

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR  
FACULTAD DE ARQUITECTURA, DISEÑO Y ARTES**

**TRABAJO DE TITULACIÓN**

**PREVIO A LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE MAGÍSTER  
EN URBANISMO MENCIÓN PLANIFICACIÓN URBANA  
CON ENFOQUE AL CAMBIO CLIMÁTICO**

**ANÁLISIS DE LOS PROCESOS DE HABILITACIÓN DEL  
SUELO (SUBDIVISIONES) DE LA ZONA  
ADMINISTRATIVA TUMBACO DEL DISTRITO  
METROPOLITANO DE QUITO**

**Volumen I**

**MORALES BUCHELI FERNANDA**

**DIRECTORA: ARQ. ROSA ELENA DONOSO GÓMEZ**

**QUITO – ECUADOR**

**2022**



## **Dedicatoria**

A quienes quiero con todo mi ser y mi “hermoso” carácter: mi familia, por su paciencia y cariño durante esta etapa tan compleja de estudios y trabajo.

A quienes quiero y me quieren.

A mí.

## **Agradecimiento**

A mi familia, amigos y esas personitas quienes siempre están pendientes  
de mi estrés y pequeños pasos.

A Rosa Elena una excelente profesional por su apoyo.

## ÍNDICE

LISTADO DE IMÁGENES.....	3
LISTADO DE TABLAS.....	3
LISTADO DE GRÁFICOS.....	4
LISTADO DE MAPAS.....	4
RESUMEN.....	5
INTRODUCCIÓN.....	8
ANTECEDENTES.....	10
JUSTIFICACIÓN.....	12
OBJETIVOS.....	14
Objetivo general.....	14
Objetivos específicos.....	14
METODOLOGÍA.....	15
CAPITULO 1.....	18
1.1. El crecimiento de las ciudades.....	18
1.2. Derecho a la ciudad.....	21
1.3. Planificación territorial.....	24
1.4. Espacio público.....	27
1.4.1. Área verde comunitaria y vías.....	30
CAPITULO 2.....	34
2.1. Desarrollo urbano de Quito.....	34
2.1. Administración Zonal Tumbaco (“AZT”).....	40
2.1. Características generales de la zona de estudio.....	41
2.2. Espacio público AZT.....	42
CAPITULO 3.....	46
3.1. Habilitación del Suelo en el Distrito Metropolitano de Quito “DMQ”.....	46
3.1.1. Habilitación de suelo por medio de urbanizaciones.....	47
3.1.2. Habilitación de suelo por medio de reestructuraciones parcelarias.....	48
3.1.3. Habilitación de suelo por medio de sub divisiones.....	48
3.2. Especificaciones generales y técnicas para habilitar el suelo.....	50
3.2.1. Dimensiones y áreas mínimas de lotes.....	50
3.2.2. Sistema vial y sus elementos.....	51
3.2.3. Redes de infraestructura.....	51
3.2.4. Áreas verdes, comunitarias y vías que son bienes de dominio y uso público	52

3.3. Procedimientos para habilitar el suelo mediante Subdivisión o fraccionamiento de suelo .....	54
CAPÍTULO 4.....	60
4.1. Análisis de los procesos de habilitación de suelo (Subdivisiones) .....	60
4.1.1. Procesos de habilitación de suelo (Subdivisiones) 2018 .....	62
4.1.2. Procesos de habilitación de suelo (Subdivisiones) 2019 .....	66
4.1.3. Procesos de habilitación de suelo (Subdivisiones) 2020 .....	70
4.1.4. Datos Generales de los procesos de habilitación de suelo 2018-2019-2020 74	
CAPITULO 5.....	80
Conclusiones generales .....	80
Bibliografía.....	84

## LISTADO DE IMÁGENES

Imagen 1.....	19
Imagen 2.....	36
Imagen 3.....	37
Imagen 4.....	38
Imagen 5.....	40
Imagen 6.....	41
Imagen 6.....	49
Imagen 7.....	49
Imagen 8.....	54

## LISTADO DE TABLAS

Tabla 1 .....	43
Tabla 2 .....	55
Tabla 3 .....	61
Tabla 4 .....	64
Tabla 5 .....	65
Tabla 6 .....	68
Tabla 7 .....	69
Tabla 8 .....	72
Tabla 9 .....	73
Tabla 10.....	77
Tabla 11.....	78

## LISTADO DE GRÁFICOS

Gráfico 1 .....	61
Gráfico 2 .....	63
Gráfico 3 .....	67
Gráfico 4 .....	71
Gráfico 5 .....	75
Gráfico 6 .....	76
Gráfico 7 .....	78

## LISTADO DE MAPAS

Mapa 1 .....	45
Mapa 2 .....	62
Mapa 3 .....	66
Mapa 4 .....	70
Mapa 5 .....	74

## RESUMEN

La presente investigación se preocupa del crecimiento y expansión urbana de Quito, en particular en cómo se garantiza la obligación de la dotación de área verde cuando se habilita el suelo. Por esa razón este documento presenta el análisis de los procesos de habilitación de suelo correspondientes a los procesos técnicos de subdivisiones certificados durante los años 2018, 2019 y 2020 de la Administración Zonal Tumbaco (“AZT”), una de las 8 administraciones zonales del Distrito Metropolitano de Quito (“DMQ”) con mayor número de certificaciones de propuestas técnicas de habitación de suelo otorgadas en el período mencionado

Entender los procesos de habilitación de suelo y su importancia en la planificación, el crecimiento y desarrollo de la ciudad, dentro del suelo consolidado y en especial en el suelo rural (ONU, 2020), (Naciones Unidas, 2016), El crecimiento y expansión de la mancha urbana cuestiona las condiciones en relación con el derecho a la ciudad y la necesidad de las áreas verdes en las comunidades (Cuvi & Gómez, 2021).

En la literatura pertinente, la expansión urbana generalmente se la estudia de manera general sobre cambios de suelo rural a urbano o la generación de nuevas centralidades y su planificación a partir de estas. (Allen & Lacabana, 2003), (Cuenin & Silva, 2010), (Martín Pérez, 2009) Sin embargo, en esta tesis se asume la condición expansiva de la ciudad y se estudia los procesos formales de urbanización y sus aportes a la ciudad con respecto al espacio público. El enfoque de estudio es en el ámbito local que es la ciudad de Quito, específicamente en una de sus zonas de crecimiento la AZT. Se estudia uno de los instrumentos de planificación fundamentado en la habilitación de suelo por medio de las subdivisiones. Sus indicadores recolectados son los números de certificaciones de propuestas técnicas, los licenciamientos, controles a estos procesos y los aportes de áreas verdes que a futuro deberían generar espacios públicos y equipamientos para la ciudad en crecimiento constante.

Por estas razones, es importante cuestionarnos cómo se dan los procesos normados, en este caso centrarnos en ¿Cómo es el proceso de habilitación por subdivisión de suelo y qué resultados se obtiene con respecto a la dotación de espacios verdes comunitarios en zonas de expansión urbana de Quito?

En este contexto, este análisis primero describe el proceso de habilitación de suelo, mismo que, de acuerdo a los análisis que se presentarán posteriormente reflejan el mayor flujo de estos procedimientos en suelo rural donde vale analizar cómo se da el proceso en relación a la generación de espacio público verde.

En el análisis se toma en cuenta la normativa relacionada a los procesos de habilitación de suelo, en especial la concerniente al artículo 424 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (“COOTAD”) sobre el aporte de áreas verdes en suelo urbano y rural y de las especificaciones técnicas generales de los fraccionamientos.

Esta información de proceso se contrasta con datos y estadísticas recolectados y entregados por las entidades municipales pertinentes para realizar un análisis cuantitativo de procesos certificados, licenciados, y controlados. Estos datos permitirán determinar la cantidad de procesos iniciados y culminados especialmente en la zona con uso de suelo rural. La culminación del proceso es importante ya que es el indicador que funciona como variable con el cual se puede medir y esbozar conclusiones y recomendaciones. Tumbaco además es una zona en donde de acuerdo a las estadísticas refleja un bajo porcentaje áreas verdes (Cuvi & Gómez, 2021) y siendo la zona de mayor crecimiento del distrito, preocupa que sucede en el proceso de planificación, gestión de suelo del desarrollo de la zona sin contemplar la importancia de este.

Finalmente, esta tesis comparte sus resultados aplicados a la realidad de Tumbaco. Se plasman las inconsistencias en el proceso y su flujo, los aspectos positivos del mismo y resultados del análisis cuantitativo, A partir de ello se reflexiona sobre estrategias que mejoren el procedimiento y desarrollo de los procesos de habilitación de suelo en el suelo rural del DMQ, en particular el más cercano a las zonas urbanas de mayor crecimiento para garantizar una planificación sostenible, mediante el manejo del crecimiento equitativo de la

ciudad con espacios verdes públicos, equipamientos e infraestructura necesaria para todos los sectores urbanos y rurales con el fin de que sus habitantes disfruten de la ciudad en el ejercicio de sus derechos.

## INTRODUCCIÓN

La población y por lo tanto las ciudades continúan en crecimiento. Para el 2010 se estableció que el 54% de la población viviría en ciudades, para el 2050 se pronostica un aumento al 68% (ONU 2019).

Hace 30 años la población del DMQ era de 893 000 habitantes asentada en un área de 16 297 hectáreas con una densidad de 55 habitantes por hectárea. Actualmente, la población y la mancha urbana casi se han triplicado con un crecimiento expansivo y con una similar densidad poblacional. La baja densidad revela la dispersión de la población en el territorio, mediante una ocupación formal e informal del espacio generando dificultades en desplazamientos, encarecimiento excesivo en la dotación de equipamientos, infraestructura y servicios. (MDMQ & IMPU, Visión de Quito 2040 y su Nuevo Modelo de Ciudad, 2018)

En el proceso de urbanización global, es fundamental promover una planificación territorial y conciencia de la expansión sostenible de las ciudades, especialmente en los países en desarrollo (Shlomo, 2012). Esta planificación debería orientar y regular el desarrollo de las ciudades tomando en cuenta los componentes económicos, sociales, políticos, culturales y ambientales mediante procesos complejos con el fin de lograr territorios planificados y equitativos cuyo objetivo sea el bienestar individual y colectivo de sus habitantes enfocándose en la mejora de los procesos actuales de estos territorios, en este caso el estudio de los procesos de habilitación de suelo. (Naciones Unidas, 2016)

Las necesidades de las ciudades y su crecimiento determinan considerables competencias para los gobiernos municipales del Ecuador, mismas que se establecen en el artículo 264 de la Constitución de la República del Ecuador numeral 1):

*“Planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural.”*

Dentro de los instrumentos de planificación, los procesos de habilitación del suelo, son sustanciales en el desarrollo de la ciudad, ya que cuando se habilita el suelo donde se realiza una división y modificación del suelo a través de subdivisiones, urbanizaciones y reestructuraciones parcelarias normadas en la legislación. (COOTAD, 2010) Sin embargo, esta tesis se concentra en los procesos de subdivisión particularmente.

Los proyectos de subdivisión son propuestas o procesos técnicos cuyo objetivo es dividir a un predio según la zonificación o código de edificabilidad asignado en el Plan de uso y gestión de suelo o plan vigente. En área urbana, se permite una subdivisión de un macro lote el cual puede ser dividido hasta en 10 lotes y hasta 20 lotes en suelo rural, basándose en las regularizaciones e instrumentos de planificación vigentes. Este proceso puede ser sobre suelo público o privado, y es el propietario del suelo quien inicia este proceso y lo realiza

Los proyectos de urbanización por otro lado, son propuestas o procesos técnicos de iniciativa municipal o privada cuyo objetivo es dividir a un predio dentro del área urbana o con asignaciones específicas basándose en las regularizaciones e instrumentos de planificación vigentes. Se diferencia de la subdivisión por ser procesos de subdivisión de más de 10 lotes dentro de zona urbana y aprobados mediante ordenanza emitidas por el Concejo Metropolitano de Quito. Los proyectos de reestructuración parcelaria, son propuestas o procesos técnicos cuyo objetivo es generar nuevos trazados a parcelaciones previamente aprobados por la municipalidad del DMQ, basándose en las regularizaciones e instrumentos de planificación vigentes. Aunque es un instrumento de habilitación, este proceso no es parte de este estudio.

Es entonces que, los procesos de subdivisión son procedimientos originados por actos voluntarios de los administrados o iniciativas municipales. Se toman estos procesos de subdivisión como el principal indicador de crecimiento y expansión urbana de una de las administraciones zonales del DMQ. con la finalidad de analizar los aportes de áreas verdes comunitarias de acuerdo a lo establecido en la ley y normativa vigente.

## ANTECEDENTES

Quito es una ciudad que ha experimentado varios cambios sociales, económicos, culturales y urbanos a lo largo de su desarrollo como ciudad. Estos crecimiento y cambio que se dio durante el siglo XX, permitió la expansión de la mancha urbana misma que ha generado segregaciones espaciales que continúan evidenciándose a futuro (Serrano & Durán, 2020), y social incrementando las problemáticas de la ciudad y su relación con los espacios y sus habitantes ya que no estado acompañado por un incremento equitativo de bienes, servicios públicos, empleos, empresas, áreas verdes comunales y servicios sociales. (Cuenin & Silva, 2010), (Construir, 2012).

La expansión territorial de Quito inicia desde su núcleo central a las periferias norte y sur de la ciudad, dentro de estos primeros procesos de desarrollo urbanos se identifica los primeros procesos de habilitación de suelo ya que temprano en 1933 se establece la primera ordenanza relacionada al fraccionamiento de la ciudad. A partir de esta ordenanza se implementa la aprobación de subdivisión de lotes y urbanizaciones de los mismos por medio de obras de infraestructura a cargo del urbanizador. Un ejemplo de ello hacia finales de siglo XX es la aprobación de urbanizaciones cerradas como Club Los Chillos (1980) y El Condado, que tienen ya más de cuarenta años de formación y que generaron expansión urbana. A partir del siglo XXI, Carrión menciona que la ciudad crece hacia los valles orientales como los Chillos, Calderón y Tumbaco. (Carrión & Erazo, 2012)

La preocupación existente en varios documentos de planificación de Quito (MDMQ & IMPU, Visión de Quito 2040 y su Nuevo Modelo de Ciudad, 2018), (MDMQ & STHV, Plan Metropolitano de Ordenamiento Territorial 2012-2022, 2011) es sobre la ubicación y dotación de áreas y parques para la población. Se dice que las áreas cercanas al núcleo central muchas veces cuentan con mayor planificación y accesibilidad a parques y zonas públicas, mientras que las zonas periféricas son productos de la expansión urbana sin un ordenamiento, regulación y control de los espacios. (Cuvi & Gómez, 2021), (Serrano & Durán, 2020), (MDMQ & STHV, Plan Metropolitano de Ordenamiento Territorial 2012-2022, 2011)

Para (Cuvi & Gómez, 2021), las áreas verdes e infraestructuras públicas deben ser accesibles, diversas y de calidad, sin embargo, no siempre están distribuidas de manera equitativa por la ciudad, y además asocia la pobreza y deterioro territorial con la mala calidad de vivienda, pero también del espacio público, además, argumenta que la expansión sin una regularización, limita las capacidades de adaptación e integración de estas nuevas zonas periféricas a la vida urbana y que al convertir los suelos rurales o de protección ecológica en urbanos no se considera el espacio público que a futuro dará bienestar a esas poblaciones y su oportuno derecho a la ciudad. (Cuvi & Gómez, 2021). Las zonas rurales en su mayoría colindan con paisajes vegetales, campos agrícolas o protecciones ecológicas, pero, esto no garantiza que los habitantes de estos sectores tengan un acceso a los espacios verdes y que estos sean públicos.

Por lo tanto, el crecimiento de las ciudades es de suma importancia junto con los instrumentos de planificación y procesos que permitan un desarrollo y acceso al espacio público, infraestructura, transporte público, redes de servicios, etc. permitiendo una inclusión con equilibrio social y espacial.

Es así, como uno de esos instrumentos a analizar son los procesos de habilitación de suelo o fraccionamientos, ya que por medio de estos la ciudad fracciona lotes y desarrolla nuevas zonas. Nos centraremos en el análisis de las zonas rurales los aportes de áreas verdes comunitarias, mismo que se establece el artículo 424 del COOTAD, tema que se abordará posteriormente.

## JUSTIFICACIÓN

Como se había mencionado antes, la planificación de las ciudades y sus instrumentos técnicos son de gran relevancia porque mediante su aplicación, teóricamente se llega a una planificación sostenible. (MDMQ & IMPU, Visión de Quito 2040 y su Nuevo Modelo de Ciudad, 2018), (Naciones Unidas, 2016), (Cuvi & Gómez, 2021), (Serrano & Durán, 2020) Los procesos de habilitación de suelo o fraccionamientos, son procesos técnicos importantes que permiten dividir al suelo urbano y rural de acuerdo a la normativa y ordenanzas locales y nacionales.

En el Distrito Metropolitano de Quito (DMQ) existen 8 administraciones zonales: La Delicia, Calderón, Norte Eugenio Espejo, Centro Manuela Sáenz, Eloy Alfaro, Quitumbe, Los Chillos y Tumbaco.

En investigación preliminar realizada se determinó que, dentro de los años 2018, 2019 y 2020 el DMQ ha certificado 608 procesos de habilitación de suelo relacionadas con subdivisiones, en donde se determina que las administraciones zonales con mayor flujo fueron: Tumbaco con un 32.40 % de los procesos, es decir 197, Calderón con un 18.75 % de procesos es decir 114 y los Chillos con un 13.82 % de procesos es decir 84 procesos. (Datos obtenidos por la autora)

Con el objetivo de focalizar la investigación sobre el proceso y resultados de aplicación de un instrumento clave en el proceso de urbanización, con el primer análisis de datos se evidencia que, los procesos de habilitación de suelo por subdivisión, se ubican en suelo con clasificación rural, ya que, de los 197 procesos a analizar en la AZT, el 34.50% de los procesos son realizados en zona urbana en donde de acuerdo a la Ley el aporte de áreas verdes comunitarias es obligatorio. Sin embargo, existen 129 procesos correspondientes al 65.50 % en zona rural, los cuales serán objeto de estudio para analizar la carencia o dotación de los aportes de áreas verdes y espacios públicos a futuro en el sector.

En base a la información oficial recopilada del Municipio del DMQ, es claro que la Administración Zonal Tumbaco (AZT) tiene la mayoría de procesos de subdivisión. En relación con la expansión territorial de Quito y su crecimiento en los valles, el estudio sobre el proceso de subdivisión enfatiza la teoría e importancia del manejo sostenible del crecimiento de la ciudad por medios de estos procesos técnicos en especial en las zonas rurales de la urbe.

El espacio público en Quito urbano y rural, se lo categoriza por espacios barriales, sectoriales, zonales y metropolitanos de acuerdo a sus escalas y alcances dentro de la ciudad. En base a los datos de la plataforma del Gobierno abierto del DMQ 2022, se evidencia los metros cuadrados de espacio público de cada una de las administraciones zonales. En base a estos números, las zonas administrativas con mayor déficit son administración zonal Calderón con menos del 1% de espacio público de la ciudad y Tumbaco con 1.49% del total del espacio público de la ciudad, esto asumiendo la normativa internacional que establece que debe existir por lo menos 9m<sup>2</sup> de área verde por habitante siendo 12m<sup>2</sup> a 15 m<sup>2</sup> el valor ideal. (ICES, 2012)

Por lo tanto, si Quito cuenta con normativa suficiente para garantizar área verde cuando se realiza un nuevo proyecto urbanístico por subdivisión, y si Tumbaco es una de las parroquias de mayor crecimiento considerando el número de certificaciones de propuestas técnicas de subdivisión ¿por qué la estadística de espacio verde sigue siendo deficiente?, ¿Qué está ocurriendo en el proceso?

Es fundamental en el proceso de crecimiento, potenciar el derecho a la ciudad, reconstruirla, recrearla como un elemento social que disminuya la pobreza y desigualdad social por medio de los espacios. (Harvey, 2013) , además de garantizar la ciudad equitativa como parte de los objetivos y visión de ciudad.

De esta manera es importante preguntar: Cómo es el proceso de habilitación por subdivisión de suelo y qué resultados se obtiene con respecto a la dotación de espacios verdes comunitarios en zonas de expansión urbana de Quito? Considerando que, el espacio periurbano y zonas rurales en crecimiento constituyen por esencia el hábitat del futuro en donde se puede potenciar las acciones sobre una ciudad deseada. (Allen & Lacabana, 2003)

## **OBJETIVOS**

### **Objetivo general**

Analizar el procedimiento normado para los procesos de habilitación por subdivisión en el Distrito Metropolitano de Quito, específicamente en la Administración Zonal Tumbaco y detectar las condiciones de los aportes en áreas verdes comunitarias en dichos procesos.

### **Objetivos específicos**

1. Comprender el manejo de la expansión urbana desde una mirada de planificación sostenible y la importancia de las zonas rurales.
2. Conocer el proceso de crecimiento expansivo de Quito DMQ y relacionarlo con los procesos de habilitación de suelo a ser analizados
3. Analizar los procedimientos de habilitación de suelo urbano y rural según la normativa existente.
4. Analizar los resultados del proceso de habilitación de suelo por subdivisión respecto a la dotación de áreas verdes en la AZT.

## METODOLOGÍA

La metodología aplicada en la presente investigación es en primera instancia cualitativa, respecto al análisis de literatura y fuentes secundarias sobre el crecimiento expansivo de las ciudades y ciudades difusas en áreas periurbanas y rurales. En nuestro caso local el crecimiento de Quito hacia los valles. Bajo este mismo método, se revisa literatura correspondiente a planificación sostenible en lo que respecta al respeto del derecho a la ciudad como un recurso contra la segregación urbana y el desarrollo inequitativo de la ciudad, en particular resaltando la importancia de las áreas verdes como un componente clave en el entorno urbano para la calidad de vida de sus habitantes.

En un siguiente momento la investigación es mixta, ya que se analiza el proceso de habilitación de suelo en su procedimiento normativo y de forma cuantitativa, se analizan los datos de procedimientos administrativos, siendo un total de 197 procesos oficialmente certificados de acuerdo a los datos municipales. Se cuenta con una muestra confiable de los procesos correspondiente a las subdivisiones realizadas en la zona Tumbaco, durante los años 2018, 2019 y 2020. Cada proceso de subdivisión tiene diferentes momentos y sobre los cuales se obtienen diferentes indicadores de desempeño del proceso los cuales serán analizados en el capítulo IV.

El objetivo es cuantificar las certificaciones y licenciamientos realizados, e identificar la cantidad de metros cuadrados urbanizados vs las áreas verdes comunitarias como lo establece la normativa. Conjuntamente, se analizará el estado del proceso para poder identificar el seguimiento, y los controles donde se podrá evidenciar los aportes efectivos realizados a la municipalidad y la dotación de infraestructuras.

Para explicar la cantidad de área verde aportada por las subdivisiones, se analizan las siguientes variables las cuales en unos casos son teóricas y conceptuales y en otros casos corresponden a los datos obtenidos en la municipalidad.

<b>Proceso</b>	<b>Variable</b>	<b>Indicador urbanización</b>	<b>Indicador área verde</b>	<b>Período</b>
Certificación de la propuesta técnica	Certificado de conformidad	Datos técnicos Áreas de terrenos	Datos técnicos Áreas de aporte de área verde comunitaria	2018-2020
Autorizaciones o permisos para habilitar el suelo	Licencia Metropolitana Urbanística LMU 10	Número de licencias metropolitanas	Áreas de aporte de área verde comunitaria	2018-2020
Controles de habilitaciones por medio de Notificaciones de Inicio y fin de obras	Controles mediante inspecciones	Número de procesos controlados	NA	2018-2020

Las certificaciones realizadas en los procesos de habilitación de suelo, realizados en la AZT del DMQ, informes en los cuales se hace constar el cumplimiento de la normativa en estos procesos.

Las Licencias Metropolitanas Urbanísticas LMU (10) emitidas en la AZT del DMQ, documento emitido por la Administración Zonal con el cual se autoriza al administrado las actuaciones de habilitación del suelo.

Los controles a los procesos mediante las notificaciones de inicio y fin de obra solicitadas a la Agencia Metropolitana de Control (“AMC”) del DMQ por medio del administrado o promotor a cargo del proceso de subdivisión

Con los datos analizados se pretende obtener resultados que nos ayuden a medir y evidenciar la problemática en el seguimiento de los procesos para poder determinar estrategias que mejoren los procesos de habilitación de suelo priorizando un crecimiento ordenado de la ciudad mediante leyes y ordenanzas que se enfoquen en la importancia y necesidad de generar el aporte de áreas verdes comunitarias para la ciudad en zonas de crecimiento como factor importante en el desarrollo de la ciudad.

## CAPITULO 1

El crecimiento de las ciudades es una temática muy trabajada desde la planificación urbana. Este capítulo analiza la literatura correspondiente e identifica las principales condiciones y características para planificar tal crecimiento de una forma ordenada y planificada para contar un crecimiento urbano equitativo, sostenible y accesible para todos mediante uno de los instrumentos de planificación como son las habilitaciones de suelo por medio de subdivisiones del suelo.

En una siguiente instancia este capítulo analiza el derecho a la ciudad, y la normativa correspondiente, como el marco normativo que está en juego detrás del proceso de habilitación y que en el fondo justifican el diseño de dichos procedimientos administrativos al momento de urbanizar.

### 1.1.El crecimiento de las ciudades

Actualmente el 81.2% de la población de América Latina y el Caribe vive en zonas urbanas (Unidas, CEPAL, & UNDESA, 2018) evidenciando un crecimiento desacelerado de las ciudades y determinando que es la región más urbanizada del planeta. Para el 2030 habrá un crecimiento del de 56,2 por ciento de la población mundial actual al 60,4 por ciento, se prevé que casi nueve de cada diez latinoamericanos vivirán en ciudades para el año 2050 (ONU, 2020) .

Desde el 2015 se han desarrollado acuerdo que permitan promover políticas de desarrollo internacional como La Agenda 2030 para el desarrollo sostenible, la Nueva Agenda Urbana, el acuerdo de París, el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres con el fin de que las urbes puedan abordar las transformaciones e inequidad en el crecimiento de las ciudades. Estas agendas internacionales pretenden guiar el proceso de planificación reducir las desigualdades sociales, evitando un deterioro ambiental y desorden espacial.

La Agenda 2030, posee 17 objetivos para su aplicación con los cuales se espera que los gobiernos locales y naciones promuevan marcos regulatorios que permitan proteger el planeta y su ambiente, poner fin a la pobreza mejorando la vida de sus habitantes y un progreso en las ciudades. (Naciones Unidas, 2016)

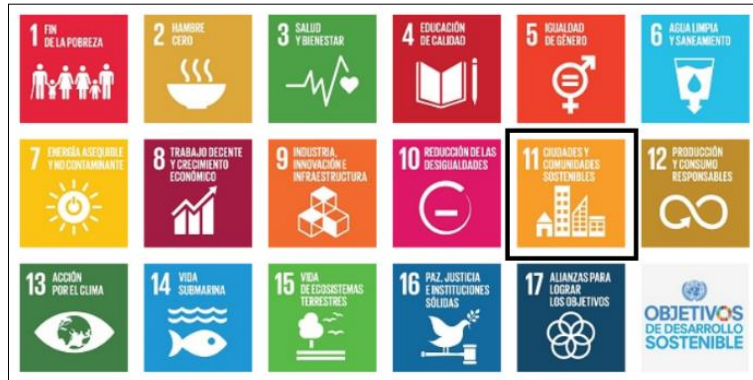


Imagen 1

Fuente: Naciones Unidas. Edición: Propia

Dentro de estos 17 objetivos, encontramos el objetivo 11 vinculado con el desarrollo de las ciudades, las metas 11,3 y 11,7 se enfocan en la urbanización inclusiva, la planificación y la importancia de los espacios públicos seguros, accesibles e inclusivos.

*“Objetivo 11: Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”*

*11.3 De aquí a 2030, aumentar la urbanización inclusiva y sostenible y la capacidad para la planificación y la gestión participativas, integradas y sostenibles de los asentamientos humanos en todos los países.*

*11.7 De aquí a 2030, proporcionar acceso universal a zonas verdes y espacios públicos seguros, inclusivos y accesibles, en particular para las mujeres y los niños, las personas de edad y las personas con discapacidad”*

Objetivos y metas que tienen gran correspondencia con las ciudades y sus problemáticas sociales, económicas, urbanas y ambientales actuales, que buscan gestionar y garantizar las necesidades actuales de las ciudades y sus habitantes para contribuir con soluciones y acciones positivas que permitan mejorar el panorama mundial.

En Ecuador, la Nueva Agenda Urbana 2030, servirá para ajustar los procedimientos de planificación a nivel nacional y local, pues es una herramienta que posibilitará el progreso y equidad en las ciudades.

La expansión de las urbes que se ha venido generando ha modificado la estructura urbana de ciudades compactas a expandidas y difusas, en donde el campo y la urbanización se entremezclan, carecen de un centro dominante, se crean sin ninguna intervención de planificadores pues es su mayoría es una suma de iniciativas individuales (Serrano & Durán, 2020), (Charmes, 2015) produciendo en la periferia nuevos espacios que se empiezan a urbanizar en torno a la ciudad consolidada generando zonas aisladas la mayoría de veces sin infraestructura y espacios comunitarios para sus habitantes, a pesar de ello, los espacios rurales periurbanos de acuerdo a varios estudios en la actualidad constituyen territorios estratégicos, competitivos y serán zonas necesarias para el futuro de las aglomeraciones urbanas y regiones urbanas extendidas. (Salazar, 2008).

Considerando estos datos relacionados al crecimiento de las ciudades y los enfoques a las zonas periurbanas y rurales de acuerdo a organizaciones mundiales y estudios realizados, asentándolo a nuestra problemática local es evidente la necesidad de optar por mejoras en los procedimientos de planificación del país relacionados a la expansión territorial y en este caso de la ciudad de Quito, procedimientos que deberían lograr ciudades y espacios inclusivos, planificados, seguros, accesibles y sostenibles.

En nuestro tema de análisis, la ciudad de Quito, es una de las urbes con mayores problemáticas en referencia a su crecimiento, ha presentado una fuerte explosión urbana durante los últimos años especialmente a la zona de los valles generando núcleos dispersos especialmente hacia Calderón, Quitumbe, Conocoto, Alangasí, Cumbayá y Tumbaco mostrando una difusión y carencia de conexión con los núcleos centrales. (Bonilla, Maldonado, Silveria, & Bayón, 2016)

En cuanto a los procesos de habilitación de suelo, es factible destacar su relación con los datos mencionados en párrafos anteriores, ya que mediante estos procesos técnicos de fraccionamientos se puede abordar el Objetivo 11, y puntualmente el 11.7 que menciona la importancia de las zonas verdes y espacios públicos seguros, inclusivos y accesibles. Mediante la habilitación de suelo es factible el aporte de estas áreas verdes y comunitarias para la ciudad en beneficio de los habitantes creando espacios de dispersión y zonas verdes que puedan dar aportes al ambiente considerando que la mayoría de los casos de estudios se implantan en zonas rurales mismas q son consideradas territorios estratégicos y fundamentales para la ciudad futura.

## **1.2. Derecho a la ciudad**

*“[...] el derecho a la ciudad tiene que plantearse, no como un derecho a lo que ya existe, sino como un derecho a reconstruir y recrear la ciudad como un cuerpo político socialista con una imagen totalmente diferente, que erradique la pobreza y la desigualdad social y que cure las heridas de la desastrosa degradación medioambiental.” (Harvey, 2013)*

El derecho a la ciudad se relaciona con los espacios de una urbe y su conexión con los habitantes, constituye según Lefebvre como el derecho de sus habitantes a construir, decidir y crear ciudad definido en 1967.

Este derecho no es individual, es un derecho colectivo que permite la apropiación de la ciudad, y que mediante su desarrollo urbano y lazos sociales transformen los espacios de toda la urbe buscando siempre mejorar las condiciones de sus habitantes.

La expansión de las ciudades sin una planificación no permite que todos sus ciudadanos gocen de este derecho tan importante, y quizá uno de los menos conocidos y valorados. Se podría decir que es un derecho que se encuentra restringido y en muchos de los casos solo se enfoca en los sectores privilegiados, quienes continúan mejorando sus condiciones de acuerdo a sus propios deseos (Harvey, 2013).

En las ciudades los procesos de expansión urbana a partir de centralidades consolidadas generan una habilitación y edificación de suelo hacia las periferias o nuevos núcleos formados desde la segregación, con estos crecimientos desordenados y nada planificados, terminamos en precarización la calidad de vida urbana para algunos grupos menos privilegiados limitando su derecho a la ciudad.

En Quito, el más alto abastecimiento de infraestructura pública y verde urbano se encuentra en el núcleo central, detectando inequidad en la distribución espacial de áreas verdes y su accesibilidad provocado especialmente en las zonas periféricas de la urbe. La accesibilidad a las áreas verdes ayuda a fomentar una equidad espacial y adaptaciones al cambio climático. (Cuvi & Gómez, 2021)

En Ecuador, la Constitución de la República del Ecuador en su artículo 31) establece:

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

La Ley de Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (“LOOTUGS”) en su artículo 5) Principios rectores, numeral 6 sobre el derecho a la ciudad establece:

*“a) El ejercicio pleno de la ciudadanía que asegure la dignidad y el bienestar colectivo de los habitantes de la ciudad en condiciones de igualdad y justicia.*

*b) La gestión democrática de las ciudades mediante formas directas y representativas de participación democrática en la planificación y gestión de las ciudades, así como mecanismos de información pública, transparencia y rendición de cuentas.*

*c) La función social y ambiental de la propiedad que anteponga el interés general al particular y garantice el derecho a un hábitat seguro y saludable. Este principio contempla la prohibición de toda forma de confiscación.”*

A partir de la reglamentación del derecho a la ciudad en la Constitución del Ecuador y en la LOOTUGS, implica que las entidades gubernamentales locales y nacionales deben velar por el cumplimiento de este derecho. En este sentido, esta norma se convierte en un sustento básico para las obligaciones urbanísticas y procedimientos establecidos para una mejor planificación y desarrollo de las ciudades. Promoviendo el seguimiento y control a los procesos territoriales, así como por ejemplo a la habilitación de suelo y sus acciones en suelo urbano y rural.

Considerar las necesidades de todos los sectores mediante los procesos de planificación pueden posibilitar una gobernanza eficaz, con ciudades para todas las personas donde cada una tenga un legítimo derecho al a ciudad por medios de los espacios públicos y áreas verdes comunitarias mediante los aportes en los procesos de habilitación del suelo.

### 1.3. Planificación territorial

La planificación territorial busca orientar y regular el desarrollo de las ciudades tomando en cuenta los componentes económicos, sociales, políticos, culturales y en la actualidad resalta, además, la importancia del componente ambiental. Este proceso complejo, busca ordenar el territorio en función de los componentes mencionados y su relación armónica para lograr ciudades planificadas y equitativas cuyo objetivo sea el bienestar individual y colectivo de sus habitantes.

Existen desafíos importantes para las ciudades y los gobiernos locales. Un desafío político que busca dominar las capacidades legales y operativas para el desarrollo de políticas públicas en las competencias de la ciudad que protejan los derechos y obligaciones de los ciudadanos. Un desafío social que promueva políticas sociales relacionadas con lo urbano y disminuyan las situaciones de vulnerabilidad en las urbes. Un desafío específicamente urbano donde la ciudad, sus espacios, su movilidad, entornos físicos y simbólicos aporten a la vida de sus habitantes. (Borja, 2012)

La Constitución de la República del Ecuador en su artículo 264 establece entre otras las siguientes competencias exclusivas de los gobiernos municipales tales como la 1, 3 y 7:

*“Planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural.*

*Planificar, construir y mantener la vialidad urbana.*

*Planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de salud y educación, así como los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo, de acuerdo con la ley.”*

El Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (“COPFP”) en su artículo 12 establece:

*“Planificación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados. - La planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial es competencia de los gobiernos autónomos descentralizados en sus territorios. Se ejercerá a través de sus planes propios y demás instrumentos, en articulación y coordinación con los diferentes niveles de gobierno, en el ámbito del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa. “*

Es entonces que, las competencias de los gobiernos locales es la planificación territorial por medio de planes, estrategias y acciones que permitan una mejora en la infraestructura, servicios, espacios públicos y las condiciones de vida de los ciudadanos para tener ciudades equitativas, dignas y capaces de empujar el derecho a la ciudad en zonas urbanas y rurales.

Sin embargo, existe una profunda necesidad en articular la planificación nacional con la planificación a escala local, el desarrollo de un territorio no puede plasmarse únicamente en términos legales o instrumentos de planificación, se necesita analizar las dinámicas específicas en escala local. (Bonilla, Maldonado, Silveria, & Bayón, 2016)

Si bien tenemos normativa internacional, leyes y ordenanzas con las cuales se puede planificar un mejor desarrollo para las ciudades muchas veces se deja fuera importantes señales e impactos relacionados especialmente al desarrollo periurbano en donde se necesita intervenciones de planificación territorial y gestión ambiental con el objetivo de amenorar la pobreza, proteger el ambiente, potenciar la producción, los recursos humanos y naturales en las relaciones urbanas y rurales. (Allen & Lacabana, 2003), lamentablemente esto no se orienta a estrategias nacionales de construcción de la sociedad y su desarrollo. (Martín Pérez, 2009)

Si bien existe estudios de planificación urbana es importante enfocar los recursos también en las zonas en crecimiento de las ciudades pues éstas serán los espacios del futuro mismos que deben tener conexiones con las urbes consolidadas. Entender a la habilitación de suelo como un proceso fundamental de nuestro desarrollo local y como un proceso en el cual se empieza a hacer ciudad mediante el fraccionamiento de predios es relevante en este estudio.

Según (Asher, 2004) define al urbanismo como la voluntad de orientar la acción sobre la ciudad, “hacer ciudad” mejorando o reformando los espacios de la urbe, ordenando su desarrollo, proponiendo diseños, inventando formas, estableciendo dialécticas entre espacios construidos y vacíos todo esto a fin de enfocarse en los comportamientos sociales.

Entonces, las ciudades en desarrollo sin una planificación adecuada que se pueda enfocar al entorno periurbano pueden llegar a consumir y transformar los recursos naturales sobre los cuales descansa la sustentabilidad de sistemas urbanos y rurales. (Allen & Lacabana, 2003)

La planificación del territorio requiere dos acciones simultaneas, la una debe buscar la mejora de la situación territorial actual relacionándola siempre los marcos legales que ayuden a minimizar los impactos futuros en el sistema territorial. Las zonas periurbanas y rurales son de gran complejidad por sus estructuras sociales, productivas y su relación con los territorios consolidados. Se necesitan buscar nuevas alternativas de organización en la planificación y gestión de estas zonas ya que ha existido una deficiente coordinación interinstitucional. (Perez, Fernandez, & Alegre, 2009)

Por lo tanto, analizar la dinámica local de la ciudad de Quito y más específicamente a la AZT donde surgen una expansión urbana a través del proceso de habilitación de suelo permitirá encontrar las necesidades en cuanto a la planificación espacial local pero también la importancia de las leyes en relación a la misma.

#### **1.4. Espacio público**

Como se había mencionado anteriormente más del 80% de la población vive dentro de las ciudades, en nuestro contexto América Latina ha sufrido un crecimiento acelerado, desordenado y desigual de la ciudad y sus espacios, creando ciudades fragmentadas espacial y socialmente, segregadas con bajas condiciones económicas, déficit de infraestructura y altas necesidades en sus habitantes (ONU, 2020)

Las ciudades y su relación con el espacio público tienen una importancia enorme en la equidad social por medio de sus parques, calles, plazas, zonas verdes, ya que promueven lazos sociales dentro de las comunidades, barrios o ciudades jugando un papel trascendental en el desarrollo y transformación de la urbe mediante manifestaciones sociales a través de sus espacios.

El espacio público por ende es un reflejo de quienes habitan la ciudad se apropian y conectan con ella de forma creativa y perpetua participando en la producción, transformación y desarrollo de los espacios. (Lafebvre, 1968).

Tan sustancial es el espacio público para una ciudad y para sus habitantes que la Nueva Agenda Urbana (“NAU”) en su numeral 53 establece:

*“Nos comprometemos a promover la creación de espacios públicos seguros, integradores, accesibles, verdes y de calidad que fomenten el desarrollo social y económico, con el fin de aprovechar de manera sostenible su potencial para generar mayores valores sociales y económicos, entre otros, (...)”*

Podemos entonces determinar que, el espacio público es un tema de gran importancia a nivel nacional y mundial. Por esa razón la NAU ha generado un compromiso para promover la creación de estos espacios públicos, pues fomentan el desarrollo de la ciudad y la sociedad.

La normativa nacional también respalda e impulsa el desarrollo de este tema, mismo que se relaciona directamente con el derecho a la ciudad y la urbanización planificada y gestionada de las ciudades y sus progresos.

En Ecuador, la Constitución de la República del Ecuador en su artículo 23) establece:

*“Las personas tienen derecho a acceder y participar del espacio público como ámbito de deliberación, intercambio cultural, cohesión social y promoción de la igualdad en la diversidad. El derecho a difundir en el espacio público las propias expresiones culturales se ejercerá sin más limitaciones que las que establezca la ley, con sujeción a los principios constitucionales.”*

Además, dentro de las definiciones generales de la LOOTUGS también se establece:

*“Espacio Público: Son espacios de la ciudad donde todas las personas tienen derecho a estar y circular libremente, diseñados y construidos con fines y usos sociales recreacionales o de descanso, en los que ocurren actividades colectivas materiales o simbólicas de intercambio y diálogo entre los miembros de la comunidad.”*

El nuevo modelo de ciudad depende de una gobernanza participativa que se enfoque en los recursos naturales y pensante en el aprovechamiento del tiempo de sus ciudadanos, mediante una ciudad más humana, equilibrada, eficiente, sustentable en donde los habitantes puedan cubrir sus necesidades psicológicas y fisiológicas relacionadas con la organización territorial. (Asher, 2004)

Es entonces que, las plazas, parques, calles, áreas verdes donde la gente circula, socializa, interactúa, se desarrolla e integra con otras y con la ciudad mediante una buena infraestructura y planificación territorial que permita relaciones sociales y espaciales entre las zonas privadas y públicas con sus habitantes, promoviendo lugares de encuentro y recreación para la ciudad. Los beneficios de estos espacios son varios, ya que contribuyen a mejorar las condiciones urbanas, sociales, culturales y ambientales mejorando la calidad de vida de los habitantes

*“Calidad de vida es una medida compuesta de bienestar físico, mental y social, tal como la percibe cada individuo y cada grupo, y de felicidad, satisfacción y recompensa” (Anderson, 1980)*

El análisis que se realizará a los procesos de habilitación de suelo recae en gran importancia al aporte de áreas verdes comunitarias y espacios públicos que podrían generar estos procesos técnicos en la ciudad, en especial en zonas rurales donde la mancha urbana se empieza a difundir sin todas las necesidades espaciales y de infraestructura necesaria.

#### 1.4.1. Área verde comunitaria y vías.

En Ecuador, el Código Orgánico de Organización Territorial (“COOTAD”) organiza y emite directrices para los municipios, gobiernos provinciales y entidades gubernamentales encargadas del desarrollo político en el desarrollo de territorio.

Los procesos de habilitación de suelo a nivel local y nacional se rigen en base a varios instrumentos de planificación, entre ellos y el más relevante es el artículo 424 del COOTAD, mismo que se había mencionado anteriormente, pero se profundizará su contexto ya que tiene estrecha relación con el tema del espacio público en referencia a los aportes de áreas verdes comunitarias y vías dentro de zonas urbanas y rurales al momento de fraccionar el suelo.

*“Art. 424.- Área verde, comunitaria y vías. - En las subdivisiones y fraccionamientos sujetos o derivados de una autorización administrativa de urbanización, el urbanizador deberá realizar las obras de urbanización, habilitación de vías, áreas verdes y comunitarias, y dichas áreas deberán ser entregadas, por una sola vez, en forma de cesión gratuita y obligatoria al Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano como bienes de dominio y uso público.*

*Se entregará como mínimo el quince por ciento (15%) calculado del área útil urbanizable del terreno o predio a urbanizar en calidad de áreas verdes y equipamiento comunitario, de acuerdo a lo establecido por la planificación municipal, destinando exclusivamente para áreas verdes al menos el cincuenta por ciento de la superficie entregada. Se exceptúan de esta entrega, las tierras rurales que se fraccionen con fines de partición hereditaria, donación o venta; siempre y cuando no se destinen para urbanización y lotización.*

*La entrega de áreas verdes, comunitarias y de vías no excederá del treinta y cinco por ciento (35%) del área útil urbanizable del terreno o predio.*

*En el caso de predios con una superficie inferior a tres mil metros cuadrados, la municipalidad o distrito metropolitano, podrá optar entre exigir la entrega del porcentaje establecido en los incisos previos de áreas verdes y equipamiento comunitario del área útil del terreno o su compensación en dinero según el avalúo catastral del porcentaje antes indicado, de conformidad con lo establecido en la ordenanza municipal correspondiente. Con estos recursos la municipalidad deberá crear un fondo para la adquisición de áreas verdes, equipamiento comunitario y obras para su mejoramiento.*

*En las áreas consolidadas, los bienes de dominio y uso público destinados a áreas verdes, podrán ser cambiados de categoría exclusivamente a favor de instituciones públicas para consolidar y construir equipamientos públicos de conformidad con lo que establezca en su normativa el Gobierno Autónomo Descentralizado. La institución pública beneficiaria tendrá la obligación de compensar el equivalente al valor del bien que recibe, en base al avalúo realizado por el Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano.” (COOTAD, 2010)*

Es importante antes definir el suelo urbano, mismo que es ocupado por asentamientos humanos concentrados, zonas dotadas total o parcialmente por infraestructura básica y servicios públicos. Estos asentamientos humanos pueden ser de diferentes escalas e incluyen núcleos urbanos en suelo rural.

En cuanto al suelo rural es el destinado principalmente a actividades agro productivas, extractivas o forestales, o el que por sus especiales características biofísicas o geográficas debe ser protegido o reservado para futuros usos urbanos. (LOOTUGS, 2016)

Si analizamos el artículo 424, inicialmente determina que, en los procesos técnicos de fraccionamientos que se realicen en las ciudades es el urbanizador, en este caso el dueño del predio quien deberá realizar las obras de urbanización como las habilitaciones de vías y áreas verdes comunitarias públicas, mismas que se entregan a la municipalidad correspondientes de manera gratuita y obligatoria.

Asimismo, indica que el aporte de áreas verdes y equipamiento comunitarios será mínimo del 15% y un máximo del 35% el mismo que se calculará en relación al área útil urbanizable, esto sucede y es obligatorio en las zonas urbanas. Sin embargo, menciona que en las tierras rurales se puede exceptuar este aporte cuando el fraccionamiento sea con fines de partición hereditaria, donación o venta, señalando: *“siempre y cuando no se destinen para urbanización y lotización.”*

En este contexto, se consultó los principios generales de la LOOTUGS en donde en su numeral 16) establece como urbanización al conjunto de obras de dotación de infraestructuras, equipamientos y espacio público y en su numeral 10) establece como infraestructura a las redes, espacios e instalaciones principalmente públicas necesarias para el funcionamiento del territorio con la provisión de servicios básicos.

Continuando con el análisis, se determina también que en predios menores a 3000 m<sup>2</sup> la municipalidad podrá exigir la entrega de áreas verdes o la compensación económica equivalente al área de aporte de acuerdo al avalúo catastral de la zona. Estos fondos recaudados servirán para adquirir nuevas áreas verdes, equipamiento y mantenimiento de las mismas.

Se podría decir entonces que, el artículo 424 establece el aporte de áreas verdes, comunitarias y equipamiento público obligatorio solo para las zonas urbanas de la ciudad, pero, en zonas rurales no es obligatorio y se pueden exceptuar del mismo justificando de varias maneras.

Considerando los temas tratados inicialmente como es el crecimiento de las ciudades, la importancia de la planificación, la segregación espacial por la falta de accesibilidad e inequidad en la distribución de espacios colectivos como las áreas verdes y zonas públicas en especial en zonas periféricas o rurales de la ciudad, es de suma importancia fomentar el aporte y de estas áreas y el control a los procesos de habilitación de suelo así como que los instrumentos de planificación como el COOTAD y LOOTUGS puedan aportar con claridad legal y una posible obligatoriedad a los aportes de áreas verdes comunitarias con el fin de tener un desarrollo equilibrado de los espacios a futuro.

## CAPITULO 2

El segundo capítulo de este estudio se centrará en el desarrollo y crecimiento de Quito de acuerdo a varios autores y sus coincidencias en este proceso, desde aproximadamente los años 1900 y los primeros procesos de habilitación de suelo, así como la primera ordenanza implantada relacionada a estos basado en procesos de investigación. Determinando en base a la expansión de la ciudad y los antecedentes en los procesos de habilitación de suelo la zona a analizar sus características generales y la importancia de estos procesos en la actualidad.

### 2.1. Desarrollo urbano de Quito

*“La Forma Urbana de Quito: una historia de centros y periferias”* es un artículo de un proceso de investigación que comenzó en el año 2000 por el Arq. Fernando Carrión en colaboración con Arq. Jaime Erazo, donde se analizó los procesos sociales y económicos relacionándolos con el contexto urbano de la ciudad de Quito.

Durante el periodo de 1895 a 1910 los procesos de urbanización se basaban en las relaciones capitalistas que agudizaron las diferencias regionales entre la costa con su ciudad Guayaquil y la sierra con el DMQ estableciendo una organización territorial basada en las plantaciones costeñas y su relación con el mercado internacional, y la otra hacienda serrana dedicada a la distribución interna urbana. En 1904 se produjo una compactación y consolidación de la mancha urbana alcanzando una de las densidades más altas de la historia, con 276 habitantes/hectárea. (Carrión & Erazo, 2012), (Fierro, 2018)

La llegada del ferrocarril por el extremo sur de la ciudad permitió el desarrollo de servicios públicos y equipamientos colectivos que dieron un carácter dinámico a la ciudad. (Achig, 1983) Cuando la ciudad se empieza a extender hacia sus extremos comienza con problemas de segregación en la administración de servicios e infraestructura y zonas de recreación muy marcadas a las sur personas de bajo recursos, en el centro los tugurizados y al norte sectores de altos ingresos. Se evidencia desde los inicios de la urbanización de la ciudad como los equipamientos son concentrados y se el inicio de las inequidades sociales.

En 1904 y 1920 la ciudad empieza con sus primeros pasos de extensión longitudinal, se cuadruplica y empiezan los primeros procesos de constitución y habilitación del suelo urbano, mismos que impulsaron la especulación en los costos de la tierra, producción inmobiliaria, industrialización, expansión hacia el extremo norte de la ciudad fomentando el uso residencial y transformando los terrenos agrícolas en urbanos. El municipio de Quito, efectuó procesos de habilitación de suelo a los terratenientes agrarios construyendo obras de urbanización en terrenos privados a costa y pérdida de la municipalidad. (Achig, 1983), (Carrión & Erazo, 2012)

Un punto importante fue en 1933 cuando, el Municipio de Quito establece la primera ordenanza referida a los procesos de fraccionamientos, en la cual se obliga al propietario a realizar las obras de urbanización y solicitar la aprobación del proceso al Departamento de Obras Públicas Municipales promoviendo el sector de la construcción.

Para 1949 el Plan Regulador de Quito diseñado por Jones Odriozola, basado en usos urbanos, densificación, renta el suelo. Proceso que margina a la población de los elementos y equipamientos colectivos ubicados en el centro cívico Mariscal Sucre, Villa Flora y el centro urbano. (SIPAE, 2013)

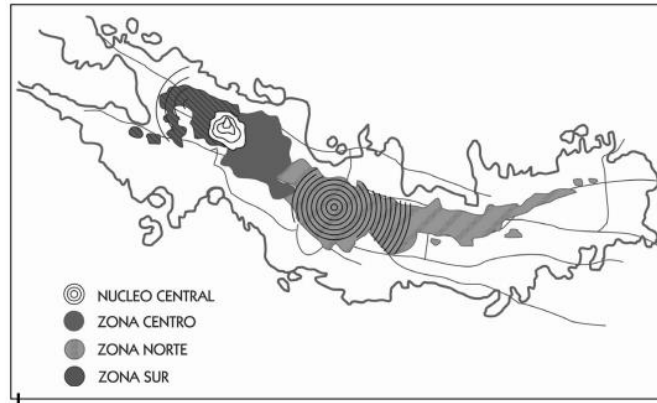


Imagen 2

*Esquema de la forma de organización territorial longitudinal polinuclear (1960-1970)*

*Fuente: "La Forma Urbana de Quito: una historia de centros y periferias"*

En los años de 1960 y 1990 existe un fortalecimiento de la economía por los procesos agrícolas y de exportación las ciudades de Quito y Guayaquil recursos derivados del petróleo en 1972. Además, el área urbana de Quito crece hasta 5 veces, su densidad por hectárea baja de 213 a 68 habitantes y aumenta el parque automotor.

Otra etapa significativa es cuando se empieza una urbanización de los valles contiguos debido a la relocalización de las zonas administrativas, comerciales e industriales en las zonas apartadas orientales mediante una organización urbano-territorial. En esta etapa Quito ya no solo crece de manera longitudinal desde el centro al norte y sur de la ciudad, se incurre en una prolongación hacia el oriente originando una segregación que va desde el centro o núcleo de la ciudad hacia las áreas más apartadas de la urbe como el valle de los Chillos, Calderón, Pomasquí y Tumbaco.

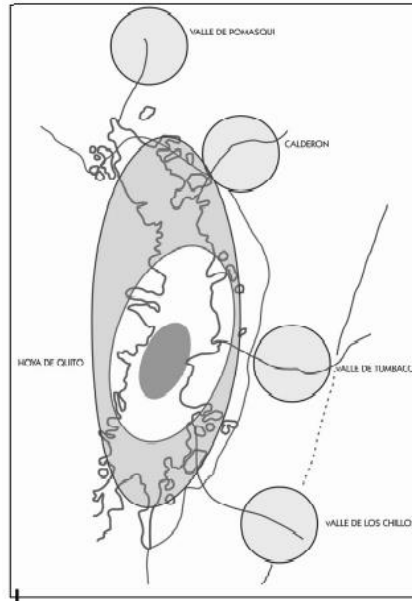


Imagen 3

*Esquema de la forma de organización territorial de área metropolitana*  
*Fuente: "La Forma Urbana de Quito: una historia de centros y periferias"*

Para continuar con el desarrollo urbano de Quito, se revisa información sobre nudos territoriales en Ecuador realizado por un Colectivo de Geografía Crítica y se confirma la dinámica de crecimiento de la ciudad.

Los nudos territoriales se definen según este estudio, como las zonas críticas del desarrollo territorial, basadas en los procesos de uso y ocupación del suelo, mismos que no han empatado con los intereses de planificación nacional y la población. (Bonilla, Maldonado, Silveria, & Bayón, 2016)

Los espacios periurbanos es decir las zonas que se sitúan alrededor de las ciudades principales, en este caso Quito son zonas de gran dinámica territorial. (SIPAE, 2013)

Quito se caracteriza por ser una ciudad con una fuerte explosión urbana hacia los valles orientales como Calderón, Tumbaco, Conocoto y Alangasí desde el 2003 el crecimiento se enfoca en los Chillos y Tumbaco. (GAD, 2020)

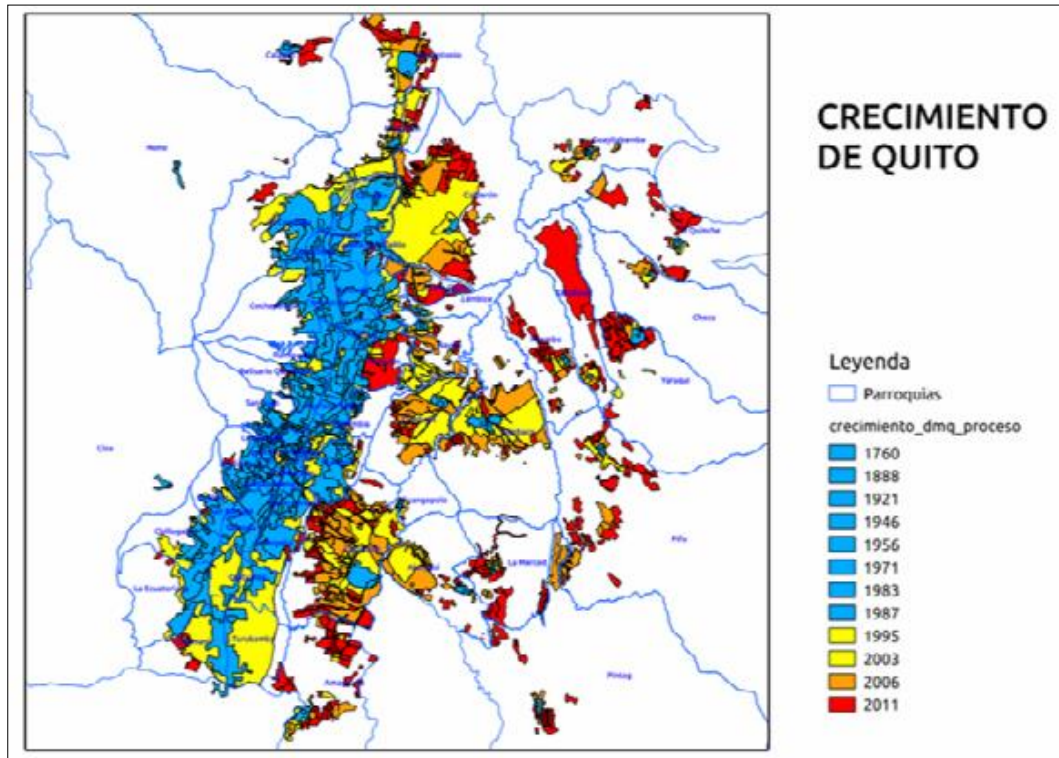


Imagen 4

*Esquema Crecimiento de Quito a partir de 1987*

*Fuente: Nudos territoriales críticos en Ecuador: Dinámicas, cambios y límites en la reconfiguración territorial del estado.*

Por lo tanto, se puede destacar del proceso de desarrollo urbano de Quito en base a estas investigaciones y análisis algunos puntos muy importantes que se relacionan con el crecimiento de la ciudad, la segregación territorial y los procesos de habilitación de suelo. (Bonilla, Maldonado, Silveria, & Bayón, 2016), (Carrión & Erazo, 2012)

Varios autores coinciden en cuanto al crecimiento de Quito, parte de un núcleo central y se expande en sus inicios longitudinalmente hacia sus periferias, una de las pautas para este desarrollo fue el ferrocarril, es decir un equipamiento colectivo que activo este proceso de expansión. Posteriormente tenemos un crecimiento a las zonas periurbanas orientales hacia los valles, demostrando que la mancha urbana empieza a introducirse en la zona rural. Uno de los valles hacia donde se difunde la mancha territorial es Tumbaco, zona que posteriormente será analizada.

En referencia a la segregación territorial se puede establecer que al momento de la expansión urbana se generan zonas que empiezan a tener un desarrollo urbano y social mientras que otras, las cuales se alejan del núcleo central terminan excluidas de servicios e infraestructura. (Prevot & Pineda, 2008). Así también lo menciona (Cuvi & Gómez, 2021) más específicamente en la distribución inequitativa del verde urbano en la ciudad de Quito. Segregaciones espaciales que se repiten con el crecimiento y difusión de la ciudad.

Se muestra una etapa importante sobre los inicios de los procesos de habilitación de suelo mismos que surgen de la mano con el desarrollo de la ciudad, sus actividades y exigencias. Se realizan procesos de habilitación de suelo a los terratenientes agrarios a costo y pérdida de la municipalidad, posteriormente se establece una primera ordenanza que obliga a los propietarios a realizar las obras de urbanización y aprobación de esos procesos.

Quito, por lo tanto es una ciudad que ha sufrido cambios durante su desarrollo económico, urbano y social, según información de la propuesta del nuevo Plan de Uso y Gestión del Suelo para el Distrito Metropolitano de Quito se puede observar y coincidir con las investigaciones anteriores como la mancha urbana ya no solo se expande longitudinalmente, y desde hace muchos años atrás se ha desarrollado una explosión urbana misma que crece dentro de la parte rural, tal cual lo define la LOOTUGS existen asentamientos urbanos de diferentes escalas que forman núcleos urbanos dentro de suelo rural.

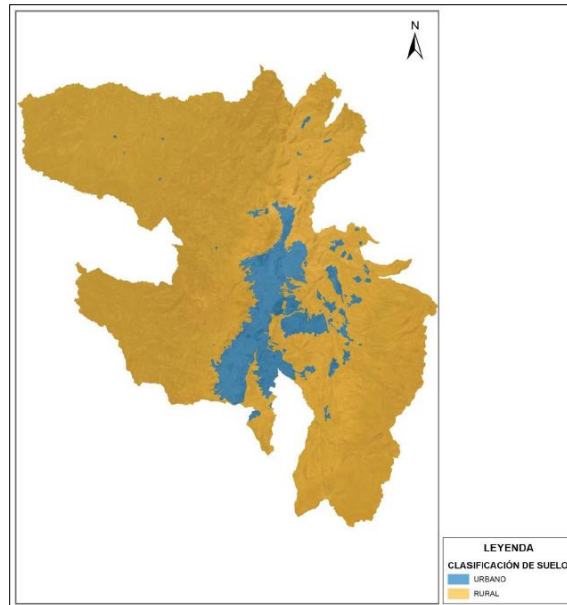


Imagen 5

#### Clasificación de suelo DMQ

Fuente: Plan de Uso y Gestión del Suelo para el Distrito Metropolitano de Quito

Quito es una de las ciudades con un alto nivel de planificación urbana por parte una municipalidad, cuenta con 8 planes de ordenamiento a lo largo de su historia, no obstante, la planificación brindada por el DMQ ha sido en gran parte teórica, ya que en la actualidad se puede apreciar la carencia en la aplicación de los mismos en cuanto a la estructuración de la ciudad. (Fierro, 2018)

Por lo tanto, el desarrollo y crecimiento de la ciudad nos ha determinado una zona de estudio como es la AZT, y el análisis a los procesos de habilitación de suelo en los fraccionamientos dentro del suelo urbano y especialmente el suelo rural, análisis que determinará relaciones espaciales y hallazgos en los procesos de planificación.

## 2.2. Administración Zonal Tumbaco (“AZT”)

Tumbaco es una de las ocho administraciones zonales del DMQ, con una extensión de 64.000 hectáreas conformada por 138 barrios, 35 comunas y 8 parroquias: Tumbaco, Cumbayá, Puembo, Pifo, Tababela, Yaruquí, Checa y el Quinche. Tiene una población aproximada de 174.000 habitantes. (GAD, 2020)



Imagen 6

Administraciones Zonales

Fuente: Municipio del Distrito Metropolitano de Quito

### 2.3. Características generales de la zona de estudio

Como se señaló en estudios del crecimiento de Quito en párrafos anteriores, los valles orientales empiezan su desarrollo a partir del 2000, en la AZT las principales parroquias colindantes a Quito son Tumbaco y Cumbayá donde se reflejaron las primeras difusiones y cambios territoriales.

Las conexiones con el núcleo central de Quito, se iniciaron a partir de avenida Interoceánica u Oswaldo Guayasamín, la cual tiene una conexión con la autopista Simón Bolívar. Posteriormente con la creación de la Ruta Viva se ha fomentado mejores conexiones con las otras parroquias y un desarrollo de las mismas, disminuyendo tiempos en traslados de los habitantes de esta zona al centro de la ciudad y entre parroquias de la AZT (Santillán, 2014)

Tababela, por otro lado, ha empezado su desarrollo gracias al el Nuevo Aeropuerto Internacional del Quito, equipamiento que por sus características ha traído cambios en la dinámica de toda la zona y su funcionamiento.

Las otras parroquias aún continúan en desarrollo, mantienen una trama dispersa y su suelo se caracteriza por ser mayormente rural. Tomando en cuenta que dentro de las tres parroquias anteriores también se encuentran núcleos rurales en medio de zonas urbanas.

El crecimiento disperso y sin planificación ha potenciado las actividades residenciales, comerciales y de servicios disminuyendo el rol principal que tenía el valle con las actividades económicas primarias como la agricultura, ganadería, pesca, silvicultura y minería. (Espinoza, 2019)

El crecimiento disperso en zonas periurbanas y zonas rurales en el valle ha conformado urbanizaciones construidas en suelo rural con carencias de equipamientos y áreas verdes principalmente en Tumbaco, Puembo, Pifo y Yaruquí, A esto se debe agregar la problemática generada por la desactualización de los límites de las parroquias urbanas y rurales.

La problemática constante al no tener límites de las parroquias urbanas y rurales ha marcado algunas deficiencias como rupturas naturales, limitación en la estructura vial lo cual conlleva a una baja prestación de servicios de transporte, poca consolidación territorial por el crecimiento disperso e insuficiencia de infraestructura sanitaria agua, alcantarillado y recolección de desechos. (MDMQ S. G., 2021)

Estas características generales reafirman los estudios de crecimiento de la ciudad de Quito y las problemáticas que se están presentando en los valles orientales, específicamente en los situados dentro de la AZT.

## **2.4. Espacio público AZT**

En Quito, el espacio público se lo categoriza por espacios barriales, sectoriales, zonales y metropolitanos de acuerdo con sus escalas y alcances dentro de la ciudad, en base a los datos de la plataforma del Gobierno abierto del DMQ se ha podido determinar el espacio público de cada una de las administraciones zonales y la cantidad de espacios que cada una de ellas tiene.

Administración Zonal	Categoría	Áreas verdes		% de área verde
		Cantidad	Territorio (ha)	
Calderón	Barrial	72	437.297,58	0,64
	Sectorial	16		
	Zonal	13		
	Metropolitano	0		
Tumbaco	Barrial	33	1.011.251,47	1,49
	Sectorial	31		
	Zonal	26		
	Metropolitano	4		
La Delicia	Barrial	121	1.516.972,92	2,23
	Sectorial	30		
	Zonal	38		
	Metropolitano	3		
Manuela Saenz	Barrial	145	2.006.170,83	2,95
	Sectorial	25		
	Zonal	25		
	Metropolitano	14		
Eloy Alfaro	Barrial	300	4.642.675,93	6,82
	Sectorial	47		
	Zonal	41		
	Metropolitano	10		
Quitumbe	Barrial	165	5.612.187,80	8,25
	Sectorial	45		
	Zonal	24		
	Metropolitano	12		
Eugenio Espejo	Barrial	226	9.122.995,57	13,41
	Sectorial	55		
	Zonal	37		
	Metropolitano	10		
Los Chillos	Barrial	36	43.691.130,53	64,21
	Sectorial	18		
	Zonal	18		
	Metropolitano	8		
		<b>68.040.682,63</b>		

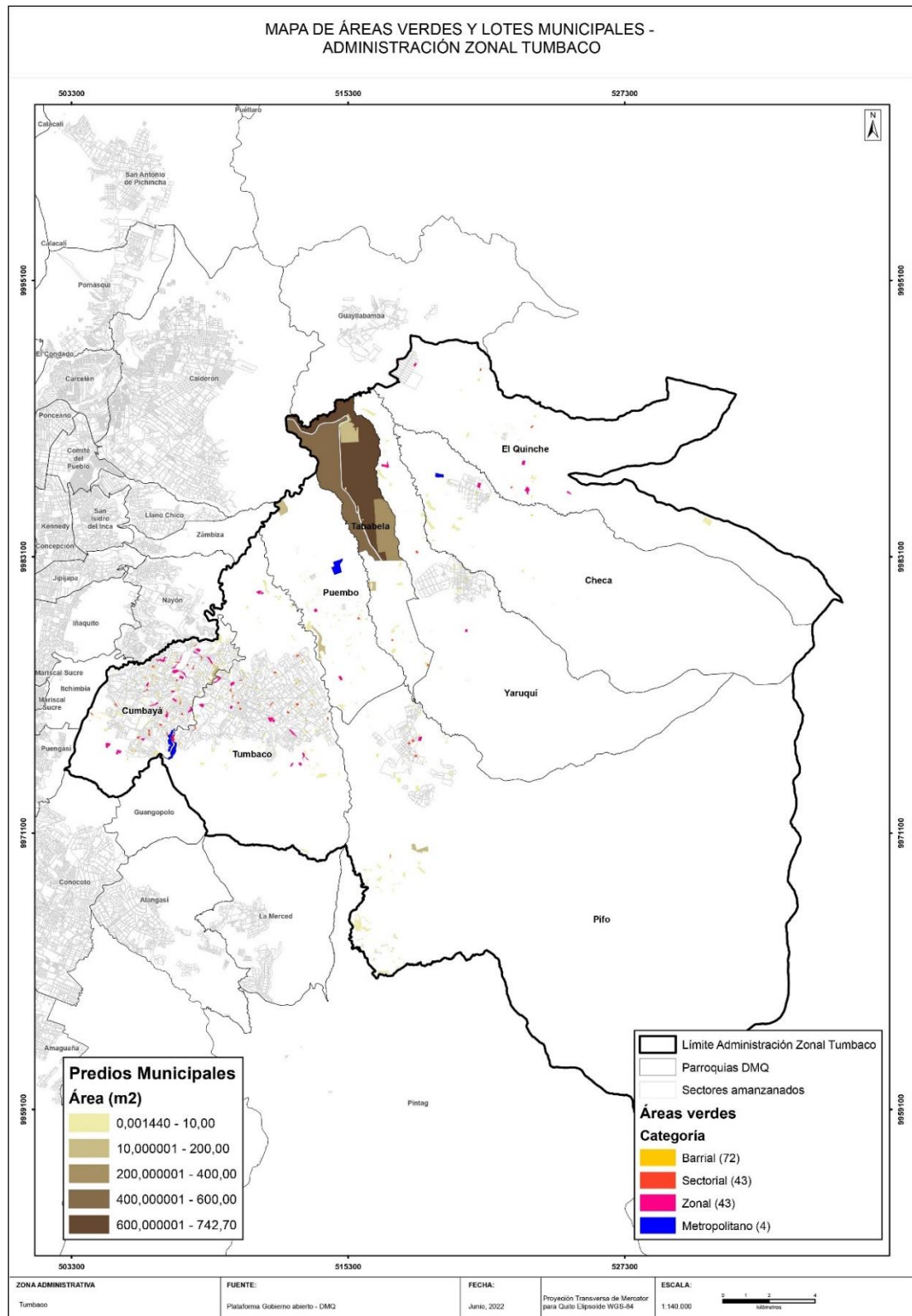
Tabla 1

*Información de área verde y lotes municipales según administración zonal en el DMQ  
 Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Plataforma de Gobierno Abierto del DMQ*

De acuerdo a los datos Tabla 1, la cual mantiene relación con el Mapa 1 se puede determinar el porcentaje de área verde y equipamientos por zona. Calderón tiene el 0.64%, Tumbaco la zona a analizar tiene el 1.49%, la Delicia 2.23%, Manuela Sáenz 2.95%, Eloy Alfaro 6.82%, Quitumbe 8.25%, Eugenio espejo 13.41% y Los Chillos con 64.21%.

De esta manera, se puede evidenciar que la AZT a analizar tiene uno de los menores porcentajes de áreas verdes y equipamientos públicos. En esta zona uno de los equipamientos más relevantes es el Aeropuerto Mariscal Sucre.

Considerando la importancia del espacio público para la ciudad y el déficit en la AZT, se analizarán los procesos de habilitación de suelo en esta zona.



Mapa 1

*Áreas verdes y predios municipales de la AZT  
 Fuente: Elaboración propia*

## CAPITULO 3

El tercer capítulo de este estudio, revisa la normativa local y nacional en el proceso de habilitación de suelo, mediante urbanizaciones, reestructuraciones parcelarias y subdivisiones, éstas últimas, son el tipo de procesos en el cual nos enfocaremos y analizaremos sus características, elementos y etapas. En la sección 3.1 se revisa conceptos generales del proceso en estudio determinados en el COOTAD, la LOOTUGS y ordenanza local, La sección 3.2 menciona consideraciones generales y técnicas dentro de las propuestas técnicas de subdivisión y sobre las diferentes ventanas de oportunidad que la normativa crea para que no se entregue área verde cuando se subdivide el suelo en zona urbana o rural. Finalmente, la sección 3.3 analiza el proceso normado en la práctica evidenciando los diferentes momentos y el insuficiente seguimiento al proceso establecido en la misma normativa.

### **3.1. Habilidad del Suelo en el Distrito Metropolitano de Quito “DMQ”**

Sabemos que, el desarrollo urbanístico de una ciudad se basa en gran parte en el conjunto de políticas, disposiciones y actuaciones de los actores privados y públicos que intervienen en estas decisiones y normas con la finalidad de promover mejoras en las condiciones de la ciudad y la calidad de vida de sus habitantes buscando y potenciando nuevas oportunidades que permitan un progreso pleno, equitativo de los espacios, infraestructura y servicios.

La habilitación de suelo es un proceso que transforma y adecua al suelo para su urbanización y edificación, este proceso técnico mantiene una relación directa con los planes de uso y gestión del suelo de cada ciudad y las normas y ordenanzas correspondientes. (LOOTUGS, 2016)

Es fundamental saber que las habilitaciones de suelo son los procesos iniciales desde donde se va desarrollando la ciudad y sus espacios, ya que tener habilitado el suelo es un requisito previo e indispensable para el otorgamiento de un permiso o autorización de edificación o construcción posterior.

Por lo tanto, la habilitación de suelo es un proceso técnico de gran relevancia para el desarrollo de Quito, y está relacionado con el ordenamiento del territorio, ya que por medio de este proceso se puede dividir o reestructurar el suelo urbano y rural conforme planes de usos y gestión de suelo, ordenanzas, instrumentos, disposiciones técnicas y normativas que incidan sobre cada territorio.

Los procesos de habilitación del suelo se lo pueden realizar por medio de:

- a) Urbanizaciones
- b) Reestructuraciones
- c) Subdivisiones, este último es el tipo de proceso que analizaremos en este trabajo.

### **3.1.1. Habilitación de suelo por medio de urbanizaciones**

Son propuestas de iniciativa municipal o privada que tienen el objetivo de dividir el suelo en más de 10 lotes además del correspondiente al de las áreas de equipamiento comunal y áreas verdes dentro del DMQ, las urbanizaciones son realizadas exclusivamente dentro del suelo urbano, en algunos casos se puede urbanizar en zonas con otras asignaciones siempre y cuando se rijan a las normas e instrumentos de planificación establecidos. Son aprobados mediante ordenanza emitidas por el Concejo Metropolitano de Quito.

Las urbanizaciones pueden ser de dos tipos: Urbanizaciones sujetas a reglamentación general y de interés de desarrollo progresivo o social.

En estos procesos siempre se identifican etapas a ejecutar relacionadas a sus obras e infraestructura las cuales son ejecutadas en base al cronograma valorado de obras presentado en la aprobación las cuales son implantación, conformación y consolidación. (MDMQ, Ordenanza Metropolitana No. 037-2022 Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, 2022) Art. 2187

### **3.1.2. Habilitación de suelo por medio de reestructuraciones parcelarias**

Son propuestas de nuevos trazados parcelarios en base a aprobaciones realizadas previamente por la municipalidad en lotes de cuerpo cierto de propiedad pública o privada, siempre y cuando se rijan a las normas e instrumentos de planificación establecidos cuya finalidad es regularizar la configuración de lotes, nuevas distribuciones equitativas, re linderar y reajustes de áreas. (MDMQ, Ordenanza Metropolitana No. 037-2022 Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, 2022) Art. 2189.

### **3.1.3. Habilitación de suelo por medio de sub divisiones**

La habilitación de suelo por medio de subdivisiones o fraccionamientos, son los procesos que serán analizados dentro de este estudio.

Son propuestas que buscan dividir y habilitar predios, conforme planes de usos y gestión de suelo, ordenanzas, instrumentos, disposiciones técnicas y normativas que incidan sobre cada territorio, se las puede realizar dentro de suelo urbano y rural cumpliendo con distintas especificaciones y normas de acuerdo con su clasificación del suelo.

En el caso de procesos de subdivisiones en suelo urbano la propuesta de subdivisión no podrá superar las 10 unidades o lotes además del lote correspondiente al de las áreas de equipamiento comunal y áreas verdes, cumpliendo además con las obras de vialidad e infraestructura.

En el segundo caso de procesos de subdivisiones en suelo rural la propuesta de subdivisión no podrá superar las 20 unidades o lotes además del lote correspondiente al de las áreas de equipamiento comunal y áreas verdes, cumpliendo además con las obras de vialidad e infraestructura. (MDMQ, Ordenanza Metropolitana No. 037-2022 Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, 2022) Art. 2188

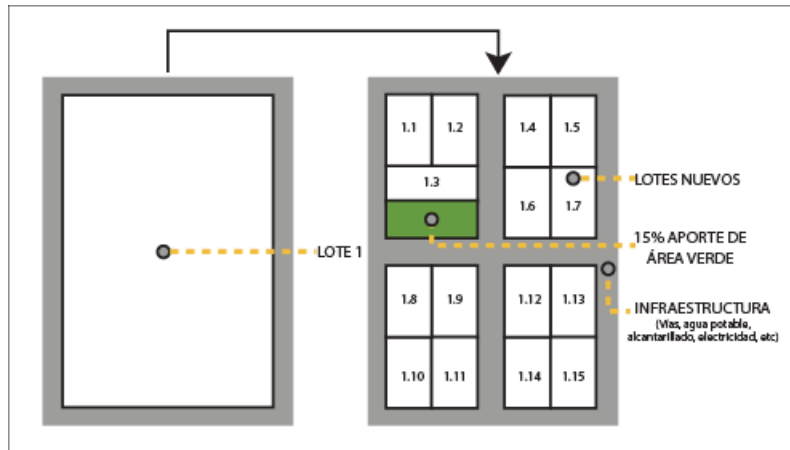


Imagen 7

Esquema de fraccionamiento o subdivisión con infraestructura  
Elaboración: Morales Bucheli

En la imagen 6, se puede evidenciar a la izquierda el lote general nominado “Lote 1”, el cual va a ser sujeto a una habilitación de suelo por medio de un proceso de subdivisión, en este ejemplo se considerará el proceso dentro de una clasificación rural, resultando en este ejemplo 16 lotes, en donde uno de ellos constituye el aporte de área verde correspondiente al 15%, además se muestra la infraestructura dotada misma que será responsabilidad del urbanizador o propietario del lote sujeto a la subdivisión. En suelo rural se exigirá la vialidad y las obras de la infraestructura básica técnicamente factible.

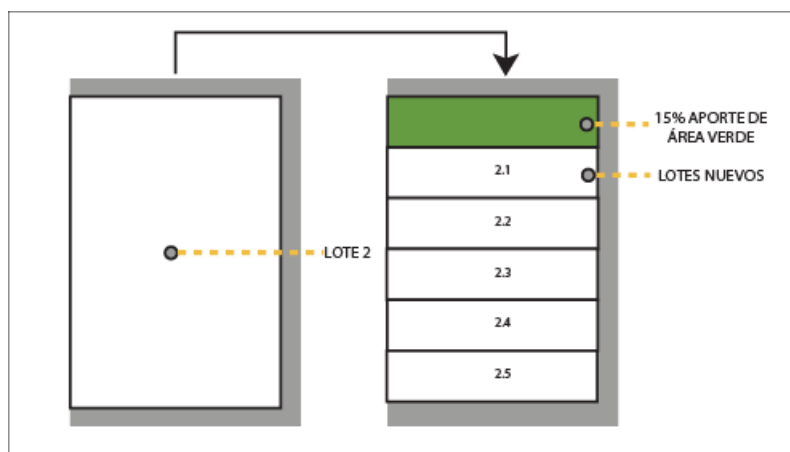


Imagen 8

Esquema de fraccionamiento o subdivisión sin infraestructura  
Elaboración: Morales Bucheli

En la imagen 7, se puede evidenciar a la izquierda el lote general nominado “Lote 2”, el cual va a ser sujeto a una habilitación de suelo por medio de un proceso de subdivisión, en este ejemplo se puede considerar el proceso dentro de una clasificación urbana o rural, resultando en este ejemplo 6 lotes, en donde uno de ellos constituye el aporte de área verde correspondiente al 15%, en este caso no fue necesario la dotación de infraestructura por parte del urbanizador pues el lote general estaba proveído de la misma y no se propuso nuevas vías.

### **3.2. Especificaciones generales y técnicas para habilitar el suelo**

Para realizar proceso de habilitación de suelo por medio de subdivisiones o fraccionamientos, el cual es el caso que se analizará en este estudio, se toman en cuenta varias consideraciones generales y técnicas dentro de las propuestas mismas que están sujetas a las normas e instrumentos de planificación establecidos y serán detalladas a continuación.

#### **3.2.1. Dimensiones y áreas mínimas de lotes**

Las dimensiones y áreas mínimas de los lotes producto de la subdivisión son en base a las regularizaciones obligatorias para cada zona, donde se determinan el área del lote, dimensiones mínimas del lote, dimensión del frente, grados y porcentajes de pendientes determinadas en los instrumentos de planificación o en el Informe de Regulación Metropolitana (“IRM”), el cual es un documento en donde se constituyen las reglas que los propietarios de los bienes inmuebles deben considerar respecto de sus necesidades de habilitación del suelo y edificación de sus propiedades.

Las regularizaciones técnicas de los lotes son de acuerdo a su ubicación y zonificación o ahora código de edificabilidad, la cual establece el tamaño mínimo en la que el lote macro pueda ser subdividido. Por ejemplo, en zonas de análisis urbano se tiene lotes mínimos de 300m<sup>2</sup>, 600 m<sup>2</sup> y hasta 1000m<sup>2</sup> en zonas periurbanas se tiene lotes desde 1000 m<sup>2</sup> en zonas rurales el lote mínimo varía de 2500 m<sup>2</sup> hasta 25.000 m<sup>2</sup>. Es en Plan de Uso y Gestión de Suelo vigente el instrumento donde se definen estos estándares urbanísticos para la consolidación de la ciudad.

### **3.2.2. Sistema vial y sus elementos**

En toda propuesta de habilitación de suelo se deberá diseñar y ejecutar un sistema vial público si la propuesta lo necesita, misma que deberá estar conectada a la planificación vial metropolitana y estará sujeta a las especificaciones mínimas determinadas en los instrumentos de planificación como normativas y ordenanzas. Con el fin de cumplir las características de calzadas, carriles, aceras, parterres, curvas o elementos que faciliten el retorno, derechos de vía, áreas de protección especial, cruces peatonales y facilidades de tránsito, etc.

### **3.2.3. Redes de infraestructura**

En las propuestas de habilitación de suelo el urbanizador o propietario del lote sujeto a subdivisión entregará de manera gratuita y obligatoria a la municipalidad las redes de infraestructura, mismas que serán ejecutadas de acuerdo a un cronograma valorador de obras y ejecutadas de acuerdo a la normativa para la instalación y conexión a las redes públicas de infraestructura mismas que serán aprobadas por las empresas públicas metropolitanas competentes, en materias de alcantarillado, agua potable, luz eléctrica.

En los procesos dentro de suelo rural se exigirá la vialidad y las obras de la infraestructura básica técnicamente factible. Muchas veces esto solo implica apertura de vías con maquinaria sin la necesidad de adoquinamiento o bordillos.

### **3.2.4. Áreas verdes, comunitarias y vías que son bienes de dominio y uso público**

El COOTAD dentro del artículo 424 en los casos referentes a subdivisiones o fraccionamientos establece, que todo proceso de habilitación suelo derivadas de una autorización administrativa o no, se deberá entregar un mínimo del 15% hasta un máximo de 25% del área útil del terreno a urbanizar para áreas verdes y comunales a las respectivas municipalidades,

El propietario o urbanizador es quien realizará las obras de urbanización, habilitación de las áreas verdes y comunitarias y entregará obligatoria y gratuitamente a la municipalidad como bienes de dominio y uso público.

Existen también, casos en los cuales no se requerirá el aporte del 15% para el área verde, comunitaria y vías calculadas del área útil del lote a subdividirse, los casos son los siguientes:

- a) De acuerdo a la clasificación del suelo, subdivisiones que se realicen en suelo rural pueden abstenerse en la entrega del aporte del 15% para el área verde, comunitaria cuando los procesos sean mediante partición hereditaria, donación o venta, siempre y cuando no se destinen para urbanizaciones y lotizaciones.
- b) Procesos de subdivisiones o particiones originadas por la municipalidad, mediante expropiaciones, particiones por trazados viales y actos determinados en el ordenamiento jurídico nacional o metropolitano.
- c) Segundas subdivisiones en donde el mismo administrado ya haya aportado anteriormente.

Además, se contempla la posibilidad de entregar el porcentaje establecido para áreas verdes, comunitarias y vías mediante la compensación económica en las propuestas de habilitación en suelo urbano o rural planteadas en superficies menores a los 3000 m<sup>2</sup>, cuando:

- a) El porcentaje de contribución es igual o mayor al lote mínimo establecido en la zonificación vigente.
- b) El porcentaje es menor al lote mínimo establecido en la zonificación vigente.

Pueden además existir propuesta de habilitación de suelo en lotes que hayan sido afectados por trazados viales aprobados por la municipalidad y son declarados de utilidad pública y en donde se establece:

- a) Si las afectaciones son superiores al 15% de aporte, la municipalidad deberá cancelar el valor del excedente al administrado de acuerdo al avalúo catastral.
- b) Si las afectaciones son inferiores al 15% de aporte, la diferencia se podrá cancelar a la municipalidad de acuerdo al avalúo catastral.

Es importante señalar que, la entrega de áreas verdes comunitarias establece ciertas especificaciones técnicas como:

- a) Las áreas verdes comunitarias que serán entregadas a la municipalidad podrán habilitarse en pendientes máximas de treinta grados, en este caso el propietario deberá entregarlas aterrazadas y con taludes protegidos.
- b) No serán consideradas áreas verdes comunitarias las áreas de protección.
- c) No serán consideradas áreas verdes comunitarias las áreas que se encuentren afectadas, protecciones especiales o zonas inestables.

La recepción de áreas verdes, áreas de equipamiento comunal, vialidad e infraestructura ser realizará de forma obligatoria y gratuita a la municipalidad, se efectuará mediante escritura pública, las áreas verdes y las áreas de equipamiento comunal de conformidad con los planos aprobados y resolución de aprobación para la habilitación del suelo. (MDMQ, Ordenanza Metropolitana No. 037-2022 Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, 2022) Pág. 809-814

### 3.3. Procedimientos para habilitar el suelo mediante Subdivisión o fraccionamiento de suelo

Para habilitar el suelo en el DMQ, existe una serie de procedimientos. Analizar estos, nos permitirá conocer las etapas y demostrar que a pesar de tener un procedimiento normado en la ciudad de Quito no todas las propuestas de subdivisión culminan el proceso. A continuación, se detalla un gráfico y una tabla en donde se puede resumir las acciones que se ejecutan en el proceso de subdivisión y los actores que intervienen en el mismo.

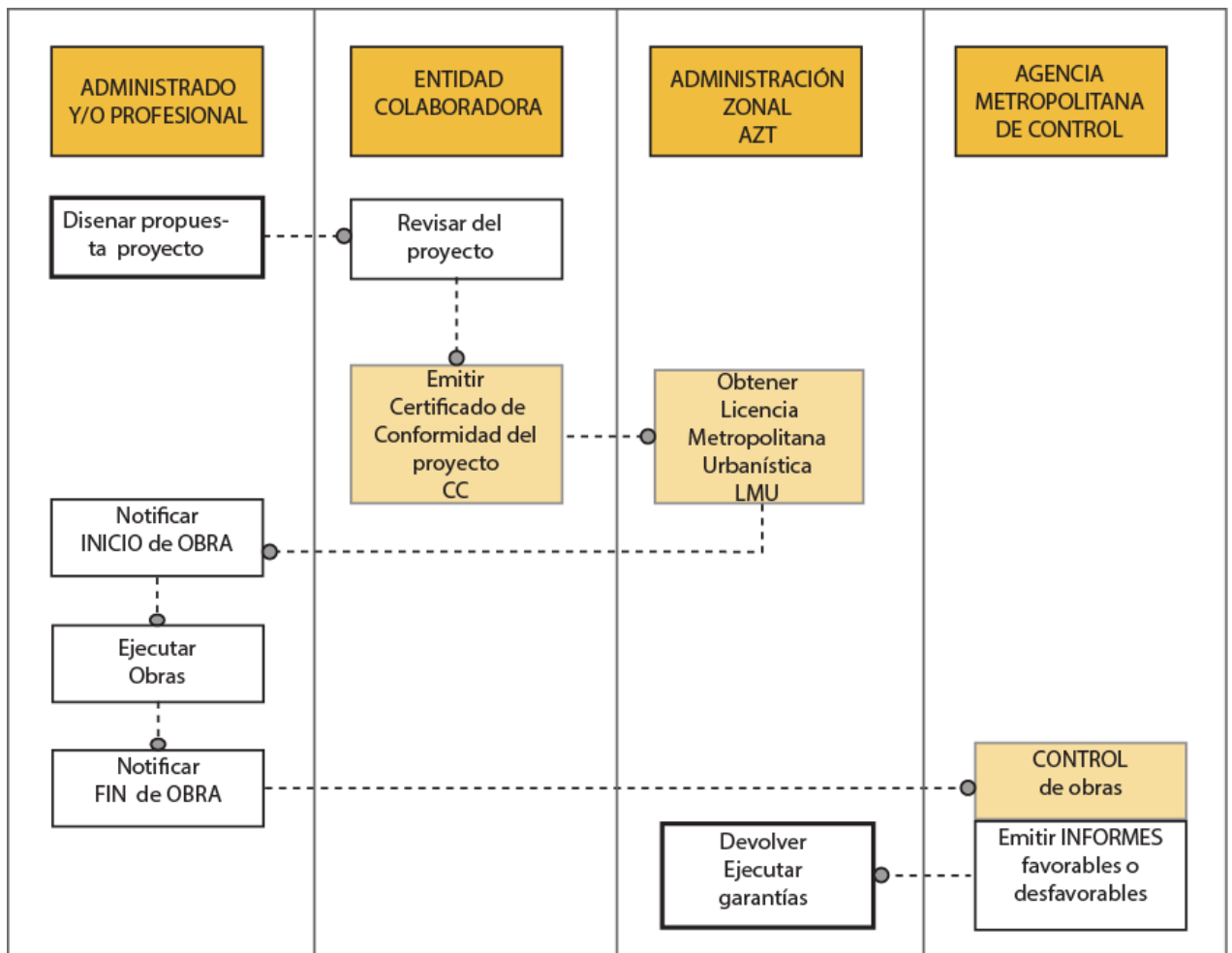


Imagen 9

Esquema del procedimiento o etapas para habilitar el suelo mediante Subdivisión o fraccionamiento  
 Elaboración: Morales Bucheli

<b>Procedimientos para habilitar el suelo mediante Subdivisión o fraccionamiento de suelo</b>				
<b>No.</b>	<b>Actor y/o Entidad</b>	<b>Actividad</b>	<b>Producto</b>	<b>Ordenanza de respaldo</b>
1	Administrado y/o Profesional	Diseñar el proyecto de fraccionamiento de acuerdo a la normativa local y nacional.	Formularios Documentación general Planos del proyecto	Normativa nacional y local
2	Entidad Colaboradora	Revisar el proyecto y documentación ingresada	Informes de revisión y/o observaciones	Normativa nacional y local
3	Entidad Colaboradora	Emitir Certificado de Conformidad del Proyecto	<b><u>Certificado de Conformidad</u></b>	Normativa nacional y local
4	Administración Zonal	Emitir Licencia Metropolitana Urbanística	<b><u>Licencia Metropolitana Urbanística</u></b>	Normativa nacional y local
5	Administrado y/o Profesional	Notificar Inicio de Obra	Formularios y solicitudes	Normativa nacional y local
6	Administrado y/o Profesional	Ejecutar obras de acuerdo con el cronograma y detalles aprobados en el certificado de conformidad	Obras de infraestructura y servicios	Normativa nacional y local
7	Administrado y/o Profesional	Notificar Fin de Obra	Formularios y solicitudes	Normativa nacional y local
8	Agencia Metropolitana de Control	Control de obras por medio de inspecciones	Informes de inspección <b><u>Certificado de Conformidad de finalización de obras</u></b>	Normativa nacional y local
9	Administración Zonal	Devolver o Ejecutar garantías en los casos pertinentes	Garantías, pólizas e informes	Normativa nacional y local

*Tabla 2*

*Esquema del procedimiento o etapas para habilitar el suelo mediante Subdivisión o fraccionamiento*

*Elaboración: Morales Bucheli*

Durante el proceso de habilitación de suelo se realizan varias actividades para culminar el mismo, entre los documentos y lineamientos más relevantes son el Certificado de Conformidad, la Licencia Metropolitana Urbanística y los controles a los procesos de obras que terminan en la ejecución o devolución de las garantías otorgadas.

1. Diseñar el proyecto de fraccionamiento: El proceso de habilitación de suelo inicia cuando el administrado y/o profesional realizan una propuesta técnica en la cual se diseña el proyecto de fraccionamiento dentro de área urbana o rural el cual estará sujeto a las especificaciones mínimas determinadas en los instrumentos de planificación, normas y reglas técnicas para la arquitectura y el urbanismo.

En esta propuesta técnica se detallará los lotes productos de la subdivisión, las vías propuestas, la infraestructura a dotar de acuerdo al cronograma, y aportes de áreas verdes.

2. Revisar el proyecto y documentación ingresada: La revisión de la propuesta técnica es realizada por una entidad colaboradora del municipio, misma que emitirá informes de observaciones o certificados de conformidad ("CC").
3. Emitir Certificado de Conformidad del Proyecto: El CC es el informe favorable emitido por la entidad colaboradora de la municipalidad en el cual se hace constatar el cumplimiento de la propuesta de conformidad a la normativa metropolitana y nacional vigente.
4. Emitir Licencia Metropolitana Urbanística ("LMU10"): Una vez obtenido el CC, el administrado podrá solicitar la LMU 10 en la administración zonal.

La LMU 10 es el acto administrativo mediante el cual la municipalidad autoriza a su titular el ejercicio de su derecho a habilitar el suelo además de la autorización de la ejecución de obras de acuerdo al cronograma establecido en el CC y las especificaciones técnicas aprobadas en el mismo. La LMU no está sujeta a un control obligatorio.

5. Notificar Inicio de Obra: El administrado y/o urbanizador notificará el inicio de las obras a través de formularios y procesos a la entidad municipal correspondiente, actualmente la Agencia Metropolitana de Control (“AMC”). En los procesos de habilitación de suelo habrá subdivisiones que de acuerdo a su propuesta necesiten la ejecución de vías e infraestructura y otros que no.
6. Ejecutar Obras: El administrado y/o urbanizador ejecutará las obras acuerdo al cronograma valorado de obras establecido en el CC y de acuerdo a la normativa para la instalación y conexión a las redes públicas de infraestructura mismas que serán aprobadas por las empresas públicas metropolitanas competentes, en materias de alcantarillado, agua potable, luz eléctrica y vías en zona urbana las obras serán de acuerdo a los servicios públicos existentes y en zona rural las obras de infraestructura y vialidad serán las técnicamente factibles.
7. Notificar Fin de Obra: Una vez culminado las obras de acuerdo al cronograma valorado de obras establecido en el CC, el administrado y/o urbanizador notificará a la AMC el fin de las obras para proceder a los controles respectivos con el fin de obtener los informes de inspección y el certificado de conformidad de finalización de obras con el cual se determinará formalmente el cumplimiento de las mismas.
8. Control de obras por medio de inspecciones: La AMC por medio de inspecciones e informes emitirá el Certificado de Finalización de obras en base a las visitas y verificaciones; y en base de los informes de las respectivas empresas públicas metropolitanas de acuerdo a las recepciones de las redes de agua potable, alcantarillado, eléctricas y telefonía que se requieran.

En el caso de no obtener los informes favorables relacionados a las obras de infraestructura y servicios determinados en el CC del proyecto técnico le corresponde a la AMC iniciar los respectivos procesos administrativos sancionadores con los cuales se dispondrá la ejecución total o parcial de la garantía.

9. Devolver o ejecutar garantías: Las garantías por procesos de habilitación de suelo pueden ser por medio de hipotecas valoradas por la Dirección Metropolitana de Catastro, prendas, papeles fiduciarios, garantías bancarias, pólizas de seguros, depósitos en moneda en curso legal, mismas que serán entregadas a la Dirección Metropolitana Financiera de la Administración zonal correspondiente para la ejecución de los procedimientos en cada uno de los casos.

Con el CC de finalización de obras otorgado por la AMC el administrado podrá continuar con el proceso de la devolución o levantamiento de las garantías otorgadas por el administrado.

Se puede determinar que dentro de todos estos procedimientos que son parte de la habilitación de suelo existen 3 momentos muy importantes:

El primero que es la certificación de la propuesta técnica la cual es un informe o certificado de conformidad que contiene la aprobación del fraccionamiento es decir el número de lotes producto de la subdivisión, sus linderos, las obras en el caso de requerirlas, el aporte de áreas verde, todo sujeto a las especificaciones mínimas determinadas en los instrumentos de planificación, normas y reglas técnicas para la arquitectura y el urbanismo.

El segundo momento relevante es la emisión de la LMU documento que autoriza la subdivisión del predio con el cual se puede iniciar las obras de acuerdo a lo certificado. La LMU debidamente protocolizada podrá ser el título suficiente para continuar el trámite y catastrar los nuevos predios productos de la subdivisión mismos que podrán ser inscritos oficialmente en el registro de la propiedad.

El tercer momento, es el control de estos procesos los cuales se realizan cuando el administrado notifica el inicio de obra, las ejecuta y notifica el fin de obra, con esta última notificación se proceden a las inspecciones por una entidad municipal, las notificaciones hechas por el administrado no son requisitos obligatorios dentro del proceso, es por esa razón que el control a pesar de ser sumamente importante no se lo ejerce en su totalidad.

Dentro de la normativa municipal de Quito, es importante el control de la ciudad sin embargo depende mucho del seguimiento y notificaciones de inicios y fines de obras de los administrados para generar el control, la normativa establece controles aleatorios para verificar el cumplimiento de los proyectos técnicos y que estos cumplan con las propuestas certificadas, pero estos controles aleatorios solo son para verificar el cumplimiento de construcciones mas no de habilitaciones de suelo.

Por lo tanto, dentro del proceso de habilitación de suelo la certificación y el licenciamiento son procesos obligatorios determinados en la normativa, no obstante, el control no lo es.

## CAPÍTULO 4

El cuarto capítulo de este estudio, busca aterrizar en los procesos técnicos de habilitación de suelo relacionados a las subdivisiones implantadas dentro de la AZT, en donde se analizará la información cuantitativa correspondiente a las subdivisiones de los años 2018, 2019 y 2020, información oficial recopilada del MDMQ con la cual se pretende obtener datos de los procesos certificados, licenciados y controlados para identificar los aportes de áreas verdes y el seguimiento al proceso.

### **4.1. Análisis de los procesos de habilitación de suelo (Subdivisiones)**

Se analizarán los procesos de habilitación de subdivisiones dentro de los años 2018, 2019 y 2020 el DMQ, pues esta es la información oficial y actualizada con la que se puede trabajar y ha sido proporcionada por las Unidades de Catastros y la Secretaría de Territorio Hábitat y Vivienda del DMQ.

Con los datos e información recopilada se puede establecer que, dentro de los años 2018, 2019 y 2020 el DMQ ha certificado 608 procesos de habilitación de suelo relacionados con subdivisiones, estableciendo que, las administraciones zonales con mayor flujo fueron:

Tumbaco con un 32.40 %, es decir 197 procesos

Calderón con un 18.75 %, es decir 114 procesos

Los Chillos con un 13.82 %, es decir 84 procesos

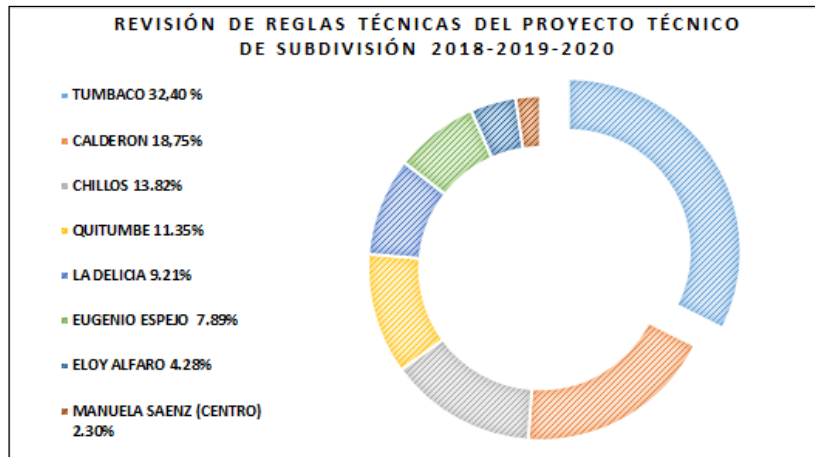


Gráfico 1

*Revisión de reglas técnicas del proyecto técnico de subdivisión*  
 Fuente: Elaboración propia en base a datos del Sistema SLUM

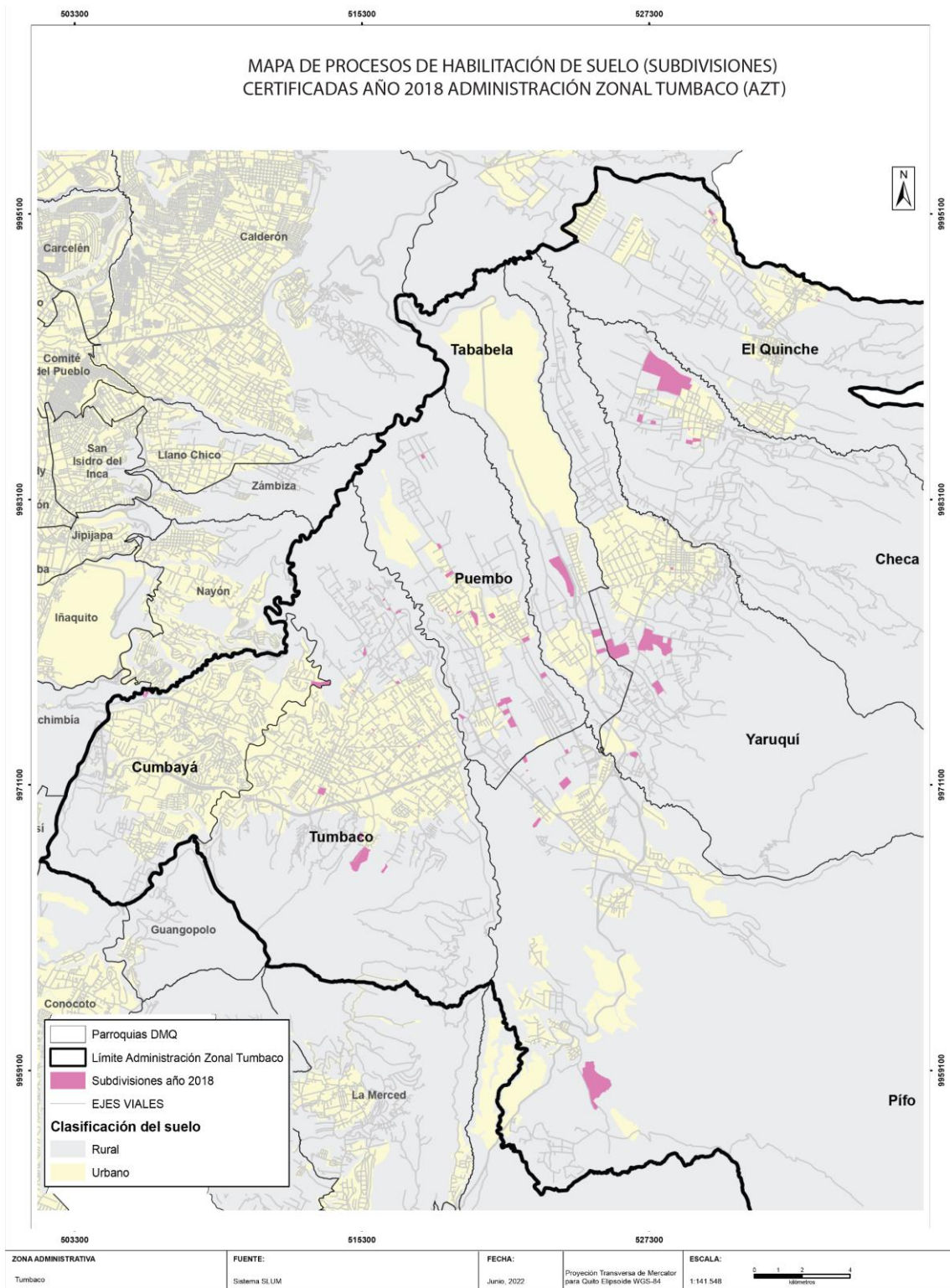
REVISIÓN DE REGLAS TÉCNICAS DEL PROYECTO TÉCNICO DE SUBDIVISIÓN				
No.	ADMINISTRACIÓN ZONAL	CERTIFICACIONES		
		2018	2019	2020
1	TUMBACO	71	77	49
2	CALDERON	41	46	27
3	CHILLOS	40	33	11
4	QUITUMBE	28	23	18
6	LA DELICIA	23	23	10
7	EUGENIO ESPEJO	17	22	9
8	ELOY ALFARO	14	9	3
9	MANUELA SAENZ (CENTRO)	6	4	4
SUB TOTAL		240	237	131
TOTAL		608		

Tabla 3

*Revisión de reglas técnicas del proyecto técnico de subdivisión*  
 Fuente: Elaboración propia en base a datos del Sistema SLUM

Por lo tanto, se determinó realizar un análisis a los procesos de habilitación de suelo correspondientes a los años 2018, 2019 y 2020 en el DMQ concretamente en la AZT, misma que de acuerdo a la Tabla No. 3 se evidencia que en el año 2018 en esta zona se realizó 71 certificaciones de propuestas técnicas de subdivisión, en el año 2019, 77 y en el año 2020, 49 certificaciones. En este sentido se analizarán un total de 197 certificaciones de subdivisiones en la AZT.

### 4.1.1. Procesos de habilitación de suelo (Subdivisiones) 2018



Mapa 2

Procesos de habilitación (subdivisiones) certificadas en el año 2018 AZT  
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Sistema SLUM

Los aspectos más relevantes a analizar en los procesos de subdivisiones de cada año serán de acuerdo a su clasificación del suelo, contemplando la información de los aportes en suelo urbano y especialmente en suelo rural además del seguimiento a las propuestas de subdivisión en base al procedimiento normado para estos.

Los procesos de habilitación del suelo de subdivisiones y fraccionamientos del año 2018 serán analizados de acuerdo con las etapas del proceso administrativo y cuantificados en base a los datos reflejados en el sistema SLUM del DMQ (Anexo 1).

Los documento o anexos constan de datos generales como: No. de expediente, clasificación de suelo urbana o rural, aporte de áreas verdes comunitarias, áreas del lote, número de lotes producto de la subdivisión, licencias urbanísticas, controles y garantías.

Durante el año 2018 en el DMQ, se emitieron 240 certificaciones de revisión de reglas técnicas de proyectos de habilitación de suelo correspondientes a subdivisiones en las diferentes administraciones zonales de la ciudad (Tabla 3) de las cuales 71 procesos corresponden a la zona de estudio AZT.

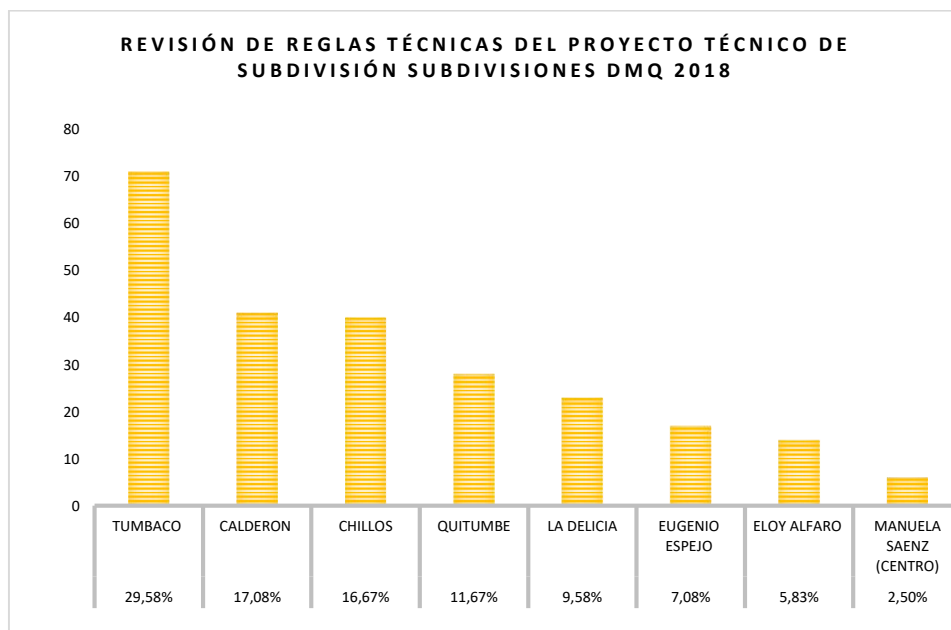


Gráfico 2

*Revisión de reglas técnicas del proyecto técnico de subdivisión año 2018*  
*Fuente: Elaboración propia en base a datos del Sistema SLUM*

En este sentido, en la AZT durante el año 2018 se han realizado el 29.58% de los procesos de habilitación de suelo correspondientes a subdivisiones de todo el DMQ, es decir 71 subdivisiones certificadas. (Gráfico 2)

Estos 71 procesos de subdivisiones corresponden a 3.199.276,06 m2 de área urbanizada creando 487 nuevos lotes dentro de la zona.

Como se había mencionado anteriormente, los procesos de habilitación de suelo se los realiza de acuerdo a la clasificación del suelo urbano y rural, lo cual determina ciertas especificaciones en relación al numero de lotes a dividir y el aporte del área verde.

REVISIÓN DE REGLAS TÉCNICAS DEL PROYECTO TÉCNICO DE SUBDIVISIÓN				
No.	CLASIFICACIÓN DE SUELO	No. DE PROCESOS	ÁREA VERDE	SUBDIVISIONES
1	URBANO	24	SI APORTA	12
			NO APORTA	0
			COMPENSACIÓN ECONÓMICA	12
			APORTE ANTERIOR	0
			AFECTACIONES	0
2	RURAL	47	SI APORTA	2
			NO APORTA	44
			COMPENSACIÓN ECONÓMICA	1
			APORTE ANTERIOR	0
			AFECTACIONES	0
TOTAL		71		

Tabla 4

*Revisión de reglas técnicas del proyecto técnico de subdivisión año 2018 de acuerdo a la clasificación del suelo*

*Fuente: Elaboración propia en base a datos del Sistema SLUM*

Se puede evidenciar que, de los 71 procesos de subdivisión, 24 correspondientes al 33.80 % de los procesos del año 2018 se han realizado dentro de la zona urbana y 47 procesos correspondientes al 66.20% se han realizado en zona rural. Determinando en el año 2018 que la zona rural tiene mayor influencia de estos procesos en donde de las 47 propuestas de subdivisión en suelo rural, solo 2 realizaron aporte de áreas verdes comunitarias, 44 no aportaron justificando con fines de partición hereditaria, donación o venta como lo establece el COOTAD y una de las propuestas compensó económicamente el aporte.

Se puede evidenciar que, de los 71 procesos de subdivisión, 24 correspondientes al 33.80 % de los procesos del año 2018 se han realizado dentro de la zona urbana y 47 procesos correspondientes al 66.20% se han realizado en zona rural. Determinando en el año 2018 que la zona rural tiene mayor influencia de estos procesos en donde de las 47 propuestas de subdivisión en suelo rural, solo 2 realizaron el aporte de áreas verdes comunitarias, 44 no aportaron justificando con fines de partición hereditaria, donación o venta como lo establece el COOTAD y una de las propuestas compenso económicamente el aporte.

El aporte de área verde entre suelo urbano y rural es de 24.800,64 metros cuadrados es decir el 0.78 % del área total de procesos de subdivisiones.

Otro punto importante a analizar dentro de los procesos de habilitación de suelo es sus etapas dentro del procedimiento, mismo que se había detallado en el punto 3.1. En base a la información oficial recopilada sobre los Certificados de Conformidad emitidos por la entidad colaboradora, Licencias Metropolitanas Urbanísticas emitidas por la AZT y los Controles solicitados a la AMC se ha resumido la siguiente información:

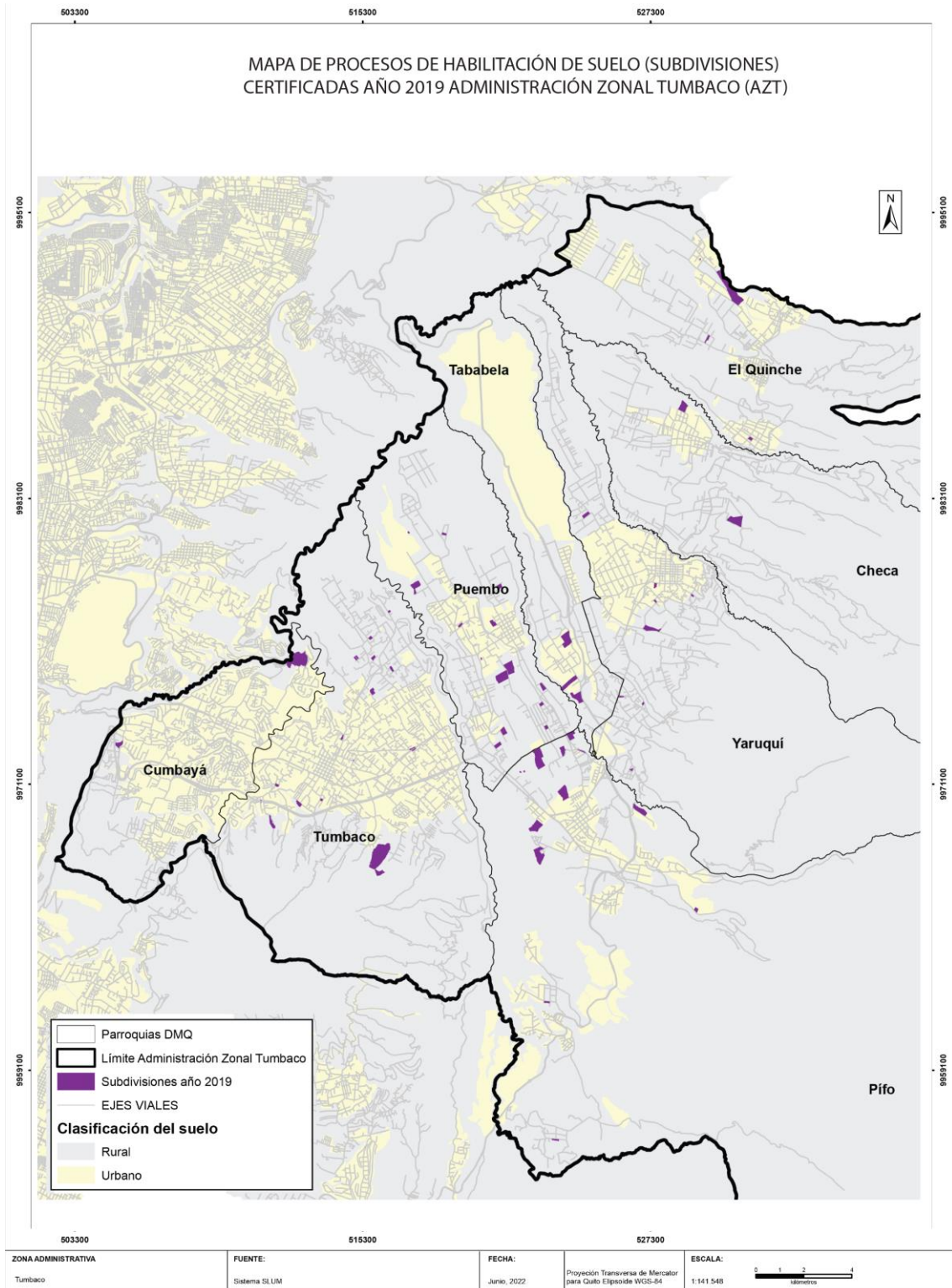
PROCESOS EN EL PROYECTO TÉCNICO DE SUBDIVISIÓN		
No.	TIPO DE PROCESO	SUBDIVISIONES
1	CERTIFICADO DE CONFORMIDAD (CC)	71
2	LICENCIA METROPOLITANA URBANÍSTICA (LMU10)	58
3	CONTROL DE HABILITACIÓN	9

Tabla 5

*Procesos en el proyecto técnico de subdivisión 2018*  
*Fuente: Elaboración propia en base a datos del Sistema SLUM*

En base a la tabla 5 sobre los procesos realizados dentro del proyecto de subdivisión se puede evidenciar que, 71 procesos inician la certificación del proyecto técnico, continúan 58 con la emisión de la LMU y solo 9 de ellos solicitan controles donde 3 corresponden a zona urbana y 6 a zona rural; a pesar que de acuerdo al (Anexo 1) existen 29 garantías por obras que deberían ser verificadas, 9 en predios urbanos y 20 en predios rurales.

### 4.1.2. Procesos de habilitación de suelo (Subdivisiones) 2019



Procesos de habilitación (subdivisiones) certificadas en el año 2019 AZT  
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Sistema SLUM

Los procesos de habilitación del suelo de subdivisiones y fraccionamientos del año 2019 serán analizados de acuerdo con las etapas del proceso administrativo y cuantificados en base a los datos reflejados en el sistema SLUM del DMQ (Anexo 2).

Durante el año 2019 en el DMQ, se emitieron 237 certificaciones de revisión de reglas técnicas de proyectos de habilitación de suelo correspondientes a subdivisiones en las diferentes administraciones zonales de la ciudad (Tabla 3) de las cuales 77 procesos corresponden a la zona de estudio AZT.

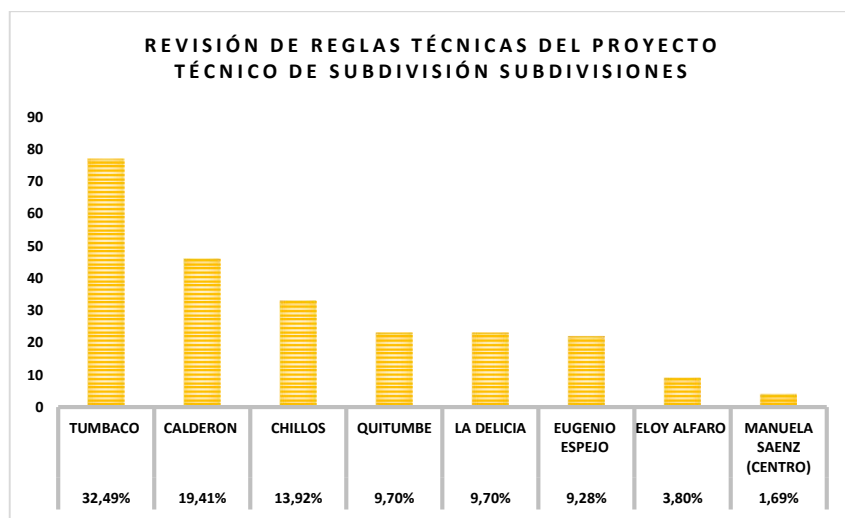


Gráfico 3

*Revisión de reglas técnicas del proyecto técnico de subdivisión año 2019*  
*Fuente: Elaboración propia en base a datos del Sistema SLUM*

De acuerdo a los datos del año 2019, en la AZT se han realizado el 32.49% de los procesos de habilitación de suelo correspondientes a subdivisiones de todo el DMQ, es decir 77 subdivisiones certificadas. (Gráfico 3)

Mediante los 77 procesos certificados durante el año 2019 se urbanizó 2.470.608,28 m<sup>2</sup>, creando 487 nuevos lotes dentro de la zona.

Sabemos que, los procesos de habilitación de suelo se los realiza dentro de zonas urbanas y rurales, lo cual determina ciertas especificaciones en relación al número de lotes a dividir así como los aporte de áreas verdes.

REVISIÓN DE REGLAS TÉCNICAS DEL PROYECTO TÉCNICO DE SUBDIVISIÓN				
No.	CLASIFICACIÓN DE SUELO	No. DE PROCESOS	ÁREA VERDE	SUBDIVISIONES
1	URBANO	24	SI APORTA	12
			NO APORTA	0
			COMPENSACIÓN ECONÓMICA	3
			APORTE ANTERIOR	0
			AFECTACIONES	4
2	RURAL	53	SI APORTA	2
			NO APORTA	50
			COMPENSACIÓN ECONÓMICA	0
			APORTE ANTERIOR	1
			AFECTACIONES	0
TOTAL		77		

Tabla 6

*Revisión de reglas técnicas del proyecto técnico de subdivisión año 2019 de acuerdo a la clasificación del suelo*

*Fuente: Elaboración propia en base a datos del Sistema SLUM*

Con los datos arrojados, se puede evidenciar que, de los 77 procesos de subdivisión, 24 correspondientes al 31.16 % de los procesos del año 2018 se han realizado dentro de la zona urbana y 53 procesos correspondientes al 68.84% se han realizado en zona rural. Determinando también que, en el año 2019 que la zona rural tiene mayor influencia de estos procesos en donde de las 53 propuestas de subdivisión en suelo rural, únicamente 2 realizaron el aporte de áreas verdes comunitarias, 50 no aportaron justificando con fines de partición hereditaria, donación o venta como lo establece el COOTAD y una de las propuestas habría realizado el aporte de áreas verdes dentro de un proceso anterior.

Con respecto al aporte de área verde entre el suelo urbano y rural fue de 94.788,7 metros cuadrados es decir el 3,83 % del área total de procesos de subdivisiones.

Se ha mencionado la importancia de analizar el seguimiento dentro de los procesos de habilitación de suelo es sus etapas dentro del procedimiento, mismo que se había detallado en el punto 3.1. En base a la información oficial recopilada sobre los Certificados de Conformidad emitidos por la entidad colaboradora, Licencias Metropolitanas Urbanísticas emitidas por la AZT y los Controles solicitados a la AMC se ha resumido la siguiente información:

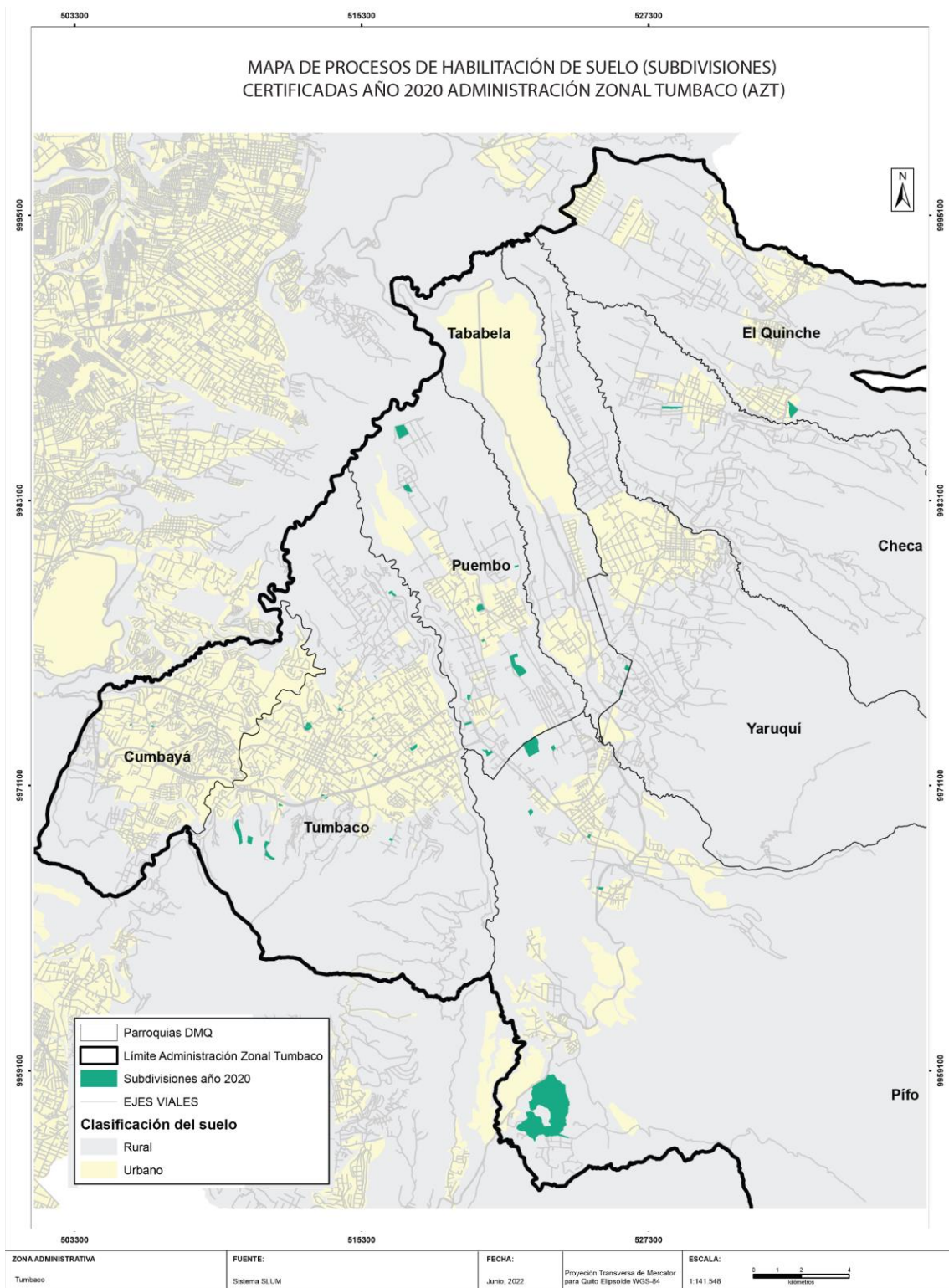
PROCESOS EN EL PROYECTO TÉCNICO DE SUBDIVISIÓN		
No.	TIPO DE PROCESO	SUBDIVISIONES
1	CERTIFICADO DE CONFORMIDAD (CC)	77
2	LICENCIA METROPOLITANA URBANÍSTICA (LMU10)	65
3	CONTROL DE HABILITACIÓN	3

*Tabla 7*

*Revisión de reglas técnicas del proyecto técnico de subdivisión año 2019 - Procesos  
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Sistema SLUM*

De acuerdo a la tabla 7 sobre los procesos realizados dentro del proyecto de subdivisión se tiene que, 77 procesos inician la certificación del proyecto técnico, continúan 65 con la emisión de la LMU y solo 3 de ellos solicitan controles dentro de procesos en zona rural; a pesar que de acuerdo al (Anexo 2) Existen 29 garantías por obras que deberían ser verificadas, 8 en predios urbanos y 21 en rurales.

### 4.1.3. Procesos de habilitación de suelo (Subdivisiones) 2020



Procesos de habilitación (subdivisiones) certificadas en el año 2020 AZT  
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Sistema SLUM

Por último, los procesos de habilitación del suelo de subdivisiones y fraccionamientos del año 2020 también serán analizados de acuerdo con las etapas del proceso administrativo y cuantificados en base a los datos reflejados en el sistema SLUM del DMQ (Anexo 3).

Durante el año 2020 en el DMQ, se emitieron 131 certificaciones de revisión de reglas técnicas de proyectos de habilitación de suelo correspondientes a subdivisiones en las diferentes administraciones zonales de la ciudad (Tabla 3) de las cuales 49 procesos corresponden a la zona de estudio AZT.

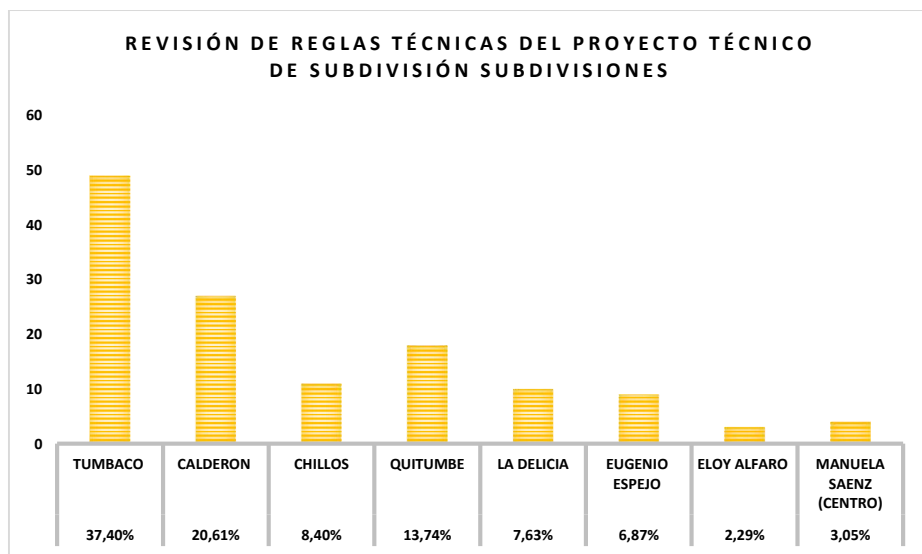


Gráfico 4

*Revisión de reglas técnicas del proyecto técnico de subdivisión año 2020*  
*Fuente: Elaboración propia en base a datos del Sistema SLUM*

Con la información proporcionada en el año 2020, en la AZT se han realizado el 37.40% de los procesos de habilitación de suelo correspondientes a subdivisiones de todo el DMQ, es decir 49 subdivisiones certificadas. (Gráfico 3)

Mediante los 49 procesos certificados durante el año 2020 se urbanizó 2.543.763,82 m<sup>2</sup>, creando 307 nuevos lotes dentro de la zona.

Como se había mencionado anteriormente, los procesos de habilitación de suelo se los realiza de acuerdo a la clasificación del suelo urbano y rural, lo cual determina ciertas especificaciones en relación al número de lotes a dividir y el aporte del área verde.

REVISIÓN DE REGLAS TÉCNICAS DEL PROYECTO TÉCNICO DE SUBDIVISIÓN				
No.	CLASIFICACIÓN DE SUELO	No. DE PROCESOS	ÁREA VERDE	SUBDIVISIONES
1	URBANO	20	SI APORTA	7
			NO APORTA	0
			COMPENSACIÓN ECONÓMICA	10
			APORTE ANTERIOR	1
			AFECCIONES	2
2	RURAL	29	SI APORTA	0
			NO APORTA	28
			COMPENSACIÓN ECONÓMICA	0
			APORTE ANTERIOR	0
			AFECCIONES	1
TOTAL		49		

Tabla 8

*Revisión de reglas técnicas del proyecto técnico de subdivisión año 2020 de acuerdo a la clasificación del suelo*

*Fuente: Elaboración propia en base a datos del Sistema SLUM*

Con relación a los datos del año 2020, se puede evidenciar que, de los 49 procesos de subdivisión, 20 correspondientes al 40.80 % de los procesos del año 2020 se han realizado dentro de la zona urbana y 29 procesos correspondientes al 59.20% se han realizado en zona rural. Determinando en el año 2020 también la zona rural tiene mayor influencia de estos procesos en donde de las 29 propuestas de subdivisión en suelo rural 0 de las propuestas realizaron el aporte de áreas verdes comunitarias, 28 no aportaron justificando con fines de partición hereditaria, donación o venta como lo establece el COOTAD y una de las propuestas habría justificado el aporte por tener afectaciones.

El aporte de área verde en el año 2020 entre suelo urbano y rural es de 18.782,61 metros cuadrados es decir el 0.74 % del área total de procesos de subdivisiones.

Como sabemos es fundamental analizar dentro de los procesos de habilitación de suelo es sus etapas dentro del procedimiento, mismo que se había detallado en el punto 3.1. En base a la información oficial recopilada sobre los Certificados de Conformidad emitidos por la entidad colaboradora, Licencias Metropolitanas Urbanísticas emitidas por la AZT y los Controles solicitados a la AMC se ha resumido la siguiente información:

PROCESOS EN EL PROYECTO TÉCNICO DE SUBDIVISIÓN		
No.	TIPO DE PROCESO	SUBDIVISIONES
1	CERTIFICADO DE CONFORMIDAD (CC)	49
2	LICENCIA METROPOLITANA URBANÍSTICA (LMU10)	31
3	CONTROL DE HABILITACIÓN	3

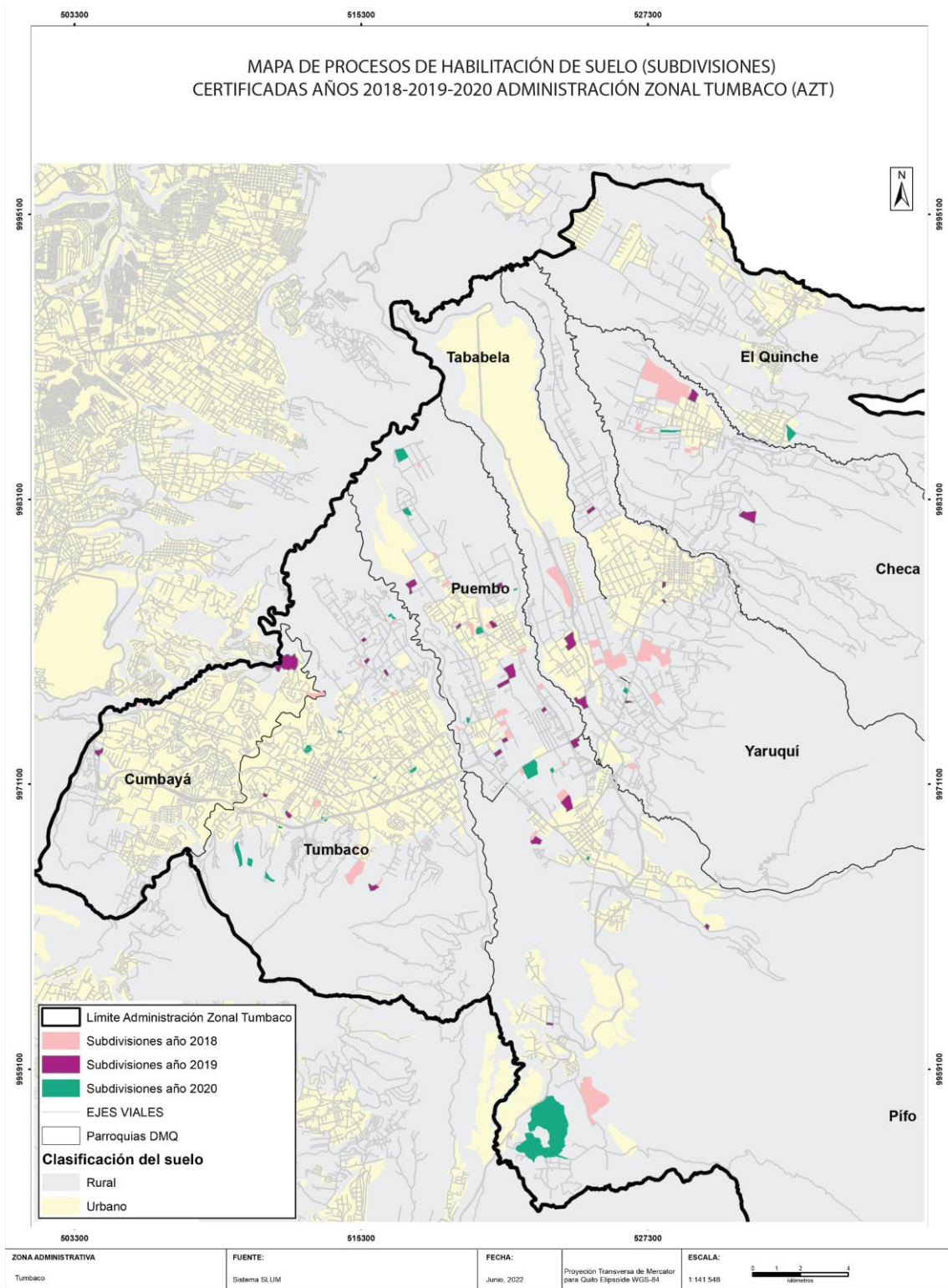
*Tabla 9*

*Revisión de reglas técnicas del proyecto técnico de subdivisión año 2020 - Procesos  
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Sistema SLUM*

En base a la tabla 9 sobre los procesos realizados dentro del proyecto de subdivisión se puede evidenciar que, 49 procesos inician la certificación del proyecto técnico, continúan 31 con la emisión de la LMU y solo 3 de ellos solicitan controles localizados; a pesar que, de acuerdo al (Anexo 3) Existen 22 garantías por obras que deberían ser verificadas 6 en predios urbanos y 16 en rurales.

Estos datos nos determinan que, a pesar de la importancia de los procesos de habilitación de suelo, el municipio y los administrados no dan el seguimiento idóneo a los mismos y no se culminan los procesos ni se controlan.

### 4.1.4. Datos Generales de los procesos de habilitación de suelo 2018-2019-2020



Mapa 5

Procesos de habilitación (subdivisiones) certificadas en el año 2020 AZT  
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Sistema SLUM

Dentro de los 197 procesos analizados en los años 2018, 2019 y 2020 se ha podido verificar que, un 34.50% correspondiente a 68 proyectos son realizados en zona urbana, y el 65.50% correspondientes a 129 proyectos son en zona rural marcando una fuerte incidencia en la urbanización de la ciudad hacia las zonas rurales.

Como sabemos, el aporte de áreas verde comunitarias en suelo urbano es obligatorio de conformidad a lo establecido en el Art. 424 del COOTAD, ya sea mediante áreas verdes comunitarias, compensaciones económicas, aportes anteriores o afectaciones.

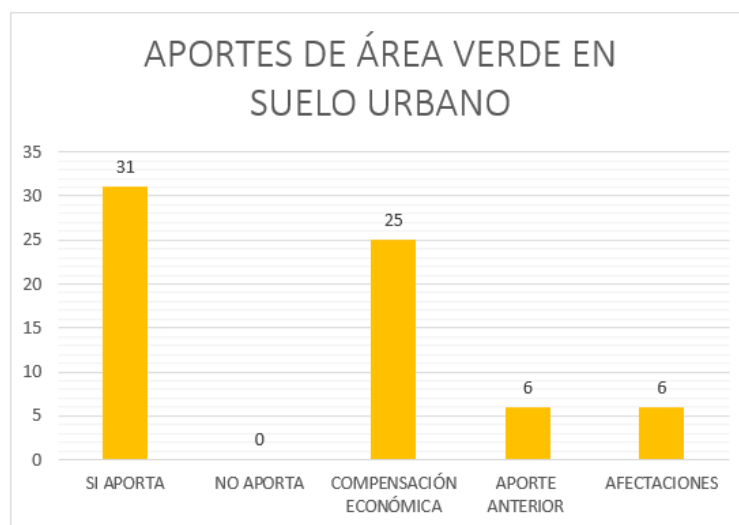


Gráfico 5

*Aportes de áreas verde en zona urbana*

*Fuente: Elaboración propia en base a datos del Sistema SLUM*

De los 68 procesos de subdivisiones, 31 procesos aportan el área verde, 25 realizan compensaciones económicas pues las subdivisiones son en predios menores a 3.000 m<sup>2</sup> en donde la municipalidad podrá exigir la entrega de áreas verdes o la compensación económica, 6 habrían realizado el aporte anterior y 6 son procesos que han tenido afectaciones por lo tanto no aportan áreas o compensan como se observa en el gráfico 7.

En suelo rural la situación es diferente, se tiene un total de 129 procesos correspondientes que de acuerdo al Art. 424 del COOTAD los aportes de área verde se exceptúan de esta entrega, cuando se fraccionen con fines de partición hereditaria, donación o venta. Es así como de los 129 procesos en zona rural se concluye que, solo 4 de estos realizan el aporte de áreas verdes comunitarias, 122 procesos no aportan justificando con particiones hereditarias, donaciones o compra ventas, 1 de ellos realiza una compensación económica, 1 ha realizado un aporte anterior por eso no se exige en el proceso nuevo y 1 no deja el aporte por ser un predio con alguna afectación, como se observa en el gráfico 8.

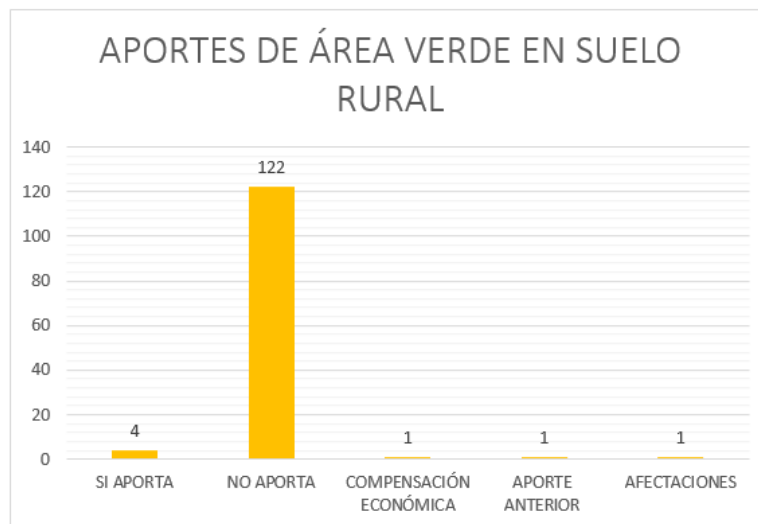


Gráfico 6

*Aportes de áreas verde en zona rural*  
*Fuente: Elaboración propia en base a datos del Sistema SLUM*

Dentro del contexto urbano en base a los 68 procesos de habilitación de suelo analizados, se aportó de áreas verdes comunitarias correspondientes a 122.417,20 m<sup>2</sup> de acuerdo a los 31 procesos que aportaron.

En el ámbito rural, se realizaron 129 procesos de habilitación de suelo, en donde solo 4 de ellos realizaron un aporte de áreas verdes correspondientes a 15.954,75 m<sup>2</sup> de aporte de áreas verdes comunitaria.

AÑO	URBANOS	RURAL	TOTAL CERTIFICADOS	ÁREA URBANIZADA	ÁREA APORTE URBANO	ÁREA APORTE RURAL	APORTE TOTAL	% ÁREA APORTE	LOTES CREADOS
2018	24	47	71	3.199.276,01	22.574,33	2.226,31	24.800,64	0,78	487
2019	24	53	77	2.470.608,27	81.060,26	13.728,44	94.788,70	3,83	471
2020	20	29	49	2.543.763,82	18.782,61	0,00	18.782,61	0,74	307
TOTAL	68	129	197	8.213.648,10	122.417,20	15.954,75	138.371,95	1,68	1.265,00

Tabla 10

*Datos generales de áreas urbanizadas, aportes de área verde y lotes nuevos  
 Fuente: Elaboración propia en base a datos del Sistema SLUM*

Con los datos arrojados podemos concluir que, con los 197 procesos de habilitación de suelo realizados en la AZT, se urbanizó un total de 8.213.648,10 m<sup>2</sup>. Obteniendo únicamente 138.371,95 m<sup>2</sup> de aportes de áreas verdes comunitarias entre los procesos en zona urbana y rural correspondientes a solamente 1.68% del total del área urbanizada. Con los 197 procesos de habilitación se generaron 1.265 lotes nuevos en la AZT.

En este estudio, además se ha hablado de lo fundamental que es que los procesos tengan un seguimiento y control, procesos detallados en el punto 3.1. Estableciendo 3 momentos muy importantes dentro de la habilitación:

1. La certificación de la propuesta técnica de habilitación, el cual es un informe en el cual se aprueba el fraccionamiento o subdivisión sujeto a las especificaciones mínimas determinadas en los instrumentos de planificación, normas y reglas técnicas para la arquitectura y el urbanismo.
2. El licenciamiento con el cual se autoriza oficialmente la habilitación del suelo y es un documento que permitirá catastrar los nuevos predios productos de la subdivisión e inscribirlos legalmente en el registro de la propiedad.
3. El control de los procesos de habilitación en donde mediante inspecciones técnicas por medio de la AMC se verifica el cumplimiento del fraccionamiento y las obras de vías e infraestructuras en el caso de ser necesarias además de los aportes de áreas verdes de acuerdo a la propuesta técnica certificada.

Podemos estipular que, el control de los procesos mediante inspecciones de verificación es de suma importancia para confirmar que las subdivisiones estén conforme a lo certificado además de comprobar que las obras de infraestructura se encuentren debidamente ejecutadas, sin embargo, como se había mencionado en el capítulo III el control a los procesos de habilitación no es obligatorio dentro de la normativa del DMQ.

AÑO	URBANOS	RURAL	TOTAL CERTIFICADOS	TOTAL LMU	LMU URBANO	LMU RURAL	TOTAL CONTROLES	CONTROL URBANO	CONTROL RURAL
2018	24	47	71	58	14	44	9	2	7
2019	24	53	77	65	19	46	3	0	3
2020	20	29	49	31	10	21	3	0	3
<b>TOTAL</b>	<b>68</b>	<b>129</b>	<b>197</b>	<b>154</b>	<b>43</b>	<b>111</b>	<b>15</b>	<b>2</b>	<b>13</b>

Tabla 11

*Datos generales de los procesos*

*Fuente: Elaboración propia en base a datos del Sistema SLUM*

Es así como se puede evidenciar de acuerdo a la Tabla 12 que, de los 197 procesos que inician con una certificación de la propuesta técnica, 154 solicitan la LMU con la cual se autoriza la habilitación y la construcción de obras de infraestructura, y solo 15 solicitaron el control del procedimiento de habilitación. Tenemos, por lo tanto, 182 procesos que no son controlados.

Además, de los 197 procesos 80 tienen garantías por obras de infraestructura. 23 en zona urbana y 57 en zona rural mismas que deberían ser verificadas mediante inspecciones y controles en situ a los procesos de habilitaciones.

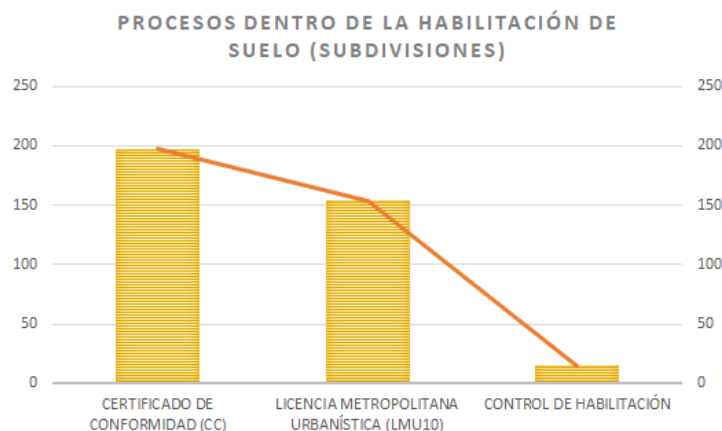


Gráfico 7

*Datos generales de los procesos*

*Fuente: Elaboración propia en base a datos del Sistema SLUM*

El gráfico 9 demuestra el inicio de los procesos mediante la certificación, pero evidencia un descenso revelador de como los procesos de habilitación de suelo no continúan ni terminan el proceso. Y más aún la municipalidad no controla ni verifica procesos tan fundamentales para la ciudad y su desarrollo.

## CAPITULO 5

### Conclusiones generales

Quito ha tenido un desarrollo dinámico debido a sus componentes sociales, económicos, culturales y ambientales. Ha demostrado ser una ciudad de cambios desde sus inicios, como se menciona en estudios analizados del crecimiento de Quito, inicialmente se enfocó hacia las zonas norte y sur de la ciudad, manifestando segregaciones territoriales para luego expandirse poco a poco hacia las zonas orientales originando un desarrollo de los valles de los Chillos, Conocoto, Tumbaco, Cumbayá, Calderón y San Antonio.

Se analizó el Valle de Tumbaco porque es uno de los valles en los cuales la mancha urbana se empieza a vincular, y por la incidencia de procesos de habilitación de suelo de los años 2018, 2019 y 2020 correspondientes a subdivisiones 197 propuestas técnicas de subdivisión, es decir el 32.40% de proyectos de la ciudad. Este análisis se realizó con el fin de detectar algunos aspectos importantes en el procedimiento normado dentro de estos procesos, la expansión de la ciudad hacia las zonas rurales, los aportes de áreas verdes en zona rural y como la ciudad crece sin una dotación aceptable de espacios verdes públicos para sus habitantes.

Los datos cuantitativos con los que se trabajó en base a distintos procedimientos como certificaciones, licenciamientos y controles de propuestas técnicas de subdivisión evidenciaron que los estudios de (Salazar, 2008), (Charmes, 2015), (Serrano & Durán, 2020) y otros sobre la expansión de las ciudades son temas importantes a tomar en cuenta, pues el crecimiento se centra en zonas periurbanas y rurales donde se están creando espacios aislados sin infraestructura y espacios comunitarios.

De acuerdo a los datos generados de las 197 propuestas de subdivisión 129 se implantan en zona rural correspondiente a un 65.50% del total de procesos.

Como señalan (Cuvi & Gómez, 2021) la expansión en zonas rurales no tiene regularizaciones y muchas veces no se considera el espacio público que a futuro servirá para la ciudad en desarrollo y el disfrute de sus habitantes.

En este sentido se pudo demostrar que de las 129 propuestas técnicas de subdivisión solo 4 de ellas realizaron el aporte de áreas verdes comunitarias correspondientes a 15.954,75 m<sup>2</sup>.

En el caso de suelo urbano de los 68 procesos analizados, 31 realizaron aportes de áreas verdes correspondientes a 122.417,20 m<sup>2</sup>. En este caso es importante recalcar que el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización exige el aporte obligatorio de aportes de áreas verdes o sus compensaciones en zonas urbanas.

En el caso de las subdivisiones en suelo rural no generan aportes de áreas verdes comunitarias pues en el COOTAD se señala las formas de exoneración, las cuales son particiones hereditarias, promesas de compra venta y donaciones. Por lo tanto, exoneramos el área verde con documentos notariados pero que no se puede evidenciar la certeza de que se culminen y oficialicen mediante las transferencias de dominio. Este tipo de facilidades “trampas” establecida en la misma ley es las que no permiten un desarrollo sostenible de la zona rural.

Es así como entonces estamos urbanizando áreas rurales sin ninguna intervención de planificadores, pues como sabemos los procesos de subdivisiones son por iniciativas individuales y voluntarias de los promotores o propietarios de los predios.

Es fundamental la generación de espacio verde comunitario y zonas públicas, organizaciones internacionales hablan de su importancia. Mediante el espacio público accesibles, inclusivo, planificado y distribuido de manera equitativa por la ciudad se puede combatir la pobreza y deterioro territorial permitiendo a los habitantes el disfrute y derecho a la ciudad mediante planes de ordenamiento o herramienta de gobernanza que viabilizará el progreso y equidad en las ciudades además de promover los objetivos de la Nueva Agenda Urbana 2030.

Varios autores coinciden en la importancia del suelo rural su conservación, crecimiento ordenando y aportes a la ciudad de gran valor en cuanto a sus funciones, actividades, y recursos naturales, agrícolas y ambientales que se pueden potenciarse, sin embargo a pesar de tener planes de ordenamiento, normativas y leyes muchas no son claras ni defienden a esta clasificación de suelo, produciendo efectos negativos en cuanto al bajo aporte de áreas verdes, inequidades espaciales y sociales y la degradación de zonas naturales. Por esa razón es relevante dar mayor atención a los procesos de habilitación de suelo, los cuales son instrumentos integrales en el desarrollo de Quito y especialmente el crecimiento de la ruralidad como se ha demostrado que está sucediendo en base a la incidencia de procesos en esta clasificación de suelo.

El papel de la municipalidad es indispensable en el manejo de la ciudad, Quito ha sido muy deficiente en el control de los procesos de habilitación de suelo, especialmente en zonas rurales. Existen poca capacidad de control y seguimiento en las administraciones para generar y gestionar periódicamente la información territorial y social con la que se puede obtener datos de las dinámicas de la ciudad tanto espaciales como sociales con el fin de tomar decisiones de manera responsable y planificada para la urbe y sus ciudadanos.

En este contexto, es de suma importancia realizar análisis legales y técnicos a los procesos de habilitación de suelo, ordenanzas y leyes que los rigen enfocándolos a cada realidad local. Así como también plasmar propuestas territoriales en los planes de desarrollo de las ciudades mediante mecanismos de control que puedan prevenir problemas a futuro relacionados con el crecimiento de las ciudades, la ruralidad y la dotación de espacios públicos seguros, accesibles e inclusivos.

Todo esto con el fin de mantener un desarrollo sostenible de los espacios rurales metropolitanos mediante procesos técnicos planificados y procesos legales claros en donde todos los actores del territorio se involucren en proyectos para las ciudades definiendo estrategias territoriales para las zonas rurales las cuales serán los espacios integrales a futuro de las zonas por medio de las relaciones urbano-rurales.

Desde este estudio se quiso aportar con criterios claves iniciales en las habilitaciones de suelo por medio de subdivisiones en zonas rurales, estudio que pretende a futuro generar análisis técnicos a los procesos, sus aportes de áreas verdes y relaciones de los mismos, infraestructuras a la ciudad y fraccionamiento de la misma con el objetivos de implementar mejoras a estos procesos y clarificar normas legales por medio de una gobernanza territorial la cual transforme y mejore las zonas en crecimiento de la ciudad a partir de cooperaciones, regulaciones espaciales, ambientales que permitan integrara los espacios con sus habitantes mejorando siempre la calidad y derecho a la ciudad de todos en estas nuevas configuraciones espaciales en las zonas periurbanas y rurales promoviendo el desarrollo de estas comunidades

## Bibliografía

- Achig, L. (1983). *El proceso urbano de Quito*. Tercer Mundo.
- Allen, A., & Lacabana, M. (2003). Más allá de la dicotomía urbano-rural: Desarrollo, medio ambiente y pobreza en la interfase periurbana. *SciELO*.
- Anderson, L. (1980). Calidad de vida una definición integradora. *Revista Latinoamericana de Psicología*.
- Asher, F. (2004). *Los nuevos principios del Urbanismo*. Alianza Editorial.
- Avendaño, F. Q. (2013). *El derecho a la ciudad y la reconquista del espacio público*. Obtenido de <https://www.nacion.com/opinion/foros/el-derecho-a-la-ciudad-y-la-reconquista-del-espacio-publico/EOOLMIMRK5FSPC65U4UMEMBAKE/story/#:~:text=Es%20el%20derecho%20a%20la%20apropiaci%C3%B3n%20de%20la,80%25%20de%20su%20poblaci%C3%B3n%20vive%20actualmente%20en%2>
- Bonilla, O., Maldonado, P., Silveria, M., & Bayón, M. (2016). Nudos territoriales críticos en Ecuador: dinámicas, cambios y límites en la reconfiguración territorial del Estado. *GeoGraphos Revista Digital*, 86-90.
- Borja, J. (2012). *Espacio público y derecho a la ciudad*. Barcelona .
- Carrión, F., & Erazo, J. E. (2012). La forma urbana de Quito: una historia de centros y periferias. *Bulletin de l'Institut Français d'Études Andines*, 41.
- Charmes, E. (2015). La ciudad difusa. *CITEGO, Ciudades Territorios Gobernanza*.
- Construir. (19 de 10 de 2012). Una zona que crece sin áreas verdes. *EL Comercio*.
- COOTAD. (2010). *Código de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*. Ecuador: Registro Oficial Suplemento 303.
- COPFP, A. N. (2010). *Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas*. Ecuador: Registro Oficial Suplemento 253.
- Cuenin, F., & Silva, M. (2010). Identificación del Fortalecimiento de Centralidades Urbanas - El caso de Quito. *BID Banco Interamericano de Desarrollo*.
- Cuvi, N., & Gómez, L. (2021). *Los Parques Urbanos de Quito: Distribución, Accesibilidad y Segregación Espacial*.
- Ecuador, A. C. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Ecuador: Registro Oficial 449.
- Espinoza, R. (2019). análisis desde los procesos de contracción espacial. Caso de estudio: barrios La Tola y El Arenal, parroquia de Tumbaco, Distrito Metropolitano de Quito, entre los años 2010 y 2019. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO .
- Fierro, G. (2018). Estudios "Hacia la construcción de la Política Urbana en Ecuador, en el caso de la planificación urbana de Quito 1980-2014.
- GAD, T. (2020). *Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la Parroquia Cumbayá, 2012-2025*. Quito.
- Harvey, D. (2013). El derecho a la ciudad. *Ediciones Akal*.
- ICES, I. d. (2012). La ciudades latinoamericanas poseen suficiente espacio verde público? Qué es suficiente, existe un mínimo? *BID Ciudades Sostenibles*.
- Każmierczak, A. (2013). The contribution of local parks to neighbourhood social ties. *Landscape and Urban Planning*.
- Lafebvre, H. (1968). Derecho a la ciudad.

- LOOTUGS, A. N. (2016). *Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo*. Ecuador: Suplemento del Registro Oficial 790, 5-VII-2016.
- Martín Pérez, L. F. (2009). Planificación en territorios rurales. *Cifot*.
- MDMQ. (2011). *Anexo único de reglas de arquitectura y Urbanismo del Régimen Administrativo del Suelo*. Quito.
- MDMQ. (2022). *Ordenanza Metropolitana No. 037-2022 Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito*. Quito.
- MDMQ, & IMPU. (2018). *Visión de Quito 2040 y su Nuevo Modelo de Ciudad*. Quito: Instituto Metropolitano de Planificación Urbana.
- MDMQ, & STHV. (2011). *Plan Metropolitano de Ordenamiento Territorial 2012-2022*.
- MDMQ, S. G. (2021). *Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial 2021-2033*. Quito.
- Molano. (2016). El derecho a la ciudad: de Henri Lefebvre a los análisis sobre la ciudad capitalista contemporánea.
- Naciones Unidas. (2016). *Agenda 2030 y Objetivos de Desarrollo Urbano*.
- ONU, H. (2020). Reporte Mundial de las Ciudades 2020.
- Perez, M., Fernandez, L., & Alegre, F. (2009). *Planificación en territorios rurales*. Mendoza, Argentina: Programa de Ordenamiento Territorial Rural del Instituto Desarrollo Rural.
- Prevot, M., & Pineda, R. (2008). Buenos Aires: la fragmentación en los intersticios de una sociedad polarizada. *Revista Eure, Vol. XXXIV, N° 103, pp. 73-92*.
- PUGS, M. S. (2021). *Plan de Uso y Gestión del Suelo*. Quito.
- PUOS. (2018). *Plan de Uso y Ocupación del Suelo*. Quito.
- Salazar, A. (2008). *Transformaciones socio-territoriales en la periferia metropolitana: la ciudad periurbana, estrategias locales y la gobernanza en Santiago de Chile*. Chile: EURE Libros y GEOLibros N°9. Instituto de Estudios Urbano y Territoriales. Instituto de Geografía. Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Santillán, V. (2014). Presión urbana sobre las áreas rurales, Transformación territorial en la Parroquia de Tumbaco. Caso de estudio Comuna Leopoldo Chávez y Tola Chica. Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Serrano, C., & Durán, G. (2020). Geografía de la fragmentación en el periurbano de Quito, un análisis de las nuevas centralidades Cumbayá-Tumbaco y San Antonio de Pichincha.
- Shlomo. (2012). *Atlas of Urban Expansion*.
- SIPAE, S. d. (2013). *Sistemas Rurales - Urbanos en el DMQ*. Quito.
- Unidas, N., CEPAL, & UNDESA. (2018). Estadísticas urbanas regionales. *Plataforma Urbana y de Ciudades*.
- Universo, E. (2012). Las Urbanizaciones marcan el crecimiento acelerado de los valles en Quito.
- Valdés, P. (2016). La infraestructura verde y su papel en el desarrollo regional. Aplicación a los ejes recreativos y culturales de resistencia y su área Metropolitana.