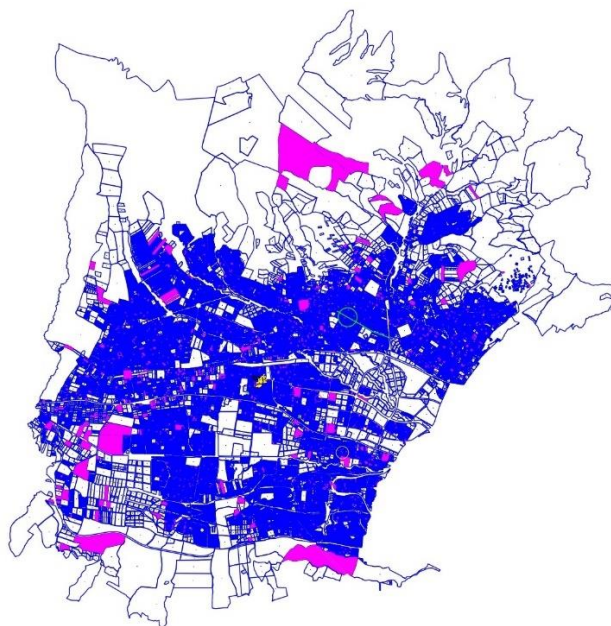
“(...) El Suelo urbano, creció desde la década de 1970, a través de invasiones y venta de lotes en mercados informales, principalmente en los contornos de la ciudad en expansión. Cientos de miles de viviendas, muchas precarias, se han ido erigiendo sobre zonas agrícolas, ganaderas, de protección ecológica, quebradas, incluso en zonas consideradas de alto riesgo. Esa forma de asentamiento humano ha ocurrido al mismo tiempo que otros procesos planificados y regulados por el Municipio”.

Para Santilla (2017, p.12) la extensión más tangible del sur en territorio y población radica:

“A partir de los años noventa, la zona sur alcanza aproximadamente el 40% del área de la ciudad y cerca del 50% de la población con un proceso importante de consolidación urbana, especialmente en la última década. Sin embargo, en el plano simbólico mantiene hasta la actualidad una imagen peyorativa asentada ahora más en la representación como un espacio relegado antes que en carencias materiales objetivamente medibles”.

De lo antes mencionado, se puede observar en el siguiente gráfico lo que representa el sur, en la Administración Zonal Quitumbe.

Mapa de Administraciones Zonal Quitumbe.



Fuente: DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, 2022.

El área aproximada la administración Zonal Quitumbe es de 11.119,44465 hectáreas.

Por lo que se refiere a los pobladores de la Administración Zonal Quitumbe, la gran mayoría de personas que edificaron en estos predios no son oriundos de este lugar (Cornejo, 2017). La cifra que maneja INEC acerca de población y demografía es que el 72% de las cabezas de hogar no nacieron en Quito. En cuanto a sus hijos el 87% nacieron y cursaron la primaria, así como la secundaria en esta ciudad. Cabe cuestionar si este derecho está inmerso

en el plano cotidiano de la vida de estas personas. De aquí la importancia de indagar el derecho a la vivienda y al buen vivir inmersos en nuestra constitución y relacionada con la regularización de construcciones informales. Así mismo, se intenta indagar si su situación con el tema de investigación es precaria o a su vez hace falta mejorar (INEC, 2010).

Al mismo tiempo con el fin de diferenciar si el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito aporto significados relacionados con el Derecho a la Ciudad proponemos comparar diferentes ordenanzas vigentes en el periodo 2009-2019. O su vez, por el contrario, tuvo relevancia en otro aspecto administrativo, con una proyección más a actos administrativos sancionadores. Específicamente en la conveniencia de contar con una ordenanza acorde a la necesidad y utilidad del administrado es importante por dos aspectos: a) al tener una ordenanza de regularización acorde a los predios administrados por la Administración Zonal Quitumbe, se muestra lo realmente utilitario en este universo, y b) se hubiera minimizada las tasas de legalización en los administrados, así como la movilización de agentes fiscalizadores. Así mismo después de revisar conceptos que abarcan el Derecho a la Ciudad, este trabajo de investigación indaga acciones jurídicas, normativa, acerca de los pobladores inmersos en dicha administración. Con respecto a la doctrina inmersa en el Derecho a la Ciudad. (Ronilk & Garcia, 2019, pág. 14).

Hábitat y vivienda.

Primero se deberá enfocar en la definición de habitad, la más común de algunos profesionales es: "El hábitat de un organismo es el sitio donde vive o el lugar en el cual se lo encontraría." Dado que existen varias definiciones en torno al tema, algunas concebidas desde el hábito. (Bitetti, 2012). Se desarrollará esta sección con la premisa antes mencionada, ya que el interés de este punto es enfocar el desarrollo y el sentido de pertenencia en donde se desarrolla el ciudadano de la Administración Zonal Quitumbe.

Por lo que se refiere a la definición de vivienda no es tema particular del trabajo darle una definición burgués, relacionada con la propiedad privada. Mas bien tiene consecuencia con varios ciudadanos que han buscado constantemente mecanismos propios para resolver las disputas en torno a la regularización de construcciones y asentamientos informales, a los mercados de vivienda, así como a los especuladores de tierra (Gomez & Cuvi, 2016).

La vivienda promovida mediante la gran escala de asentamientos informales promueve nuevas dinámicas en el ámbito social. Se debe agregar también que la vivienda puede personificar e infundir la noción de espacio y pertenencia. Todavía cabe señalar en el plano individual que las personas impuestas a vivir en espacios diferentes a los de su ecosistema, pueden experimentar complicaciones en su estilo de vida y relaciones interpersonales. Mas aun cuando las personas edifican y diseñan en predios de cierta índole que les da una connotación y una rectoría para convertirse en actores sociales desde su entorno, con base al estilo de vida que llevan a cabo (GLEDHILL, 2009).

Por lo que se refiere a la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030, tienen como fin rector en la gestión conseguir hábitats con proyección a futuro para lograr un equilibrio por medio de la naturaleza y una sociedad inclusiva. En concordancia la Constitución del Ecuador, que señala que todos los habitantes tienen el derecho a un habitat seguro y saludable; de la misma forma una vivienda adecuada, inclusiva y digna. Independientemente de su condición socioeconómica (CRE, 2008, art. 30).

Es crucial adoptar un enfoque holístico e inclusivo en la gestión del hábitat, tomando en cuenta aspectos físicos, sociales y ambientales para garantizar la sostenibilidad a largo plazo. En este sentido, la definición de hábitat es fundamental para entender los desafíos que enfrentan los habitantes de la Administración Zonal Quitumbe y encontrar soluciones efectivas que contribuyan a un futuro más sostenible y justo.

La importancia del derecho a la ciudad es indudable en cualquier planificación urbana y en la consecución de un desarrollo sostenible en un contexto global. La Agenda de Desarrollo Sostenible 2030 establece la meta de garantizar un acceso equitativo a los recursos urbanos y la igualdad de oportunidades para todos los habitantes de las ciudades. Se busca abordar los desafíos que enfrentan las ciudades para lograr una gestión sostenible y efectiva del hábitat, que tenga en cuenta no solo los aspectos físicos, sino también los sociales y ambientales.

Es fundamental la planificación participativa para garantizar la universalización del derecho a la ciudad, así como la promoción de la vivienda y el hábitat adecuados, inclusivos y dignos para todos los ciudadanos. Sin embargo, en la investigación realizada se observa una falta de atención y enfoque en estos dos aspectos cruciales del derecho a la ciudad, lo que resulta en una marginación de gran importancia. Por tanto, se requiere de un esfuerzo conjunto

y continuo para garantizar que todos los ciudadanos de la Administración Zonal Quitumbe tengan acceso a un hábitat sostenible y una vivienda adecuada.

Hábitat y Vivienda en el Distrito Metropolitano de Quito DMQ.

En una ciudad poblada de migrantes en su mayoría como es la ciudad de Quito. No se puede divorciar imparcialmente el conflicto social con el de la vivienda. Se muestra que por la geografía de Quito los mayores asentamientos de anteriores pobladores de lugares rurales están en el sur. Competencia de la administración zonal Quitumbe. Siendo lugares en la ciudad tentativos por ofrecer mayoritariamente servicios de agua y de luz. Pero que requieren de una infraestructura, acorde al suelo de estos sitios. Así como el dinamismo en las actividades económicas. (GLEDHILL, 2009)

Avanzando en nuestro pensamiento, desde lo más general hasta llegar aterrizar en el contexto local. La Constitución de la República del Ecuador, ampara el hábitat y vivienda, menciona en su Art.30 “*Las personas tienen derecho a un hábitat seguro y saludable, y a una vivienda adecuada y digna, con independencia de su situación social y económica*” (Constitución de la República del Ecuador [CRE], 2008).

Así como en el Art. 31.- “*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 (...)*”. (Constitución de la República del Ecuador [CRE], 2008). No obstante, la problemática en torno al hábitat y vivienda, así como su repercusión en la vida digna, no es ajeno al Ecuador ni a su norma. Esto se lo puede visibilizar conforme la carta magna.

Es fundamental señalar la distinción entre aquellos que adquieren terrenos en los barrios del sur de la ciudad, como Guamaní, Caupicho, Santospamba, La Nueva Aurora y San Fernando, para evitar el pago de las elevadas tasas agrícolas, y los especuladores de tierras y constructoras que buscan maximizar su ganancia, sin considerar la sostenibilidad del uso y ocupación del suelo, lo que puede poner en riesgo la vida de las personas y el medio ambiente. Si bien la evasión de tasas agrícolas puede ser una motivación comprensible, la construcción de viviendas en estas áreas debe ser abordada con precaución. Este problema plantea una pregunta esencial: ¿No debería enfocarse en estos temas la próxima ordenanza en la regularización de construcciones informales?

Plan de Uso y Ocupación del Suelo (PUOS).

El presente trabajo como en su titulación, tiene delimitado el periodo 2009 y 2019, por lo cual se hace necesario considerar el Plan de Uso y Ocupación del Suelo.

La expansión urbana acelerada de Quito ha tenido consecuencias preocupantes, tales como la iniquidad en el acceso a espacios recreativos y la relación problemática con la naturaleza.

El caso de "Monjas" es un ejemplo destacado de esta problemática, que ha tenido efectos culturales y de segregación en la zona. En este sentido, la perspectiva del derecho a la ciudad ha sido esencial para abordar el problema y obtener resultados exitosos, mediante la promoción de la participación ciudadana y la búsqueda de la justicia social y la equidad en el acceso a servicios y oportunidades.

La promulgación de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial en 2016 marcó un hito importante en el abordaje de los asentamientos informales en Ecuador. En consecuencia, se estableció el Plan de Uso y Ocupación del Suelo (PUOS), como una herramienta para enfrentar esta problemática. El propósito fundamental del PUOS es garantizar la sostenibilidad del territorio, mediante la promoción de un desarrollo equitativo y la prevención de la expansión urbana incontrolada hacia áreas rurales.

Este enfoque proactivo es esencial para evitar la fragmentación del territorio y el desequilibrio de las comunidades urbanas y rurales. El PUOS busca asegurar una gestión del suelo responsable y adecuada, evitando la sobreexplotación de los recursos naturales y la creación de asentamientos informales en áreas de riesgo. En definitiva, se trata de una estrategia de planificación territorial que busca unificar criterios, establecer prioridades y mejorar la calidad de vida de la población.

Plan de Uso y Gestión del Suelo (PUGS).

El enfoque que engloba el PUGS, sostiene como fundamento rector al PUOS y la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. El enfoque de esta ordenanza en vigencia es abordar el uso sostenible, desacelerar la expansión urbana, reducir la presión sobre los recursos naturales y mejorar la calidad de vida de las personas.

Se ha propuesto un Modelo territorial para abordar la problemática del Distrito Metropolitano de Quito, que incluye lineamientos, directrices y planificación para lograr una armonía urbana a través de la creación de microrregiones sostenibles. Esta iniciativa busca una planificación territorial eficiente que considere el uso sostenible del suelo y la protección del medio ambiente. La creación de microrregiones sostenibles es una estrategia innovadora que busca integrar las necesidades sociales, económicas y ambientales en la planificación territorial, asegurando un crecimiento ordenado y sostenible del Distrito Metropolitano de Quito.

El plan propone zonas homogéneas para abordar la desigualdad en las construcciones y problemas de edificabilidad. Esto implica construcciones con tratamientos similares en términos de ocupación, lote mínimo, número de pisos y estudio de suelo. El Informe de Regularización Metropolitana (IRM) se conoce también a se utiliza para dar a conocer a los administrados, lineamientos en torno a la construcción también conocido como "línea de fábrica".

Lo que nos lleva a preguntarnos: ¿cómo se llevó a cabo la implementación del plan de homogeneidad en el Distrito Metropolitano de Quito? En particular, se aborda el caso de la Administración Zonal Quitumbe y cómo sus construcciones se vieron involucradas en el proceso de legalización. Se presentarán representaciones gráficas que ilustran la normativa establecida, los informes presentados al Municipio y la realidad observada en la zona. Esto permitirá indagar y evaluar la efectividad del plan y sus repercusiones en la población local.

En la fecha que se desarrolla el presente trabajo marzo 2023, entro en vigor el Plan de Uso y Gestión del Suelo.

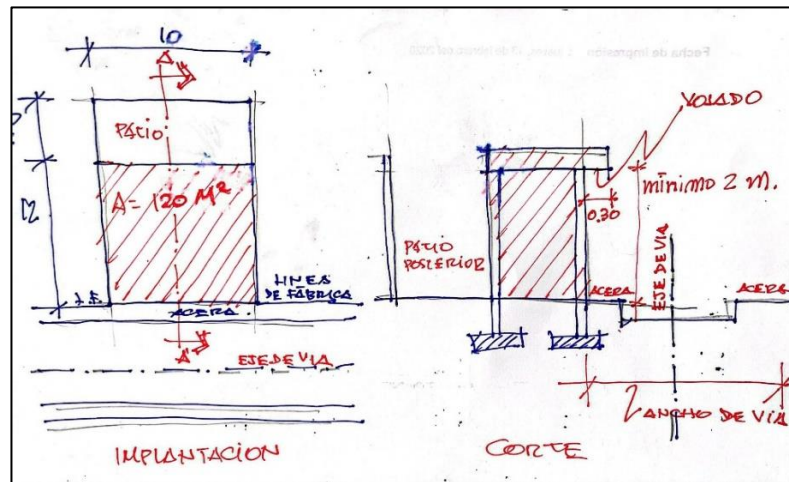
Normas y reglas técnicas de arquitectura y urbanismo.

Son es especificaciones de orden técnico a ser respetadas por el administrado garantiza la seguridad de las personas, viene y el ambiente, y coadyuva al orden público u la convivencia ciudadana.

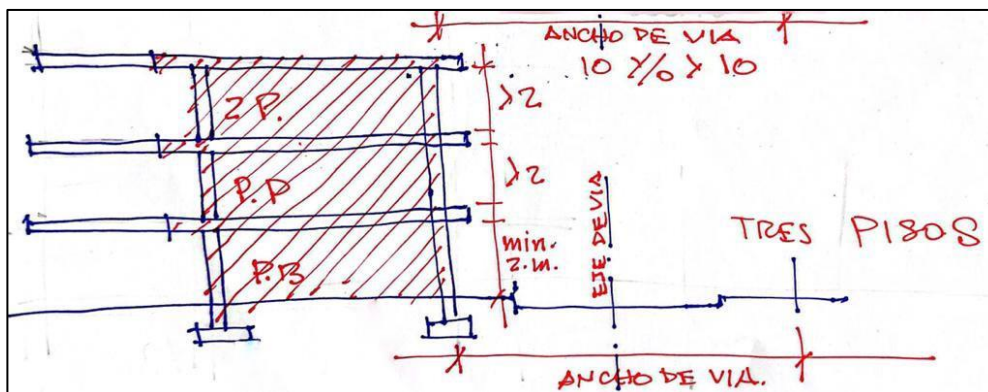
En el caso específico reconocimiento de construcciones informales el ámbito esta comprendido y aplica a las construcciones realizadas desde el año 2006 hasta el año 2019.

Su aplicación está dirigida a la “tipología” vivienda que a su vez también tendrán su aplicación a características individuales de cada una de ellas.

1.- Edificaciones individuales existentes de un piso de altura hasta 120m² de construcción.



2.- Edificaciones de uno-dos y tres pisos de altura que superen los 120m²

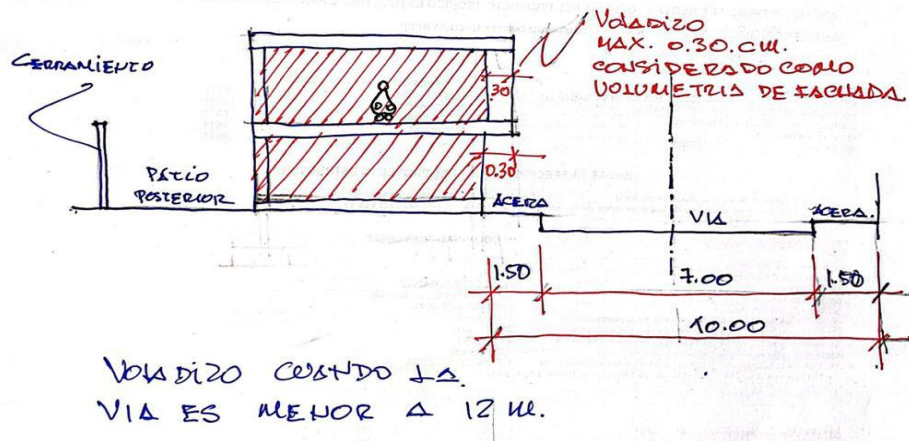


La transgresión más notoria en las construcciones informales se da en la estructura con relación directa con el número de pisos, por lo que es necesario que se haga una evaluación por parte de un profesional y dé a conocer recomendaciones.

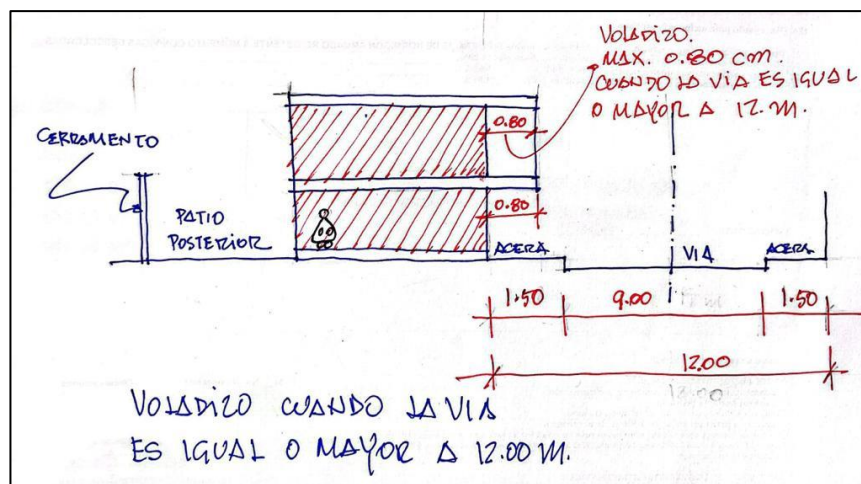
Por lo que se refiere a los voladizos el criterio utilizado por el dueño o las persona que construye este tipo de viviendas es obtener el mayor provecho del espacio sin considerar ductos de ventilación, así como pozos de iluminación para las áreas habitables una construcción que brinde un buen vivir al ciudadano.

Por esta razón los voladizos especialmente con frente hacia la vía tienen mayor dimensión de la norma. Para mayor comprensión se muestran la representación gráfica, según las normas de arquitectura y urbanismo.

- Voladizo cuando la vía es menor a 12 metros, deberá tener máximo 0.30 centímetros.



- Voladizo cuando la vía es igual o mayor a 12 metros, deberá tener máximo 0.80 centímetros.



En estas reglas técnicas de arquitectura y urbanismo en concordancia con la ordenanza metropolitana No. 0334 y 0332, fueron pilar fundamental para regularizar las construcciones informales.

De las 2 representaciones gráficas podemos observar el patio posterior, el cual, si la vivienda no contaba con los 3 metros de retiro, la construcción no era regularizada “según la norma” (CONSEJO METROPOLITANO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO (DMQ), 2019).

El voladizo y el retiro posterior eran dos de los requisitos más importantes para regularizar las edificaciones según la ordenanza 0444; sin embargo, cabe señalar que al municipio poco o nada le importaba que estos predios no respeten el retiro de quebrada o que se regularicen en un suelo no propicio para edificar, características que ponen en riesgo la vida del administrado. La siguiente imagen sirve para ejemplificar predios que si fueron regularizados bajo esta ordenanza:

Predio regularizado por el DMQ (foto casa en ladera).



Fuente: Andrea Gómez, 2015.

El asentamiento cuenta con 21 lotes de los cuales 19 fueron regularizados en febrero del 2014. El 2% conforme al Plan de Uso y Ocupación del Suelo es quebrada rellenada en el oriente, lo cual hace que estos predios sean propensos a inundaciones. Estos predios formaban parte de una hacienda agrícola (Gomez & Cuvi, 2016, pág. 113).

4. METODOLOGÍA

|

En el marco de la presente investigación, se adoptó una metodología de investigación y de campo para indagar en la regulación de construcciones informales. La técnica de mapeo conceptual permitió identificar los componentes y las relaciones relevantes asociadas con la regulación, lo que resultó en una visualización clara de los factores clave involucrados en el proceso. Como resultado, este estudio contribuye significativamente al desarrollo de un enfoque más sistemático, práctico y detallado para la regulación de construcciones informales.

El primer punto hace referencia a la normativa que regula la regularización de construcciones informales, la cual es fundamental para establecer los criterios y parámetros necesarios para garantizar la seguridad y habitabilidad entorno a edificaciones. Asimismo, dicha normativa proporciona un marco legal para el proceso de regularización, lo que contribuye a una mayor transparencia y eficacia en el procedimiento. En cuanto al segundo punto, la presentación de planos ante el municipio es crucial para asegurar que la edificación cumpla con los requisitos establecidos en la normativa, y también puede ayudar a identificar posibles incumplimientos o irregularidades. Por último, el tercer punto se enfoca en la comprensión de la realidad para identificar oportunidades y desafíos relacionados con la regularización de construcciones informales, con el fin de elaborar conclusiones y recomendaciones adaptadas a las necesidades específicas de cada caso.

Con respecto al muestreo, fue focalizado en los ciudadanos que habitan dentro de la Administración Zonal Quitumbe y en los lotes regularizados dentro de esa circunscripción.

Para el desarrollo de esta investigación se utilizarán los siguientes modos: jurídicos, arquitectónicos, históricos, administrativos y socioculturales, con el fin de darle un carácter práctico y de este modo mostrar la realidad.

Por lo que se refiere a recolección de datos, se emplearon: revistas igual que libros impresos y digitales, censos, internet, artículos científicos, estadísticas, indagación, trabajos de investigación referentes al tema, ordenanzas y normativa jurídica.

5. RESULTADOS

La ordenanza en relación con la regularización de construcciones en el periodo 2009-2019.

El principio del vocablo ordenanza se origina de la palabra orden, por lo tanto, es una norma de carácter general emanada por un Consejo Municipal en competencia territorial y

gobernado por una alcaldía, que establece limitaciones a la propiedad privada y al administrado (EUROINNOVA, 2022). En consecuencia, las ordenanzas son expedidas para toda la ciudad, la circunscripción que tiene competencia es toda la ciudad de Quito.

Las ordenanzas vigentes en este periodo referente a la regularización de construcciones informales fueron la ordenanza 0434 que fue expedida el 08 de octubre de 2012, y 0432 que fue expedida el 13 de agosto de 2013, las dos fueron emitidas por la Comisión de Suelo y Ordenamiento Territorial. Las dos ordenanzas ibidem tenían en particular para la emisión de licencia de conformidad LMU 20, las características mencionadas anteriormente, el volado y el retiro posterior, sin estos dos requisitos no se podía regularizar ningún predio. Partiendo del principio de buena fe las dos ordenanzas tenían como objeto en ejercicio de sus competencias en el marco legal constantes acordes a los artículos 57 y 322 del COOTAD y al número 1 y 8 de la Ley Orgánica del Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito, legalizar propiedades tal cual como estaban construidas, pero que estén sujetos a los dos requisitos mencionados con anterioridad (EL CONSEJO METROPOLITANO DE QUITO, 2013).

Conforme a la metodología empleada en el presente estudio, es necesario destacar que el tercer punto guarda relación con los resultados obtenidos en base a la ordenanza y a las reglas técnicas de arquitectura y urbanismo. Se observa una incongruencia en la ordenanza 0432 y 0434, pues se enfocaba en objetos superfluos para emitir la licencia de conformidad LMU 20, al existir normas técnicas de edificabilidad estructural que protegen la vida del administrado como lo son: el estudio de suelos, las zonas de edificabilidad que menciona el PUOS y el PUGS, los planos (arquitectónicos, estructurales, sanitarios, de bomberos), la ordenanza simplemente se enfocó en objetos superfluos. En la cual no se tomó en cuenta las particularidades de la administración zonal Quitumbe como son: suelos de carácter agrícola y volcánica, construcciones que de más de 4 pisos que tenían 4 barrillas de estructura, construcciones que no fueron realizadas por técnicos de la rama; simplemente fueron construidas por el principio de buena fe del administrado.

De esta forma cabe señalar que las dos ordenanzas ibidem a más de no tener en consideración las particularidades de los predios en la Administración Zonal, daban paso a vacíos legales, como es el caso de los volados, el administrado tenía la potestad de presentar un acta de mutuo adosamiento compareciendo con el vecino colindante y este requisito se extinguía. Así mismo en la presentación de planos y normas técnicas el profesional de la rama, cuando la construcción no cumplía con los requisitos para regularizar como volados y retiro

posterior, adecuaba el proyecto ingresado al municipio acorde a la norma y posterior a esto el municipio emitía el certificado de conformidad LMU – 20 La Licencia Metropolitana Urbanística. El ordenamiento jurídico daba puerta abierta a estas picardías.

Estas consideraciones suscitan una pregunta clave: ¿Cuál es el alcance de la ordenanza en torno a este tema? La ordenanza tiene competencia en toda la circunscripción del Distrito Metropolitano de Quito, abarcando tanto las áreas de carácter rural, como Guamaní, Santospamba, Chillogallo; así como las áreas urbanas, como el Centro Histórico, González Suárez y La Carolina, entre otros. La ordenanza muestra que tenía tintes de ser realizada para estos últimos.

¿Qué hacer con esta discordancia?

Para solucionar la discordancia identificada entre la ordenanza y los vacíos legales en la regulación de las edificaciones, es fundamental una actualización de la normativa. De esta manera, se podrán abordar adecuadamente los problemas reales que presentan los asentamientos informales en la ciudad de Quito. Además, se debe poner en marcha medidas efectivas para evitar la evasión de las tasas agrícolas por parte de los adquirentes de tierras en los barrios del sur. Para resolver esta situación, se deben considerar soluciones integrales que aborden la problemática de la regularización de la construcción informal. Estas soluciones deben tomar en cuenta la realidad específica de cada zona y la implementación de políticas públicas que aborden de manera efectiva el problema. Es necesario involucrar a todos los actores relevantes, incluyendo a las comunidades, expertos en planificación urbana, empresas constructoras y autoridades locales, con el fin de encontrar soluciones sostenibles a largo plazo. Mas aun cuando las administraciones zonales son creadas con el objeto exclusivamente de la descentralización administrativa y de asistencia hacia sus habitantes, a fin de lograr la participación de la ciudadanía, además, también siendo rectores del ámbito territorial (Pérez J. M., 2004). En este sentido el artículo 486 del COOTAD reformado establece:

“(...) Cuando por resolución del órgano de legislación y fiscalización del Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano, se requiera regularizar y legalizar asentamientos humanos consolidados de interés social ubicados en su circunscripción territorial en predios que se encuentren proindiviso, la alcaldesa o el alcalde, a través de los órganos administrativos de la municipalidad, de oficio o a petición de parte (...)”.

En este sentido, el criterio técnico en función de sus competencias sería proponer una delimitación de la planificación urbana, conforme a la clasificación de zonas que maneja el PUGS; sectorizar por qué existen particularidades en los predios de Quitumbe y en consecuencia emitir una ordenanza factible conforme la zonificación de estos predios.

6. CONCLUSIONES

Llegado a este punto se presentan las conclusiones y continuo las recomendaciones para cada numeral:

1.- Se encuentra una deficiencia en la planificación respecto a la extensión de Quito

Se recomienda:

a) Considerar el plan Quito que contiene una prognosis desde 1970 referente a la extensión de la ciudad. Puesto que la ciudad no dispone una contingencia para continuar expandiéndose. b) Aplicar políticas públicas conforme al art. 486 del COOTAD en torno al desarrollo expansivo de Quito, orientados en la Nueva Agenda Urbana, el Habitat 3 y los objetivos de desarrollo sostenible, así como la zonificación establecida en el PUGS respondiendo al modelo de la ciudad que la historia construyo, factibles para la Administración Zonal Quitumbe, unificado sectores equivalentes con uso y ocupación de suelo similar, como lo son los de la zona 3 y zona 4 correspondientes a dicha administración. c) En caso de proponer esta ordenanza viable se recomienda no regularizar más barrios en límite del sur como Cutulagua y Guamaní, de esta manera los barrios situados alrededor de Cutulagua sigan siendo competencia del Cantón Mejía.

2.- El derecho a la ciudad es un concepto aun distante, sin embargo, existe normativa que lo vincula al DMQ.

Se recomienda:

a) Reunir a los representantes y directivas de barrios a mesas técnicas e implementar una evaluación de impacto en torno a las decisiones tomadas en su nicho. b) El Municipio mediante su órgano de control la AMC debe alcanzar un mayor control en lotes con proyección a construir en suelos no propicios para edificar conforme a las zonas estratégicas emitidas por el PUGS, zona 3 y zona 4. La AMC, no puede descansar en consecuencia, de que la fundición de obras a construir en predios sin licencia de construcción, la mayor parte se realizan cuando la AMC no está en funciones (fines de semana, feriados). c) En términos

georreferenciados Quitumbe tiene una estructura urbana tentativa, así como fácil accesibilidad y áreas verdes. Con el objeto de que se convierta en una administración zonal sostenible en el ámbito económico, se recomienda implementar un lugar de recreación planificado. d) Toda ordenanza, y normativa legal debe ir en concordancia con la Constitución de la Republica del Ecuador. Los lineamientos que componen el Derecho a la ciudad, así como su goce en el territorio ecuatoriano, están reconocidos en la Constitución de la República del Ecuador, los cuales referentes al presente trabajo son: el agua potable (Art. 12 C.R.E), habitad y vivienda (Art.30 y Art.375 C.R.E), participación ciudadana (Art.31C.R. E), y vida digna (Art.66 número 2 C.R.E).

3.- El sistema de ordenanzas de la regularización de construcciones por su naturaleza es para la circunscripción de la ciudad, por consiguiente, al existir una ciudad tan heterogénea y fraccionada las ordenanzas no son propicias para Quitumbe.

Se recomienda:

a) Proponer una delimitación en futuras ordenanzas de planificación urbana, en concordancia con la clasificación de zonas vigentes en el PUGS, esto es factible si se toma en cuenta la zona 3 y 4 de similares características de acuerdo al IRM en el incremento de pisos de número de pisos, y las cuales son competencia de la Administración Zonal Quitumbe. De esta manera se forma una autonomía que respete las particularidades de estos predios respecto a la regularización en construcciones informales. Dado que su peculiaridad demográfica, su característica de albergar ciudadanos migrantes (extranjeros, nacionales); hace que Quitumbe no sea una zona homogénea en comparación con el resto de Quito, en ningún ámbito mucho menos en las construcciones. b) Así mismo mediante la entidad colaboradora “El colegio de arquitectos”, se dé lineamientos específicos para construcciones nuevas, que tengan una similitud de edificabilidad, con el objeto de no vivir en una ciudad con tantos contrastes. c) Se recomienda también al colegio de arquitectos entidad colaboradora en la revisión técnica de proyectos nuevos a construir, solicitar al administrado un estudio de suelo en todas las construcciones proyectadas a construir en Quitumbe independientemente del número de pisos a edificar o existentes, Quitumbe tiene la particularidad de que los suelos fueron de carácter agrícola y volcánicos por lo tanto necesitan de este dicho estudio, en vista de que cada predio tiene particularidades diferentes. d) Quito dispone de una entidad llamada “habitad y vivienda” que posee unas zonas estratégicas para la acreditación de pisos y edificabilidad en la cual, si el IRM delimita ciertos pisos, esta autoridad en función de sus competencias acredita la construcción de más plantas con el pago de una tasa a esta entidad. Se recomienda no dar paso

a la compra de pisos en la administración zonal Quitumbe, puesto que varias zonas no son propicias para construcciones de más de 2 pisos.

4.- El Enfoque de las ordenanzas para emitir la Licencia Metropolitana de conformidad LMU20, no acapara varios aspectos del buen vivir y la vida digna conforme a los artículos 30, 31 y 240 de la Constitución de la República del Ecuador. Se regularizó construcciones al borde de la quebrada, que caso omiso hacen al retiro de esta y que en consecuencia sitúan al administrado en posibles estadísticas mortales, en caso de un sismo de las magnitudes del terremoto de Ecuador del 2016.

Se recomienda:

a) Establecer responsables a través de tipificar delitos urbanísticos en base al Derecho Penal en contra de gobiernos municipales que a través de sus atribuciones y competencias expedieron ordenanzas que situaban al administrado en circunstancias de peligro, como instrumento para mitigar la protección de la ciudad, así como los componentes, acerca del uso y ocupación de suelo territorial, el patrimonio cultural y el disfrute efectivo del derecho a la ciudad (Tufiño Loza, 2017). En este caso la responsabilidad tiene que ser jerárquica a alcaldes y concejales que ejecutaron la ordenanza 0434 y 0432, las cuales fueron discutidas y aprobadas en sesiones por los mismos. b) Por otro lado el autor Rodrigo Bueno Vásquez, hace mención a que el Derecho Urbanístico tiene en esencia al Derecho Administrativo, en otros términos son semejantes, solo son diferentes en la selección de nociones, con efectos pedagógicos. De esta forma cabe resaltar que el (presidente del Consejo Metropolitano de Quito, vicepresidente de dicho consejo y secretaria general) son responsables de sanciones, así lo menciona el Artículo 4 del Código Orgánico Administrativo (COA) en competencia, que hace mención: *“El Estado hará efectiva la responsabilidad de la o el servidor público por actos u omisiones dolosos o culposos. No hay servidor público exento de responsabilidad”*. Dichas decisiones serán sancionadas con correctivos previstas en el ordenamiento jurídico (CODIGO ORGANICO ADMINISTRATIVO [COA], 2017).

5.- El sistema de ordenanzas es propenso a ser vulnerado por el ciudadano. Como se muestra en las representaciones gráficas referente a voladizos y retiro posterior (requisitos para la regularización), el ciudadano presentaba su proyecto sustentado en planos acuerdo a la ordenanza, por consiguiente, el municipio regularizaba estas construcciones. Cuando la realidad era otra.

Se recomienda:

a) En posteriores procesos de regularización se archiven estos lineamientos. Por qué en dichas construcciones es factor común que el volado sobre pase la norma. b) Con referencia al retiro posterior, existe un vacío legal ya que se puede presentar un acta de adosamiento con el predio colindante en el municipio, extinguiendo este requisito, y convirtiéndose en un requisito innecesario. c) Mantener a la entidad colaborada “Colegio de Arquitectos”, como empresa acreditada por el Municipio en la revisión técnica de construcciones a regularizar. Ya que, para la emisión del certificado de conformidad, dicha entidad solicita como requisitos planos arquitectónicos, estructurales, de bomberos, e hidrosanitarios. Cumpliendo con bastos parámetros para una sostenible regularización.

6.- Existen varios procesos administrativos sancionadores en Quitumbe en relación con construcciones manejados por la AMC, los cuales el 71% se archivan en actuaciones previas

Se recomienda:

a) El municipio no debe estar divorciado de sus instituciones. Se recomienda también brindar el debido proceso al administrado y en caso de incumplimiento en la actuación previa, proceder con el acto administrativo. A su vez que las inspecciones realizadas sean fundamentadas con el IRM, para poder motivar en un posible proceso administrativo sancionador. b) Se recomienda que la AMC, sea la entidad que haga parte de juez en torno a las facultades exorbitantes que tiene la administración. Y se devuelva la competencia de inspección a la Policía Metropolitana, la cual hace operativos durante toda la semana, por lo tanto, se evitaría construcciones indebidas en fines de semana y feriados.

7.- El Informe de Regularización Metropolitana (IRM) emite directrices acuerdo al número de predio solicitado, pero la gran mayoría de administrados desconoce de este informe, por consiguiente, trasgrede estas especificaciones.

Se recomienda:

a) Que en el impuesto predial se solicite el IRM, así como para la emisión del certificado de gravamen se adjunte este informe. b) En un mundo globalizado enrolado con las nuevas tecnologías se propone digitalizar el IRM, que no sea un informe provisional e inconcluso, más bien que a través del Portal de Servicios (PAM) se digite el número de predio y el administrado pueda conocer las delimitaciones de su predio.

8.- El administrado fundamentándose en el principio de buena fe, edifica su casa, en consecuencia, construye sin la asesoría técnica poniendo en juego su vida.

Se recomienda:

a) Socializar a través de campañas las magnitudes que conlleva el no tener asesoramiento técnico, promulgar en el administrado las diferencias de construir conforme a las normas técnicas arquitectónicas, que, si amparan las ordenanzas en torno a la regularización, en contraste con edificar con un maestro albañil, que por conocimientos empíricos construye una casa de manera mecánica. b) En función de sus atribuciones y competencias administrativas la AMC debe sancionar con rigor los correctivos correspondientes a los predios que edificaron sin licencia metropolitana urbanística o permiso de la autoridad competente. Dependiendo si la infracción es leve, grave y muy grave, mediante el cálculo de los metros cuadrados edificados, establecidos en los instrumentos de planificación.

7. BIBLIOGRAFÍA

- EL CONSEJO METROPOLITANO DE QUITO. (2013). *ORDENANZA METROPOLITANA No. 0432*. QUITO: MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO.
- Bitetti, M. S. (2012). *¿Qué es el hábitat? Ambigüedad en el uso de jerga técnica*. Argentina: Adriana Ruggiero.
- Camargo, F. M. (2016). El derecho a la ciudad: de Henri . *Scielp*, 2.
- CODIGO ORGANICO ADMINISTRATIVO [COA]. (2017). *PRINCIPIOS DE RESPONSABILIDAD, ART. 4*. QUITO: REGISTRO OFICIAL ÓRGANO DEL GOBIERNO.
- CONSEJO METROPOLITANO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO (DMQ). (2019). *ORDENANZA 004*. Municipi de Quito.
- Constitución de la República del Ecuador [CRE]. (2008). *Art. 31 Hábitat y vivienda*. Decreto Legislativo.
- Cornejo, A. M. (2017). El sentir frente a la estigmatización territorial. Travesías de topofilia en el Sur de Quito. *Revista INVI vol.32 no.91 Santiago dic. 2017*, 1.
- CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR. (2022). *2167-21-EP/22*. Quito: Portal Corte Constitucional.
- EUROINNOVA. (5 de ENERO de 2022). *CARACTERÍSTICAS DE LAS ORDENANZAS MUNICIPALES*. Obtenido de EUROINNOVA INTERNATIONAL ONLINE EDUCATION: <https://www.euroinnova.edu.es/blog/que-son-las-ordenanzas>
- GLEDHILL, J. (2009). El derecho a una vivienda. *John GLEDHILL*, 103-104-105.
- Gomez, A., & Cuvi, N. (2016). Asentamiento informales y medio ambiente en Quito. *Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO sede Ecuador*, 101.
- Harvey, D. (2014). Derecho a la Ciudad. *New Left Review*, 23-24.
- INEC. (2010). Población y Demografía. *Censo de Población y Vivienda*, 1.

- Julia Unger, M. d. (2021). *Sistemas locales de protección de derechos con énfasis en grupos de atención prioritaria*. Ecuador: Yolanda Galarza.
- Lefebvre, H. (1972). *Derecho a la ciudad*. Paris: Instituto de Investigaciones Historicas.
- Olamendi, L. B. (1996). ¿Ciudadanía contingente o ciudadanía categórica? *El Colegio de Mexico*, 752.
- Pérez, J. M. (2004). PERSPECTIVAS DE LA VIVIENDA. *CONSECUENCIAS DE LA EVOLUCIÓN DEMOGRÁFICA EN LA ECONOMÍA*, 150-180.
- Pérez, P. (2015b). ABC. Quito: Española.
- POR UN QUITO DIGNO. (09 de Mayo de 2019). *Emisión de autorización para intervenciones constructivas menores LMU-20*. Obtenido de PORTAL DE SERVICIOS MUNICIPALES: https://pam.quito.gob.ec/MDMQ_Tramites/Operativas/FrmFichaTramite?codtt=365#descripcion
- PUGS. (2021). Plan de Uso y Gestión del Suelo. *Instituto de la Ciudad*, 14-15-16.
- Quito informa. (29 de Marzo de 2022). *Campaña 'Quito con construcciones seguras' para prevenir edificaciones anti técnicas*. Obtenido de Quito informa: <http://www.quitoinforma.gob.ec/2022/03/29/campana-quito-con-construcciones-seguras-para-prevenir-edificaciones-anti-tecnicas/>
- Ronilk, R., & Garcia, E. (2019). Introducción: municipalismo internacional y derecho a la ciudad. *CIDOB*, 11.
- Secretaria Nacional de Planificación. (2017). *Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021*. Quito: SENPLADES.
- Tufiño Loza, M. E. (2017). DELITOS URBANISTICOS COMO MECANISMO APROPIADO . *PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA DEL ECUADOR*, 4.
- Ugalde, V. (2015). Derecho a la ciudad, derechos en la ciudad. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 572.