PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA

TRABAJO DE INTEGRACIÓN CURRICULAR PREVIO A LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE ABOGADO

# RELACIÓN ENTRE LA PLANIFICACIÓN Y EL DERECHO A LA CIUDAD: PROYECTO BOTÁNIQO, PARROQUIA RURAL DE CUMBAYÁ

CAMILA DOMÉNICA PACHECO ACARO

DIRECTOR: PABLO ALEJANDRO CAMPAÑA CARRERA

Quito, 10 de enero de 2025.

**Resumen**

Este artículo realiza un análisis de la relación entre el derecho a la ciudad y la planificación, tomando como caso de estudio el proyecto inmobiliario Botániqo, uno de los varios proyectos de la constructora Uribe y Schwarzkopf, edificado en el valle de Tumbaco, en la ciudad de Quito. A partir de este caso se estudia cómo que a pesar del reconocimiento del derecho a la ciudad, se aprueban construcciones que afectan sus principales componentes. Para entender y evidenciar contradicción, se estudia cómo se utilizan informes técnicos —aparentemente imparciales— para vulnerar las disposiciones de planificación del desarrollo urbano. Con este propósito, esta investigación somete a estudio las actuaciones del Concejo Municipal en sus distintos niveles, la normativa vigente al momento de la aprobación del proyecto Botániqo y los informes que permitieron la aprobación de este proyecto. El planteamiento central es que, la planificación es parte del derecho a la ciudad, pero esta puede ser socavada si los estudios técnicos que avalan proyectos inmobiliarios son adoptados de forma acrítica por parte de los representantes políticos.

**Palabras Claves:** Derecho a la ciudad, Planificación urbana, Quebradas, Derechos de la Naturaleza, Conocimiento Técnico.

**Abstract**

This article analyzes the relationship between the right to the city and urban planning, using the real estate project Botániqo as a case study. This project, one of several by the construction company Uribe & Schwarzkopf, is being developed in the Tumbaco valley in the city of Quito. The study investigates how, despite the recognition of the right to the city, constructions that undermine its key components are approved. To understand and demonstrate this contradiction, the research examines how seemingly impartial technical reports are used to circumvent urban development planning regulations.

To this end, the investigation scrutinizes the actions of the Municipal Council at its various levels, the legal framework in force at the time of Botániqo's approval, and the reports that facilitated the project's authorization. The central argument is that planning is an integral part of the right to the city, yet it can be undermined when technical studies supporting real estate projects are uncritically adopted by political representatives.

**Keywords:** Right to the city, Urban planning, Ravines, Rights of Nature, Technical knowledge.

**Dedicatoria**

A mi familia, por ser mi mayor motivación, apoyo e inspiración,
su ejemplo marca el camino a seguir.

# Índice

1. Introducción .....6

2. La planificación como parte del derecho a la ciudad .....8

3. Proceso de aprobación del Proyecto Urbano Arquitectónico (PUA): el caso de Tomoraguadua bajo la normativa del Municipio Metropolitano de Quito. .....13

4. La ausencia de la aproximación crítica por parte de los concejales a los informes técnicos que justificaron el proyecto urbano arquitectónico .....23

5. La responsabilidad de conservación del Municipio de Quito frente a las quebradas y la inobservancia de dicha responsabilidad en los informes técnicos. .....30

6. Conclusiones y Recomendaciones .....35

7. Bibliografía .....38

## 1. Introducción

El derecho a la ciudad ha emergido como un tema de creciente interés en los debates jurídicos e institucionales, especialmente tras la conferencia internacional Hábitat III, organizada por las Naciones Unidas. En este evento, se presentó la Nueva Agenda Urbana (NAU), que destacó la capacidad transformadora de la urbanización bien planificada como un motor del desarrollo sostenible. Este enfoque reconoce que el derecho a la ciudad no solo implica garantizar el acceso equitativo a recursos básicos como transporte público, agua potable, energía y espacios públicos, sino también integrar la naturaleza como un sujeto de derechos en los procesos de planificación urbana. Este acceso debe ser garantizado mediante procesos colaborativos liderados por los gobiernos locales, integrados con actores públicos y comunitarios (Hábitat III, 2017).

La planificación urbana, más allá de ser una herramienta técnica, constituye un medio fundamental para asegurar que las ciudades sean sostenibles, resilientes e inclusivas. A través de una planificación adecuada, es posible minimizar los impactos negativos en el medio ambiente y maximizar los beneficios sociales, económicos y ecológicos. En este contexto, la preservación de los ecosistemas urbanos, como quebradas, ríos y zonas de amortiguación, resulta indispensable. Casos como el fallo de la Corte Constitucional del Ecuador sobre el río Monjas (CCE-2167-21-EP/22) destacan que la planificación debe ser una herramienta que articule los derechos de los ciudadanos con los derechos de la naturaleza, promoviendo su coexistencia y regeneración.

Sin embargo, como señala Rolnik (1993), la planificación urbana en muchos contextos se ha caracterizado por un incremento en la tecnificación y el aislamiento, influenciada por una perspectiva centralizada y tecnocrática que prevalece en los sistemas de planificación y administración nacional. Este aislamiento entre la planificación y la gestión ha generado un

discurso dividido dentro de la administración. Por un lado, se diseñan modelos ideales y racionales para las ciudades, pero, por otro, las decisiones sobre el rumbo urbano son negociadas diariamente bajo influencias económicas, intereses corporativos y presiones políticas. Estas dinámicas se manifiestan a través de presión ejercidas por quienes detentan el poder de decisión, desviando los objetivos de la planificación hacia intereses particulares.

En Quito, esta problemática se hace evidente en el caso del Proyecto Urbano Arquitectónico (PUA) Tomoraguadua, también conocido como proyecto Botániqo, desarrollado en la parroquia rural de Cumbayá. Desde sus inicios, este proyecto ha estado rodeado de tensiones entre la administración pública y actores sociales debido al impacto ambiental que podría generar sobre la quebrada El Tejar (El Comercio, 2021) un ecosistema protegido y reconocido como sujeto de derecho (CCE-2167-21-EP/22). La quebrada, como parte integral del ecosistema urbano, debía ser un elemento central en las decisiones sobre el uso del suelo. Sin embargo, la aprobación del proyecto sugiere una desconexión entre la normativa vigente y las decisiones prácticas.

El proceso de aprobación del PUA Tomoraguadua estuvo a cargo del Concejo Metropolitano de Quito, cuya decisión se sustentó en informes técnicos. Sin embargo, dichos informes han sido cuestionados no solo por su contenido, sino también por la ausencia de una aproximación crítica por parte de los representantes políticos responsables de su evaluación. La falta de un análisis profundo de estos instrumentos técnicos evidenció una desconexión entre las decisiones tomadas y los principios de planificación establecidos, particularmente en lo referente al derecho a la ciudad y a la naturaleza. Asimismo, se ignoraron riesgos identificables en el momento de la aprobación, lo que refuerza la idea de que los intereses económicos y políticos pueden prevalecer sobre los objetivos generales de sostenibilidad y equidad (Lancho y Añazco, 2024). Es precisamente esta falta de evaluación crítica lo que

genera una discordancia fundamental entre las decisiones políticas y los objetivos de la planificación urbana.

La presente investigación busca analizar cómo estas dinámicas vulneran la planificación urbana y, con ello, el derecho a la ciudad. Se examinará el proceso de aprobación del PUA Tomoraguadua, evaluando las decisiones del Concejo Metropolitano y los informes técnicos de las instituciones municipales. Además, se explorará cómo la tecnificación, el aislamiento entre la gestión y la planificación, y las influencias externas afectan la efectividad de la planificación urbana. Este análisis busca resaltar la necesidad de un enfoque más integral, participativo y transparente en la toma de decisiones urbanísticas, que respete tanto los derechos de los ciudadanos como los de la naturaleza.

## 2. La planificación como parte del derecho a la ciudad

El derecho a la ciudad "(…) engloba todos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales consagrados en los tratados (…) Es un derecho colectivo y difuso que pertenece a todos los habitantes, tanto a las generaciones presentes como futuras (...)". (Hábitat III, 2017, p.25 ) Este derecho tiene la capacidad de apaciguar una serie de fenómenos sociales o, al contrario sino es atendido correctamente, de fortalecerlos. El derecho a la ciudad promueve la equidad al abogar por un acceso igualitario a los recursos urbanos, como la vivienda, la educación, la salud y el transporte. Esto es crucial en ciudades donde la segregación y la desigualdad pueden limitar significativamente las oportunidades de ciertos grupos, especialmente los más marginados (Harvey, 2011).

En este sentido, la relevancia del derecho a la ciudad como herramienta para enfrentar las desigualdades urbanas fue reafirmada en la conferencia internacional Hábitat III, llevada a cabo en el año 2016 y organizada por Naciones Unidas, la cual tenía por objetivo tratar de manera clara un modelo de urbanización distinto al previo, conocido como la Nueva Agenda

Urbana **(**en adelante NAU). Dentro de la cual se planteó que una urbanización bien planificada es clave para alcanzar el desarrollo sostenible y abordar desafíos contemporáneos como la inequidad, el cambio climático, la informalidad , la inseguridad y las formas insostenibles de expansión urbana (Hábitat III, 2017).

Adicionalmente, las características y principios de la NAU**,** adoptada durante la conferencia Hábitat III en Quito (2016), son esenciales para guiar la planificación de las ciudades para hacerlas inclusivas, sostenibles, resilientes y seguras. En primer lugar, se enfatiza la importancia de la inclusión social y la equidad, garantizando el acceso universal a servicios básicos y promoviendo ciudades libres de discriminación. Además, se destacan estrategias para la sostenibilidad ambiental, como la reducción de emisiones, el uso de energías renovables y el diseño de ciudades compactas que preserven áreas verdes (Hábitat III, 2017).

Sumado a lo anterior, se subraya la importancia de la planificación urbana integrada mediante el uso de datos y tecnologías inteligentes, junto con estrategias de resiliencia ante el cambio climático que incluyan infraestructura resistente y participación comunitaria. Además, se promueve la movilidad sostenible, priorizando el transporte público y la movilidad activa, y se aboga por espacios públicos seguros y accesibles que fortalezcan la interacción social. Finalmente, se refuerza la necesidad de una gobernanza transparente y participativa (Hábitat III, 2017).

Por lo tanto, a partir de este encuentro internacional se dieron los parámetros a través de los cuales se condiciona el crecimiento urbano dentro de las ciudades a sistemas de infraestructura y sistemas de servicios sociales y utilitarios de buena calidad:

> (…) Estos sistemas aseguran que las necesidades diarias de individuos y comunidades se satisfagan dentro de una distancia aceptable y en o por encima del nivel mínimo legal, e incluyen: transporte público, agua y alcantarillado, fuentes de energía y espacios públicos, así como servicios comunitarios esenciales (escuelas, tiendas, atención sanitaria, pero también instalaciones para familias y niños). Estos sistemas se desarrollan basándose en planes de infraestructura colaborativos, una asociación efectiva entre los organismos

> públicos relevantes, proveedores de servicios y grupos comunitarios, bajo el liderazgo de los gobiernos locales (…). (Hábitat III, 2017)[1]

Fernandes (2010) indica que un referente latinoamericano destacado de la materialización del derecho a la ciudad respecto a la planificación es el Estatuto de la Ciudad en Brasil, siendo un ejemplo del "deber ser" de la ciudad a través de normativa y acción política para determinar el desarrollo de la ciudad. Establece directrices para el desarrollo urbano sostenible a través de fijar un marco legal innovador que debe encontrase acompañado imperiosamente de una coordinación normativa y política para poder asegurar el derecho a la ciudad:

> El Estatuto de la Ciudad consolidó un paradigma jurídico que contiene el derecho a la ciudad, a la organización territorial, a la planificación urbana y a la gestión democrática de todos los derechos para beneficio de la comunidad, junto con la obligación de las autoridades públicas de emprender políticas urbanas que garanticen las funciones sociales de la ciudad y de la propiedad. Ya no se trata simplemente de una cuestión de poder discrecional ejercido por las autoridades públicas (…). (p.69)

Según Melé (2016), la planificación desempeña un papel crucial al asignar un fin determinado a los espacios y al establecer un marco normativo que define sus usos. Al respecto, el autor señala que la planificación territorial y urbana "hacen valer en derecho una vocación y al mismo tiempo un "deber ser" del espacio" (p. 141). Esto resalta el carácter normativo de la planificación como instrumento para orientar y regular el uso del territorio.

Rolnik (1993), de igual forma expone que la planificación de la ciudad es a breves rasgos, una serie de pasos a seguir para obtener un producto deseado:

> A esta concepción recurrente de la planificación urbana corresponde básicamente la idealización de un proyecto de ciudad del futuro, que sería ejecutado año tras año hasta llegar a un producto final ("el modelo de ciudad deseada"). Su punto de partida es la

[1] Traducción por parte de la autora: (…) These systems ensure that individual and community everyday needs are met within an acceptable distance and at or above the minimum statutory level and include: public transport, water and sewerage, energy sources, and public spaces, as well as essential community services (schools, shops, health care, but also facilities for families and children). These systems are developed based on collaborative infrastructure plans, effective partnership between the relevant public bodies, service providers and community groups, under the leadership of local governments (…) (Hábitat III, 2017).

> definición de los patrones, "adecuados y aceptables", de organización del espacio físico, que se concretizan en una serie de acciones públicas y una legislación sobre el uso y la ocupación del suelo correspondiente al modelo adoptado. (p.31)

Indica que, la planificación tiene ciertas características y debe realizarse por parte del poder público municipal. Este poder esta a cargo de los procesos de crecimiento y desarrollo urbano mediante inversiones en el transporte, el sistema vial, la infraestructura y los equipamientos públicos, y sobre el "control" sobre la acción de los agentes privados a través de la disciplina del uso del suelo, sobre todo vía zonificación (Rolnik, 1993).

La construcción de los sistemas de infraestructura y sistemas de servicios sociales donde se desarrollan todos los derechos mencionados compete a los distintos niveles de gobierno y estos deben velar por una toma de decisiones democrática, en donde exista planificación (Hábitat III, 2017).

Al exponer el derecho a la ciudad dentro del contexto ecuatoriano y a la luz de la normativa vigente, la Constitución de la República del Ecuador ha señalado en su artículo 31:

> Las personas tienen derecho al disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios públicos, bajo los principios de sustentabilidad, justicia social, respeto a las diferentes culturas urbanas y equilibrio entre lo urbano y lo rural. 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. (CRE, 2008, art.31)

De igual forma, en el artículo 23 y el artículo 95 del cuerpo jurídico antes mencionado establece que la democratización del espacio público es un derecho. (CRE, 2008). Esto se contempla junto al artículo 375, en su numeral primero establece que el Estado, en todos sus niveles, debe planificar con el fin de cumplir los objetivos planeados en la NAU. Mientras que, en su numeral tercero indica que, respecto al derecho hábitat, el Estado debe considerar esta planificación con enfoque en la gestión de riesgos (CRE, 2008).

Asimismo, dentro de la norma suprema se señala respecto a los gobiernos autónomos descentralizados (en adelante GAD) como aquellos que deben adoptar una planificación

participativa que vele por el uso adecuado de recursos municipales (CRE, 2008, artículo 415). Dentro del Código Orgánico de Ordenamiento Territorial (en adelante COOTAD), el artículo 3 determina los principios que se deben observar para el ejercicio de la autoridad y las potestades públicas de los GAD, entre estos se encuentran la Participación ciudadana y Sustentabilidad del desarrollo. (COOTAD, 2018, artículo 3).

Por su lado, la a Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial Uso y Gestión de Suelo indica que la planificación de los GAD municipales y metropolitanos deben reconocer las características específicas de cada espacio para poder adscribir y adjudicar cargas generales y específicas de los espacios para poder dar el mayor aprovechamiento a cada uno de estos (artículo 10). Lo cual, permite identificar los riesgos naturales y antrópicos de ámbito cantonal o distrital y fomentarán la calidad ambiental de los espacios específicos. En lo que respecta a la movilidad, señala que deben señalar las debidas garantías para la movilidad y el acceso a los servicios básicos. (LOOTUGS, 2016, artículo 11, numeral 3).

Por consiguiente, el derecho a la ciudad comprende una serie de componentes fundamentales que incluyen el acceso a derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales, con un enfoque claro en la participación y la sostenibilidad. Este derecho se encuentra directamente vinculado con la planificación urbana entendida como “el darles un fin determinado a los espacios” de una ciudad. A través de esta, se enfatiza la importancia de asignar un propósito y uso adecuado al territorio, garantizando su desarrollo sostenible y funcionalidad social.

Al contemplar el marco legal ecuatoriano, se observa que existen parámetros para diseñar planes y estrategias, ergo una planificación, que se aliña con los objetivos planteados por la NAU. Por lo tanto, la planificación es el motor del derecho a la ciudad en vista de que, el derecho a la ciudad como un derecho colectivo, interconectado con la planificación y

ordenamiento territorial, al recoger los requisitos previstos en la NAU, viene a ser una garantía del derecho a la ciudad para promover ciudades con participación colectiva y sustentables.

## 3. Proceso de aprobación del Proyecto Urbano Arquitectónico (PUA): el caso de Tomoraguadua bajo la normativa del Municipio Metropolitano de Quito

En la regulación que existe en la ciudad de Quito, se plantea que un Proyecto Urbano Arquitectónico (en adelante PUA**)**, es un instrumento de planificación urbana que permite presentar proyectos a la administración para predios (terrenos) con características especiales y que no tengan asignados datos de uso del suelo o de zonificación. Al ser terrenos que se encuentran en su mayoría en zonas especiales de desarrollo económico, siempre debe acompañar al PUA un aporte de mejoras urbanísticas adaptándose a las particularidades de cada área donde vaya a ser construido (Resolución No. STHV-031-2019, 2019). El objetivo principal de presentar un PUA es la asignación de datos de uso de suelo y zonificación.

Se entiende al uso y zonificación del suelo como "(...) destino asignado a los predios en relación con las actividades a ser desarrolladas en ellos". (Código Municipal, 2019, artículo IV.1.42) Es decir, el uso del suelo se refiere a cómo se puede utilizar un terreno, si está destinado para viviendas, comercios, industrias, parques, entre otros. Por otro lado, la zonificación del suelo es la forma de organizar el territorio en diferentes áreas, asignando reglas específicas para cada una respecto a las construcciones que se pueden hacer allí. De forma que, una zona puede estar destinada exclusivamente para viviendas (zonificación residencial), otra para negocios o comercio (zonificación comercial), entre otras. En el caso de Quito, la zonificación también considera aspectos específicos como la protección de áreas patrimoniales, zonas de riesgo natural (como pendientes o quebradas) (Código Municipal, 2019).

El aporte urbanístico es una contribución que debe realizarse de forma obligatoria al momento de presentar un PUA para poder ser aprobado este último. Este aporte puede ser de distintos tipos, siempre y cuando beneficien a la comunidad y complementen la infraestructura del entorno urbano (PUOS, 2018). Estos proyectos se desarrollan de la mano de las municipalidades al tener afectación en las zonas económicas en desarrollo, por lo tanto, el proceso de aprobación de un PUA es competencia exclusiva del Concejo Metropolitano de Quito (Ordenanza Metropolitana No. 001-2019, artículo IV.1.66, numeral 1) y artículo IV.1.42 y IV.1.43).

Un PUA puede presentarse en el caso de que un terreno tenga la zonificación Zona Central (en adelante ZC). Este tipo de zonificación corresponde a áreas con potencial estratégico para el desarrollo urbano o económico (zonas de promoción) existentes, las cuales carecen de datos de uso del suelo y/o aprovechamiento. La regulación de esta zonificación se encuentra en el Código Municipal en el art. IV.1.66, No. 1, en la letra g) como, en el artículo 21 de la Ordenanza Metropolitana Nro. 0210 (Plan de Uso y Ocupación del suelo):

> Zonificación Especial ZC: (…) Los predios con zonificación ZC, cuya superficie sea inferior a 10.000 m2 o inferior a 3.000 m2 para predios ubicados en áreas de centralidades debidamente establecidas en el PMDOT, podrán solicitar a la entidad encargada del Territorio, Hábitat y Vivienda **la asignación de datos de zonificación mediante la presentación de un proyecto urbano-arquitectónico que establezca las condiciones de integración urbanística y vial al entorno.**
>
> El proyecto contendrá la propuesta de asignación de datos de uso y ocupación del suelo, derivado de un análisis urbanístico del entorno. Dichos datos serán asignados en concordancia con los requerimientos del proyecto y del entorno, **siempre y cuando el proyecto prevea aportes urbanísticos en uno o varios de los siguientes aspectos, en función de las particularidades de cada caso** (…) (resaltado por parte de la autora). (PUOS, 2018)

Una vez que se presenta un PUA, se deben seguir una serie de procedimientos específicos para la aprobación de este. Estos están previstos en la Resolución No. STHV-031-2019 (en adelante Resolución 031) y, en la Resolución No. STHV-2020-054 (en adelante Resolución 054), la cual reforma la Resolución 031.

En la Resolución 031 se aborda la norma técnica principal para los PUA, que son los radios de influencia. Teniendo en cuenta que estos proyectos buscan la asignación de datos de uso del suelo y zonificación, debe existir una forma para determinar estos. Por lo que, se utiliza una suerte de "homologación". Dependiendo del tamaño del terreno, se considera un radio alrededor del mismo partiendo desde los bordes. De esta forma, se conoce que tipo de uso del suelo y zonificación tiene los terrenos que se encuentran cercanos de manera que, el terreno que no posee datos de asignación, puede solicitar que se le asignen los mismos que los terrenos aledaños (Mejía, 2021).

Ahora bien, continuando con los procedimientos para aprobar un PUA, en la Resolución 031 se establecen las cinco fases definitivas y una dependiendo de cada caso para llegar a la aprobación del PUA:

1. Ingreso
2. Análisis de la propuesta de asignación de datos de uso del suelo y zonificación
3. Emisión del informe técnico
4. Corrección de las observaciones emitidas en el informe técnico (si existen tales),
5. Revisión e informe de la comisión del uso del suelo y,
6. Resolución del Concejo Metropolitano (Resolución No. STHV-031-2019, 2019).

Como ya fue expuesto, quien debe aprobar el PUA es el Municipio de Quito a través de sus instituciones. Por lo que, en la primera fase de ingreso, el representante legal del terreno sobre el cual se está proponiendo el PUA debe ingresar una solicitud, dirigida a la Secretaria de Hábitat. Esta solicitud debe incluir la propuesta de zonificación por parte de la representante legal basada en los procedimientos de la Norma Técnica, es decir, que utilicen el radio de influencia (Resolución No. STHV-031-2019, 2019).

Una vez ingresada su propuesta, esta será analizada por la Dirección Metropolitana de Políticas y Planeamiento de Suelo (parte de la Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda). Dicho análisis se realizará sobre los datos de uso de suelo y zonificación propuestos y del aporte urbanístico y se debe tener en cuenta los aspectos territoriales, ambientales, riesgos, sociales, económicos y otros que sean necesarios (Oficio Nro. STHV-DMPPS-2020-0021-O, 2020). Por lo que, como resultado de este análisis se obtendrá en un informe técnico que aprobará o no la propuesta. En caso de rechazo, esta institución establecerá los datos de uso de suelo y zonificación que considere los adecuado aplicando el radio de influencia.

Por su parte, una vez que el representante legal conozca estas observaciones (en el caso de que se hayan generado) procederá a corregir su propuesta. Una vez realizado esto, se enviará a la Comisión de Uso de suelo para que, de igual forma, se pronuncie sobre el mismo a través de un informe. Por último, esta comisión enviará dicho informe al Concejo Metropolitano para su aprobación (Resolución No. STHV-031-2019, 2019).

Existen distintos casos en los cuales se puede presentar un PUA. Según la Resolución 031 se puede tratar de terrenos que se encuentran en suelo de clasificación urbano y que tengan asignación de zonificación especial ZC (Z2). Este tipo de terrenos deben seguir la misma lógica de aplicar la norma técnica de radios de influencia, en el cual la asignación de uso de suelo y de zonificación debe guardar proporcionalidad con el entorno de los terrenos (Resolución No. STHV-031-2019, 2019).

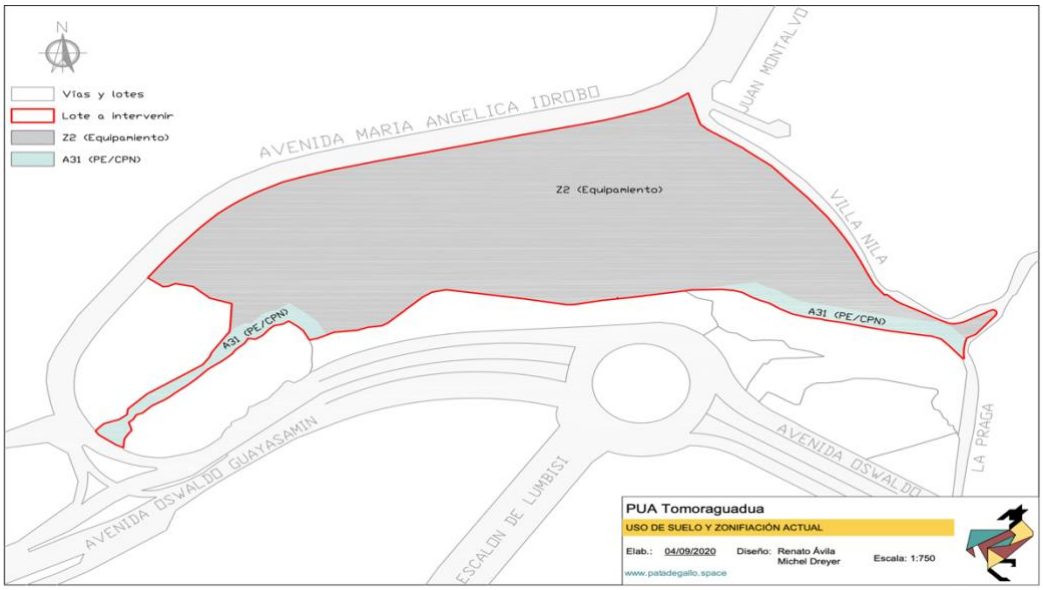
Este el caso del PUA Tomoraguadua en vista de que, su predio No. 279520 tenía, hasta el 5 de diciembre de 2021, una regulación metropolitana con dos tipos de zonificación: ZC y área de conservación. Según los datos municipales es un área con potencial estratégico para el desarrollo urbano o económico y se debe asignar un uso de suelo que sirva para la instalación de infraestructura y servicios que satisfacen las necesidades colectivas de la población (Ordenanza Metropolitana No. 001-2019, 2019).

De igual forma, también se destinaba a este terreno a ser utilizado como un área de conservación y protección ambiental y, era considerado como parte del patrimonio natural del Distrito**.** Por lo tanto, este terreno solo podía usarse como un parque o área protegida, lo que implica que tiene un valor ambiental y de conservación y se debe proteger para garantizar su sostenibilidad a largo plazo (Ordenanza Metropolitana No. 001-2019, 2019).

Así mismo, los datos municipales indicaban que el uso del suelo está restringido para actividades que puedan afectar negativamente los recursos naturales. Estas áreas estaban destinadas a la conservación de la biodiversidad, recursos hídricos y protección de ecosistemas sensibles. De igual forma, el suelo debe preservarse en su estado natural (Ordenanza Metropolitana No. 001-2019, 2019).

Para comprender por qué a este terreno se le ha asignado este fin se debe señalar que, si bien este se encuentra en la parroquia urbana de Cumbayá, en una zona central, también esta delimitado al sur con el terreno de propiedad municipal que es un relleno de quebrada (IT-ECR Nro. 179-AT-DMGR-2020, 2020*)* y, colinda hacia el sur con la quebrada el Tejar (Chacanahuayco), de forma que el terreno se encuentra delimitando con un cuerpo de agua que es un afluente directo del río San Pedro. La quebrada el Tejar es parte de un circuito de áreas naturales ubicadas dentro del espacio urbano que tienen un alto valor ambiental y estas quebradas son consideradas esenciales para la conservación de la biodiversidad (Ordenanza Metropolitana No. 001-2019, 2019).

Imagen 1




Fuente (Montúfar, 2020)

La propuesta del PUA Tomoraguadua presentada el 04 de septiembre del 2020 e impulsada por una empresa promotora, buscaba que se divida el terreno en distintos fragmentos los cuales iban a tener distintos usos de suelo y zonificaciones. Los usos de suelo que se propuso son para vivienda, comercio, equipamiento y protección ecológica. Los dos primeros buscan darle un aprovechamiento a este terreno. Mientras que, el último corresponde a dar protección a la quebrada el Tejar (Chacanahuayco) (es decir, se pretende que sobre este fragmento del terreno no se va a construir) (Montúfar, 2020).

Por su parte, el fragmento que corresponde a equipamiento se debe a que, como todo PUA debe venir acompañado de un aporte urbanístico para el área donde se propone construir, este PUA propone la construcción de la Estación Intermodal de Transporte de Cumbayá (una estación de buses). Esta estación fue planteada como una necesidad imperante del sector y ya había sido prevista en años anteriores (Arias & Villagómez, 2020). Esta estación viene a ser

una infraestructura que va a satisfacer necesidades colectivas y, por lo tanto, necesita ese uso de suelo.

Es por esto que, el PUA Tomoraguadua propone cederle todo ese fragmento de su terreno al Municipio Quito. La normativa indica que, todo aporte urbano debe significar el 15% del terreno donde se propone el proyecto y este porcentaje debe ser útil para el Municipio (COOTAD, 2010). El fragmento con uso de suelo E equivale al 17,8% del terreno de Tomoraguadua. Este porcentaje adicional que propuso el PUA venía acompañado de una petición. Como el terreno de Tomoraguadua no colinda con la avenida principal más cercana a este, le propone al Municipio de Quito que este le entregue a modo de permuta un fragmento del terreno municipal que es un relleno de quebrada, el que está a lado del terreno de Tomoraguadua (Montúfar, 2020).

En lo que respecta a la zonificación, al igual que el uso del suelo, también se fragmentó el terreno. De forma que se solicitaba que se le asigne a un fragmento el aprovechamiento residencial de densidad baja o media, a otro fragmento igual residencial con densidad baja dado que, se prevé que así se pueda dar preservación ambiental. Otro fragmento del terreno busca que se destine para edificación residencial, pero con alta densidad para poder maximizar el uso del suelo. Mientras que, a dos fragmentos de terreno se busca asignarles una zonificación de muy baja densidad porque contaban como áreas verdes de la estación de transferencia. Y, al igual que en uso de suelo, un fragmento quedaría para protección ecológica (Montúfar, 2020).

Una vez que la propuesta llegó a la Secretaría de Hábitat para su análisis, esta emitió un informe técnico (Oficio Nro. STHV-DMPPS-2020-0021-O, 2020) señalando que era más adecuado asignar un aprovechamiento del suelo Múltiple (M) al fragmento destinado inicialmente a comercio (residencial 3). Según el informe, esta medida permitiría optimizar el uso del terreno al incrementar la densidad constructiva y concentrar diversas actividades en un mismo espacio. Además, se eliminó la zonificación propuesta como áreas verdes del aporte

urbanístico, argumentando que no era necesario otorgarles dicha clasificación. La empresa promotora del PUA acató las observaciones realizadas por la Secretaría de Hábitat, y tras realizar las correcciones pertinentes, obtuvo la aprobación del proyecto, que fue remitido posteriormente a la Comisión de Uso de Suelo.

En la sesión ordinaria Nro.076 de la Comisión de Uso de Suelo, se trató el aporte urbanístico del PUA Tomoraguadua. Durante esta sesión se abordaron distintas inquietudes por partes de los concejales respecto a los informes que, según la Secretaría de Hábitat concluían que era viable el proyecto. Esta comisión solicitó que exista un pronunciamiento por parte de la Procuraduría Municipal y que la Secretaría de Hábitat aclare las interrogantes que surgieron en la sesión (Acta Nro.076, 2021).

Por su parte, frente a la solicitud de la comisión, la Procuraduría Municipal señala que bajo la Resolución 031 y la Resolución 054, y en vista del informe técnico de la Secretaría de Hábitat, se emite criterio legal favorable, es decir, que el PUA Tomoraguadua se alinea con lo que dice la normativa municipal. De forma que, incita a la Comisión a presentar el proyecto en el Concejo Metropolitano para su aprobación (Oficio Nro. GADDMQ-PM-2021-0395-O, 2021).

Una vez obtenido el criterio legal favorable y la Secretaría de Hábitat haya habilitado los informes técnicos acerca del PUA, la Comisión de Uso de Suelo realiza un informe en el cual hace constar que: “fundamentada en los informes técnicos y legales que constan en el expediente, concluye que se debe acoger los criterios vertidos en los mismos, y emitir dictamen favorable”. (IC-CUS-2021-014, 2021) Por lo tanto, la Comisión de Uso de Suelo del Municipio de Quito decide aprobar este proyecto justificándose en los informes emitidos por las distintas instituciones. Como estos informes técnicos dan su visto bueno sobre el proyecto, el concejo decide dejar el crecimiento de la ciudad en manos de técnicos y el criterio de estos.

El Concejo Municipal, una vez recibido el informe por parte de la Comisión de uso de suelo, aprueba las asignaciones de datos de uso de suelo y zonificación, señalando que:

> La presente resolución se sustenta en la aplicación del Caso No. 3, de conformidad a lo establecido en el art. 8 de la Resolución No. STHV-2020-054 que reforma la resolución STHV-031- 2019, que supone dejar aportes urbanísticos por parte del promotor, mismos que se detallan en el informe técnico IT-004-DMPPS-STHV-2021 de la Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda. (Resolución No. C 021-2021, 2021)

Además, de igual forma que lo hizo la Comisión de Uso de Suelo, indica que la resolución se aprueba en base a los informes técnicos presentados los cuales, son responsabilidad que los realizan (Resolución No. C 021-2021, 2021).

Para finalizar, es necesario destacar que en el proceso de aprobación del PUA de Tomoraguadua existen tres informes que muestran fenómenos pocos frecuentes. El primero es el Informe Técnico IT-ECR Nro. 179-AT-DMGR-2020 (en adelante Informe No. 179), emitido por la Dirección Metropolitana de Gestión de Riesgos (en adelante Dirección de Gestión de Riesgos) en razón de que este predio estaba considerado como zona susceptible especial de riesgo. La conclusión del Informe 179 indicó que se debe dar la zonificación de menor aprovechamiento. Dado que, existe un riesgo alto de subsidencia por el desconocimiento del relleno. En otras palabras, el material de relleno en un tramo de la quebrada tiene una alta susceptibilidad a procesos de hundimiento (IT-ECR Nro. 179-AT-DMGR-2020, 2020).

Una vez emitido este informe, la misma Dirección realiza un segundo informe a petición de la Secretaría de Hábitat. Este informe IT-ECR No. 190-AT-DMGR-2020 (en adelante Informe No. 190), concluye de forma distinta al primer informe. En esta segunda ocasión, la Dirección ha optado por considerar mitigable las vulnerabilidades y de riesgo de desastre. A pesar de que, en ambos informes se indica la existencia de pendientes fuertes y una amenaza alta de que existan movimientos de masa como hundimientos y deslizamientos, el Informe No. 190 señala que: “sin embargo estas potenciales

condiciones de riesgo podrían mitigarse (…)". **(**IT-ECR No. 190-AT-DMGR-2020) Además, en el Informe No.190, a diferencia del primer informe, se realiza un fraccionamiento del terreno, de modo que, se señala en qué fragmento del terreno podía ocurrir un desastre mayor o uno menor.

Por último, se debe mencionar el informe de la Secretaría de Ambiente en el año 2018. Este documento buscaba determinar las condiciones del relleno de la quebrada el Tejar (Chacanahuayco) para la construcción de una estación de transferencia porque se pretendía construir la estación sobre el terreno municipal. El informe del 2018 indicó que, cuando se construyó un colector en el cauce, la afectación al entorno natural había sido fue muy grave porque se veía eliminación de la cobertura vegetal en los caminos y acceso de apoyo de la quebrada (SA-DPN-UAP-GM-2018, 2018). Teniendo en cuenta esta afectación, se puede considerar que un proyecto como la estación de transferencia, tendría consecuencias mayores sobre el circuito de quebradas.

Por lo tanto, se puede concluir que el terreno sobre el cual se proponía el PUA Tomoraguadua no tenía una asignación de datos dado que, constaba en los datos municipales como ZC. Así mismo, dentro de este terreno se encontraba áreas de protección por la presencia de la quebrada el Tejar.

El PUA proponía una asignación de datos determinados que buscaba el aprovechamiento del terreno al encontrarse en una zona central así mismo, buscaba la construcción de la estación de transferencia de Cumbayá. Para lo cual, se siguió el procedimiento que se contemplaba en la normativa municipal y se llegó a su aprobación por parte del Concejo Municipal.

Esta aprobación permite la asignación de datos que corresponden a un uso residencial, comercial y de equipamiento (servicio de transporte). Por lo tanto, se reduce la protección ambiental con la que contaba la quebrada el Tejar y, se aprueba la construcción de una estación de buses sobre lo que constaba como área protegida. Esta aprobación fue sustentada por parte

del Concejo Metropolitano en la existencia de criterios técnicos que permitían la asignación de este uso de suelo y zonificación.

4. **La ausencia de la aproximación crítica por parte de los concejales a los informes técnicos que justificaron el proyecto urbano arquitectónico**

Las decisiones políticas son responsabilidad de quienes ostentan los cargos públicos. Los políticos son quienes tienen la responsabilidad de tomar estas decisiones que deben cumplir fines específicos para la sociedad en conjunto. Sin embargo, los políticos al desconocer a profundidad muchos de los temas sobre los cuales deben deliberar, suelen delegar a los conocimientos técnicos los temas complejos que ellos no pueden resolver o entender de forma que, les ceden también el poder para tomar estas decisiones (Dargent, 2015).

Los políticos confían en el conocimiento técnico porque consideran que este es un criterio confiable y absoluto por su experticia sobre determinado tema (Camacho, 2022). No obstante, se sostiene que el conocimiento técnico no posee dichos atributos considerando que existen intereses por parte de terceros que pueden influenciar en este conocimiento de forma que los beneficie. Mientras que, lo absoluto del conocimiento técnico se vuelve relativo cuando se considera que existen distintas formas de llegar a obtener ese conocimiento y este conocimiento puede cambiar dependiendo de la metodología empleada.

Esta relación entre conocimiento y política tuvo especial relevancia en la forma en que se autorizó el PUA Tomoraguadua. Por lo tanto, se va a proceder a exponer cual fue el proceso que se llevó a cabo dentro de las instituciones del Municipio de Quito con el fin de exhibir que el conocimiento técnico fue la base de la argumentación por parte de los concejales para la aprobación. De igual forma, se busca presentar cuales son los indicios que llevan a considerar que los informes técnicos no fueron absolutos ni confiables.

Existen dos momentos claves en la aprobación del PUA, el primero es en la Comisión Uso de Suelo y el segundo es en el Concejo Municipal en donde se presenta el proyecto a todos los concejales y las concejalas para su aprobación definitiva. Partiendo por la Comisión de Uso de Suelo, en la sesión Nro.076 se encontraban cuatro de los cinco concejales que conforman la misma. Aquello que se resalta de esta sesión es la ausencia de pronunciamientos por parte de los concejales acerca de los informes técnicos. El único en pronunciarse fue el concejal René Bedón quien cuestionó los informes por parte de la Secretaría de Hábitat y de la Dirección de Gestión de Riesgos: "respecto al informe de la Secretaría de Seguridad, este señala que existiría problema por hundimientos por posibles asentamientos del terreno". (Acta Nro.076, 2021, p.8)

Ante esta declaración, ambos funcionarios aseguraron que ese hundimiento era únicamente considerado un riesgo en el predio municipal mas no en el predio donde se proponía el PUA. No obstante, el concejal Bedón hizo caer en cuenta a toda la comisión que el informe técnico donde constaba tal riesgo era del predio privado Tomoraguadua (Acta Nro.076, 2021). Por lo tanto, se refleja existía contradicción en lo asegurado por los funcionarios de ambas instituciones dentro de la sesión y el informe técnico de la Dirección de Gestión de Riesgos.

De igual forma, este mismo concejal solicitó que se realice un informe legal para conocer la procedencia de este tipo de proyectos (PUA) y solicitó que todos los informes respecto al PUA sean de acceso para los concejales y las concejalas (Acta Nro.076, 2021). En la siguiente sesión de la comisión, la Nro.077, se aprueba el informe que da paso a que el proyecto sea conocido por el Concejo Municipal. Dentro del informe figuran las razones por las que la Comisión resuelve de esta forma: "fundamentada en los informes técnicos y legales que constan en el expediente, concluye que se debe acoger los criterios vertidos en los mismos, y emitir dictamen favorable". (IC-CUS-2021-014, 2021)

Ahora bien, el segundo momento de la aprobación del PUA se da en la sesión del Concejo Metropolitano Nro. 129 en la cual, se presento el PUA de la misma forma en como se presento previamente a la Comisión. La Secretaría de Hábitat expuso que los informes técnicos respecto al proyecto, en su totalidad, fueron favorables: "Desde todo punto de vista se lo considera viable" (EPMMOP, 2020, p. 6); el "aporte urbanístico es 'viable'" (SM-DMPPM-153/2020, 2020, p. 7); y "al no contener elementos vulnerables" (IT-ECR No. 190-AT-DMGR-2020, 2020, p. 4). Además, "se determina que el Proyecto Urbano Arquitectónico Tomoraguadua (PUA-Tomoraguadua), guarda relación con las determinaciones de aprovechamiento urbanístico" (DMPPS-10-2020, 2020, p. 24).

Frente a las afirmaciones realizadas por la Secretaría de Hábitat existieron dos concejales que expresamente se refirieron a los informes técnicos como aquellos que son su sustento para la aprobación del PUA. Por su parte, el concejal Mario Granda expuso que "la posibilidad de aprobar se desprende de los informes de la Secretaría de Hábitat". (Acta Nro.129, 2021, p.62) De igual forma, el concejal Bernardo Abad declaró en un medio de comunicación, tres años después de la aprobación del PUA, que: "su voto fue a favor en el 2021 dado que todas las instituciones del municipio avalaron el proyecto y de su análisis concluían que todo estaba bien". (Teleamazonas, 2024)

Por su parte, la Resolución del Concejo Municipal Nro.C 021-2021 indica que el PUA Tomoraguadua fue aprobado basándose en los conocimientos técnicos presentados por distintas instituciones municipales: " La presente resolución se aprueba en base a los informes que son de exclusiva responsabilidad de los funcionarios que lo suscriben y realizan". (Resolución Nro.C 021-2021, 2021, p.80)

Por tanto, los informes técnicos avalan el PUA Tomoraguadua porque lo consideran viable. Los concejales confían en el conocimiento técnico vertido sobre estos informes y basan la decisión política de aprobar el PUA en estos. El concejal Marco Collaguazo afirmó que:

“muchas veces nosotros también tenemos que respaldarnos en el asunto técnico porque no podemos saberlo todo, es un apoyo técnico”. (Acta Nro.129, 2021, p.20). Para los concejales mencionados, el conocimiento técnico se distingue de otros criterios como el de los propios políticos o burócratas por su nivel más alto de experticia y este sirve como criterio principal o base y ocupa roles clave de toma de decisiones o asesoramiento (Dargent, 2015).

Sin embargo, los informes técnicos que se utilizan para aprobar el PUA, sugieren que existe vulnerabilidad del conocimiento técnico colocando en tela de duda su carácter absoluto y confiable. El primer indicio que lleva a esta sugerencia es la existencia de dos informes dentro del proceso de aprobación por parte de la Dirección de Gestión de Riesgos, el Nro. 179 y Nro.190. Ambos informes evalúan y califican los tipos de amenaza que posee el predio de Tomoraguadua. Por parte de todas las demás instituciones involucradas en el proceso de aprobación solo existe un informe. La Dirección de Gestión de Riesgos realiza el segundo informe a petición de la Secretaría de Hábitat dado que, según el criterio de funcionarios de esta institución “el primero fue muy generalizado y se necesitaba un informe más detallado”. (Acta Nro.076, 2021, p.6)

Ambos informes se realizan con los mismos datos de ubicación y con las mismas características físicas del terreno. Es decir, no existe un cambio entre el informe Nro.179 y el Nro.190 respecto a las condiciones del terreno. Las características principales del terreno donde se aprobó el PUA, que consta en ambos informes son la presencia de la quebrada El Tejar en un tramo abierto y otro rellenado y, que todo ese sector se encuentra formado por Cangahua. Este material tiene la particularidad de que cuando entra en contacto con agua, es propenso a generar movimientos en masa (IT-ECR Nro. 179-AT-DMGR-2020, 2020).

El segundo indicio se refleja en los informes al momento de que cada uno aplica una forma distinta de evaluar el terreno. De modo que, el informe Nro. 179 evalúa y califica los tipos de amenaza de forma total del terreno. Mientras que, el informe Nro. 190 realiza esta

evaluación y calificación de forma que fragmenta el terreno según lo propuesto por el PUA. Al momento de cambiar la forma de evaluar y calificar los tipos de amenaza en el predio, las conclusiones también resultan ser discordantes entre sí.

Tabla 1
*Conclusiones de riesgo de amenaza en el predio Tomoraguadua*

| Conclusiones de riesgo de amenaza en el predio de Tomoraguadua | |
|---|---|
| Informe Nro.179 | Informe Nro.190 |
| Movimiento de masa: Moderada en todo el predio | Movimiento de masa:<br><br>Moderada: fragmento sur del predio.<br><br>Alta: Fragmento extremo norte. |
| Hundimiento del terreno (subsidencia): Alto en todo el terreno. | Hundimiento del terreno (subsidencia): Se elimina este criterio de amenaza. |
| "(…) El nivel de amenaza se lo considera moderado frente a movimientos en masa de tipo deslizamiento pero muy alto frente a procesos de hundimiento y subsidencia (…)". | Fragmento Residencial 1: condiciones de riesgo alto frente a movimientos en masa, debido a que las obras de implementación implicaría cambios en las condiciones morfológicas del terreno (…) estas potenciales condiciones de riesgo podrían mitigarse". |
| "(…) El nivel de amenaza se lo considera moderado frente a movimientos en masa de tipo deslizamiento pero muy alto frente a procesos de hundimiento y subsidencia (…)". | Fragmento Residencial 3: "condiciones de riesgo moderadas las cuales son mitigables". |
| "(…) El nivel de amenaza se lo considera moderado frente a movimientos en masa de tipo deslizamiento pero muy alto frente a procesos de hundimiento y subsidencia (…)" | Fragmento de equipamiento: "condiciones de riesgo moderadas a altas para procesos de deslizamientos y hundimientos, debido a que para la implementación de estas obras se generaría cortes del terreno y rellenos de la quebrada, sin embargo, con el cumplimiento de la normativa vigente se considera un riesgo mitigable". |

Tabla 1
*Conclusiones de riesgo de amenaza en el predio Tomoraguadua*

| Conclusiones de riesgo de amenaza en el predio de Tomoraguadua |
| --- |

Fuente: IT-ECR No. 190-AT-DMGR-2020, 2020 e IT-ECR No. 179-AT-DMGR-2020

En la tabla 1 se refleja que para el Informe Nro. 179 todo el terreno tiene el mismo nivel de amenaza que puede ocurrir. Mientras que, según el Informe Nro. 190, las condiciones de riesgo varían de fragmento en fragmento. Sin embargo, no se deben considerar sinónimos al termino amenaza y riesgo. Por un lado, la amenaza se refiere a un fenómeno natural potencial (deslizamiento, hundimiento, etc.) que puede ocurrir en el futuro y no se puede prevenir. Por otra parte, el riesgo es una **probabilidad** de que una amenaza se materialice y cause efectos negativos, considerando la **vulnerabilidad** de los bienes, infraestructura y el entorno ante esa amenaza. El riesgo no solo depende de la amenaza, sino también de la capacidad para prevenir o mitigar sus efectos a través de reducir la vulnerabilidad (CODA, 2017).

Es decir, en el segundo informe se introduce el concepto de riesgo, destacando que la amenaza no es un hecho inminente, sino una probabilidad que depende del fragmento analizado y de la actividad o edificación que se proyecte realizar en dicho fragmento. Esto significa que el riesgo está relacionado con la vulnerabilidad de la actividad o edificación frente a la amenaza. En caso de que exista vulnerabilidad, esta puede ser mitigada. Sin embargo, es importante aclarar que "mitigar" no significa eliminar por completo los niveles de amenaza o garantizar que el predio sea completamente seguro. Mitigar implica reducir, atenuar o suavizar la intensidad o gravedad de la amenaza, pero no hacerla desaparecer por completo (RAE, 2025).

Respecto a la mitigación, Joseph Schwarzkopf, parte de la empresa constructora del proyecto inmobiliario Botániqo, el cual se construye en el terreno motivo del presente análisis, indicó en una entrevista realizada por un medio de comunicación que:

> (…) el rato que tu construyes se mitiga esa amenaza porque pones muros de contención y mitigas bajo métodos constructivos y eso cualquier técnico experto de eso le podría decir (…) la Secretaría de Riesgo del Municipio ha emitido varios informes para este proyecto y para la estación de transferencia con estos mismos criterios. (Televistazo, 2024)

Según lo señalado por Schwarzkopf, se puede identificar un tercer indicio que sugiere la falta de confiabilidad del conocimiento técnico. En este caso, la empresa inmobiliaria que se beneficia de la asignación de uso de suelo, ya que esto le permite construir en el predio, sostiene que cualquier riesgo es mitigable si se implementa la infraestructura adecuada. Este mismo criterio fue respaldado en el Informe Nro. 190 de la Dirección de Gestión de Riesgos, emitido tras una solicitud de la Secretaría de Hábitat. Este informe utilizó una metodología diferente a la empleada en el informe previo, por lo que llegó a una conclusión distinta: todos los riesgos derivados de las amenazas presentes en el predio son mitigables (IT-ECR No. 190-AT-DMGR-2020, 2020). Por lo tanto, la coincidencia entre los criterios técnicos de la empresa inmobiliaria y el informe técnico, así como, la solicitud por parte de la Secretaría de Gestión de Riesgos, genera dudas sobre la imparcialidad y objetividad de este último.

Por lo tanto, los concejales del Municipio de Quito tomaron decisiones políticas basándose en informes técnicos emitidos por instituciones municipales, pero sin una aproximación crítica hacia estos documentos. De igual forma, tanto el informe de la Comisión de Uso de Suelo como la Resolución del Concejo Municipal justifican su decisión en los informes técnicos. Esta falta de análisis crítico resulta problemática cuando el conocimiento técnico no es absoluto ni plenamente confiable.

Esto se evidencia dentro del proceso de aprobación del PUA en vista de que, se presentaron dos informes, el Informe Nro. 179 y el Informe Nro. 190, los cuales utilizan

metodologías diferentes para evaluar y calificar las amenazas. Lo cual, lleva a conclusiones contradictorias, mientras que el Informe Nro. 179 desaconseja la asignación de usos de suelo debido a un alto nivel de amenaza, el Informe Nro. 190 considera que el riesgo, al depender de la vulnerabilidad, puede ser mitigado, permitiendo así la asignación de datos propuesta.

De igual forma, no es confiable dado que, los indicios señalan que el Informe Nro. 190, no es imparcial ya que, su conclusión favorece los intereses de una empresa inmobiliaria y estas conclusiones fueron diseñadas a través de utilizar un tipo de metodología específica. Por lo que, sugiere que los informes técnicos pueden estar influenciados por intereses privados, comprometiendo su objetividad.

En conclusión, el rol de los políticos no debe limitarse a aceptar pasivamente los criterios técnicos, sino que deben adoptar una postura crítica frente a estos informes. La toma de decisiones políticas debe integrar el conocimiento técnico como un insumo, pero siempre evaluarlo y reflexionar sobre sus limitaciones para evitar ceder el poder de decisión exclusivamente a criterios técnicos que pueden ser cuestionables. Este análisis crítico es esencial para garantizar decisiones equilibradas y justas (Camacho, 2022).

## 5. La responsabilidad de conservación del Municipio de Quito frente a las quebradas y la inobservancia de dicha responsabilidad en los informes técnicos

En este apartado se busca demostrar que las quebradas son sujetos de derecho y, por lo tanto, deben estar protegidas normativamente para garantizar su conservación. En el marco legal ecuatoriano se evidencia que el Municipio de Quito tiene la responsabilidad de preservar las quebradas. Sin embargo, se sostiene que esta responsabilidad no fue respetada por las instituciones municipales que emitieron los informes técnicos que facilitaron la aprobación del PUA Tomoraguadua.

Las quebradas, como sujetos de derecho, son canales naturales por donde fluye agua de manera intermitente y cumplen una función esencial para el drenaje del agua de lluvia y el equilibrio ecológico (Ordenanza Metropolitana No. 043-2022, 2022). Estas áreas están reconocidas como parte de la naturaleza y, en consecuencia, como sujetos de derechos según la Constitución ecuatoriana (artículo 71), lo que implica su protección integral, incluyendo la regeneración de sus ciclos vitales.

En el caso de los municipios, estos tienen la obligación de regular el uso del suelo y proteger áreas sensibles, ya que su deterioro impacta negativamente en la biodiversidad y en la calidad de vida de los habitantes (CRE, 2008, artículo 71). Además, los gobiernos locales deben gestionar integralmente el agua y regular actividades humanas que puedan afectar los recursos naturales para preservar los ecosistemas vulnerables (COOTAD, 2010; CODA, 2017). Dado que los municipios tienen autonomía para gestionar sus territorios (CRE, 2008, artículo 240), deben asignar la zonificación adecuada y definir áreas de protección en sus planes de ordenamiento territorial.

Por lo que, dentro del Plan de Uso y Ocupación del Suelo se contempla una zonificación específica para áreas protegidas, como las quebradas. Los lotes con esta zonificación tienen restricciones estrictas para su uso y ocupación, permitiendo solo actividades que no comprometan la integridad ecológica ni alteren el entorno natural. Además, se prohíbe la construcción en estas áreas. El Municipio de Quito tiene la obligación de mantener y restaurar las condiciones naturales de estas áreas protegidas (PUOS, 2018).

De igual forma, El Municipio de Quito reconoce al Sistema de Quebradas del Distrito Metropolitano como patrimonio histórico, cultural y paisajístico, priorizando su cuidado, rehabilitación y mantenimiento debido a su papel crucial en la prevención de desastres naturales. Estas áreas son fundamentales para el sustento y reproducción de la fauna y flora

nativa, además de facilitar la preservación de la vegetación natural y la integración con otras áreas protegidas y redes verdes urbanas (R-C350, 2012).

Por lo tanto, los municipios tienen una responsabilidad específica respecto a la conservación de las quebradas, lo que implica evitar actividades humanas que las degraden. Todas las acciones municipales deben garantizar el cumplimiento de esta responsabilidad.

Sin embargo, al analizar el caso del PUA Tomoraguadua, surgen indicios de que el Municipio no cumplió con dicha responsabilidad. Durante el proceso de aprobación del PUA, en una sesión del Concejo Municipal, la concejala Brith Vaca destacó la necesidad de un informe de la Secretaría de Ambiente que evaluara el impacto ambiental del proyecto y planteara medidas para tratarlo (Acta Nro. 129, 2021). Esto sugiere una falta de pronunciamiento técnico sobre el tema ambiental en vista de que, el informe ambiental fue realizado en el año 2018 y no se realizó bajo la propuesta del PUA.

Por lo que, se debe señalar que el informe de la Dirección de Gestión de Riesgos recomendaba acoger las observaciones de la Secretaría de Ambiente realizadas en 2018, que enfatizaban la protección del tramo abierto de la quebrada El Tejar y el correcto funcionamiento del colector de fondo (IT-ECR No. 190-AT-DMGR-2020, 2020).

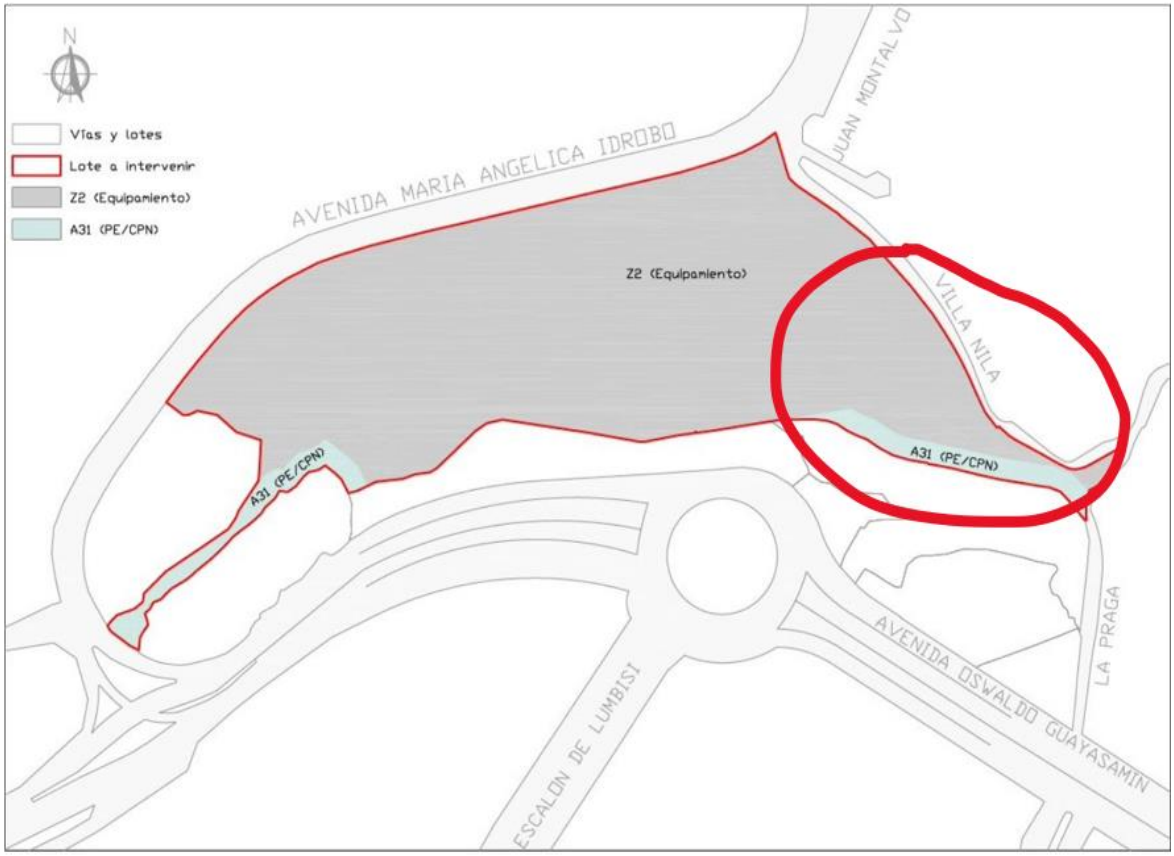
Sin embargo, la Secretaría de Hábitat aplicó la técnica de radio de influencia para asignar nuevos usos de suelo y zonificación al predio, ignorando las restricciones para áreas protegidas, a pesar de que el cambio de datos no alteraba la presencia de la quebrada en el mismo lugar. Como resultado, se asignó uso de suelo de equipamiento a un fragmento del terreno, eliminando la protección ecológica en esa área.

Por su parte, el informe de la Secretaría de Hábitat tenía como objetivo reunir criterios técnicos emitidos en los informes de las demás instituciones municipales para asignar datos de uso de suelo y zonificación al terreno del PUA Tomoraguadua. Antes de su aprobación, los

usos del suelo incluían áreas de protección de quebrada, áreas históricas y ZC (Montufar, 2020). Aunque no se reconocía expresamente como área histórica, el sistema de quebradas es considerado patrimonio histórico (R-C350, 2012), lo que indicaba que en ese terreno únicamente se pueden construir infraestructuras necesarias para la conservación o investigación científica (PUOS, 2018).

Imagen 2

*Mapa de uso de suelo y zonificación previo a la aprobación en 2021*




Fuente: (Montufar, 2020)

Imagen 3

*Cuadro de asignación de datos de usos de suelo y zonificación al predio de Tomoraguadua*



Fuente: (DMPPS-10-2020, 2020)

Las imágenes presentadas muestran que esta nueva asignación permitió construir en un tramo de la quebrada El Tejar, ignorando su estatus de área protegida y su importancia para el equilibrio ecológico. La fragmentación del terreno persiguió fines distintos a los de protección de estos ecosistemas, atentando contra el sujeto de derecho naturaleza y su integridad como sistema interdependiente de elementos bióticos y abióticos (CCE, No. 2167-21-EP/22, 2022).

Si bien es cierto que se asignó un porcentaje de área de protección que corresponde al 3.56% del total del terreno, esta área de protección no tendría la protección que requiere si, a

metros de la misma existen edificaciones *(*DMPPS-10-2020, 2020). La protección se debe observar desde una perspectiva integral incluyendo los demás elementos presentes en estas áreas. De igual forma, si bien en la propuesta se asignaron áreas verdes alrededor de la estación de transferencia, esto no compensan la pérdida de protección efectiva y puede equipar las funciones ambientales de la quebrada (CCE, No. 2167-21-EP/22, 2022).

Por lo tanto, se concluye que existe una responsabilidad se conservación por parte del Municipio de Quito hacia las quebradas como sujeto de derechos. Esta conservación es integral y parte desde la asignación de usos de suelo de conservación y protección. Aterrizando en el caso de la quebrada el Tejar, esta poseía la protección integral en vista de dos acciones por parte del Municipio. En primer lugar, la asignación de un uso de suelo de área de protección. Y, en segundo lugar, al no encontraste elementos alrededor del área que impliquen una alteración del sistema.

Al momento que se aprueba el PUA Tomoraguadua se justifica la decisión en la "favorabilidad" de los informes (IC-CUS-2021-014, 2021) los cuales, como se expuso, omiten considerar criterios de conservación de la quebrada que se encuentra en el predio. Por otro lado, la Secretaría de Hábitat realiza acciones concretas que brindan indicios de la inobservancia de la responsabilidad de conservación de las quebradas por parte del Municipio. Por lo que, el conocimiento técnico dentro de estos informes deja de lado aspectos fundamentales que, de forma conveniente, no son considerados. Como son las consideraciones éticas, políticas, económicas, sociales, culturales y ambientales (Camacho, 2020).

## 6. Conclusiones y Recomendaciones

La normativa internacional ha establecido una estrecha relación entre la planificación urbana y la garantía del derecho a la ciudad. Esto significa, que la materialización de este derecho pasa porque las decisiones sobre cómo usar el espacio urbano consideren las distintas

dimensiones del disfrute de la ciudad. En consecuencia, el cumplimiento de planes de uso de suelo no solo está poniendo en juego criterios técnicos de urbanismo, sino que incide jurídicamente en la satisfacción del derecho a la ciudad.

En el caso de estudio, se desatendió a los planes de uso de suelo afectando el derecho a la ciudad y a los derechos de la naturaleza. En el el Proyecto Urbano Arquitectónico (PUA) Tomoraguadua se propuso asignar usos de suelo y zonificación a un predio privado que anteriormente había sido reconocido como área protegida. La aprobación del PUA fue respaldada por la Secretaría de Hábitat y posteriormente ratificada por la Comisión y el Concejo Municipal. Sin embargo, este proceso ha sido objeto de críticas debido a varias irregularidades en la evaluación técnica y política que rodearon su aprobación.

Antes de la implementación del PUA, el predio Tomoraguadua era reconocido como una zona de alto valor ambiental, protegido bajo criterios normativos que garantizaban su preservación. La propuesta de urbanización requería un cambio significativo en el uso del suelo, lo que implicaba analizar rigurosamente las implicaciones ambientales y de riesgo. La Secretaría de Hábitat, como órgano técnico, tenía la responsabilidad de elaborar informes que garantizaran que el proyecto cumpliera con estándares ambientales y de seguridad. Sin embargo, el proceso estuvo marcado por inconsistencias en los informes técnicos, lo que genera dudas sobre la validez y objetividad de estos documentos.

Uno de los aspectos más relevantes es la existencia de dos informes contradictorios emitidos por la Dirección de Gestión de Riesgos. En el primero, se señalaban amenazas importantes en el terreno, mientras que en el segundo informe estas amenazas fueron reinterpretadas como riesgos mitigables, lo que permitió que el proyecto avanzara. Este cambio de terminología no solo refleja una posible manipulación del análisis técnico, sino que evidencia cómo las decisiones clave en la planificación urbana pueden estar condicionadas por

intereses externos. Además, la propia Secretaría de Hábitat solicitó la realización de un segundo informe, lo que pone en cuestión la suficiencia y fiabilidad del análisis inicial.

La aprobación del PUA por parte del Concejo Municipal se sustentó exclusivamente en estos informes técnicos, sin que la mayoría de los concejales realizaran una evaluación crítica o plantearan cuestionamientos significativos. Esta falta de criterio independiente contribuyó a que el proyecto ignorara la protección normativa de la quebrada, un ecosistema vital que, además, está reconocido como sujeto de derechos en el marco de la Constitución y de la jurisprudencia ecuatoriana. Este descuido no solo representa una omisión legal, sino también una violación al derecho a la ciudad, entendido en su dimensión ambiental.

Por otro lado, el caso del PUA Tomoraguadua pone de manifiesto cómo el conocimiento técnico, que debería ser un pilar en la planificación urbana, puede ser manipulado o limitado para favorecer ciertos intereses. Las contradicciones en los informes, el cambio en los términos empleados y la ausencia de una crítica profunda por parte de los concejales son indicios de un proceso que priorizó la aprobación del proyecto sobre la protección del ecosistema y los derechos colectivos. Esto refuerza la necesidad de desarrollar mecanismos de supervisión y control más robustos, que incluyan la participación activa de comunidades, expertos independientes y colectivos sociales, para garantizar la transparencia y la sostenibilidad en los procesos de planificación.

Se debe señalar que, la aprobación del PUA estaba condicionada a la construcción de la estación de transferencia. Esta fue el impulso que llevo a los concejales a “aprovechar” el terreno. La estación es una necesidad imperiosa en la parroquia de Cumbayá, este fue el argumento que manejaron varios concejales de igual forma para justificar la decisión. Sin embargo, en noviembre del 2024 se deliberó en el Concejo Municipal permitirle a la empresa inmobiliaria de Uribe y Schwarzkopf construir un parque en vez de la estación de transferencia en vista de que, sobre el terreno recaen impedimentos para construir. Lo cual lleva a cuestionar

cuales han sido los cambios tan significativos que ha atravesado el terreno que justifique el cambio de criterio técnico.

## 7. Bibliografía

Arias & Villagómez Consultores. (2020). *Estudio de impacto de tráfico: Estación de transferencia en el redondel del Auqui, parroquia Cumbayá***.** Quito, Ecuador: A&V Consultores.

Asamblea Nacional del Ecuador. (2016). *Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (LOOTUGS)*. Registro Oficial Suplemento N° 790. Quito, Ecuador.

Asamblea Nacional del Ecuador. (2018). *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD)*. Registro Oficial Suplemento No. 303. Quito, Ecuador.

Camacho, M. (2022). *El paradigma tecnocrático: Una mirada crítica desde diversas perspectivas*. Teoría y Praxis. Recuperado de https://www.academia.edu/120326377/El_paradigma_tecnocrático_una_mirada_crítica_desde_diversas_perspectivas.

Asamblea Nacional del Ecuador. (2017). *Código Orgánico del Ambiente (CODA)*. Registro Oficial Suplemento No. 983, Artículo 29 y subsiguientes. Quito, Ecuador.

Comisión de Uso de Suelo del Distrito Metropolitano de Quito. (2021). *Informe Nro. IC-CUS-2021-014: Cambio de asignaciones de uso de suelo, forma de ocupación y edificabilidad del predio Nro. 279520*. Quito, Ecuador.

Concejo Metropolitano de Quito. (2012). *Resolución No. C 350*, de 15 de junio de 2012. Quito, Ecuador.

Concejo Metropolitano de Quito. (2019). *Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito.* Registro Oficial Suplemento No. 902, 7 de mayo de 2019. Artículos IV.1.66 numeral 1), IV.1.42 y IV.1.43. Quito, Ecuador.

Concejo Metropolitano de Quito. (2021). *Resolución No. C 021-2021: Asignación de datos de zonificación al lote con predio No. 279520*. Quito, Ecuador. Recuperado de https://www7.quito.gob.ec/mdmq_ordenanzas/Administración%202019-2023/Resoluciones%20de%20Concejo/2021/RC-2021-021-ASIGNACIÓN%20DE%20DATOS%20DE%20ZONIFICACIÓN%20LOTE%20CON%20PREDIO%20NO.%20279520.pdf

Constitución de la República del Ecuador [Const.]. (2008). (artículos 31, 23, 95, 375, 415, 71, 240 y, 31). 2da Ed. CEP.

Corte Constitucional del Ecuador. (19 de enero del 2022) Sentencia No.2167-21-EP/22. [MP Ramiro Ávila Santamaría].

Dargent, E. (2015). *Technocracy and Democracy in Latin American: The Experts Running Government (Cambridge University Press).*

Dirección Metropolitana de Gestión de Riesgos. (2020). *Informe Técnico IT-ECR Nro. 179-AT-DMGR-2020.* Quito, Ecuador.

Dirección Metropolitana de Gestión de Riesgos. (2020). *Informe Técnico IT-ECR No. 190-AT-DMGR-2020.* Quito, Ecuador.

Dirección Metropolitana de Políticas de Planeamiento del Suelo. (2020, 4 de septiembre). *Informe técnico DMPPS-10-2020. Aplicación de las Resoluciones No. STHV-031-2019 y No. STHV-054-2020 para la asignación de uso de suelo y aprovechamiento de*

*lotes con zonificación ZC mediante un proyecto urbano arquitectónico, predio No. 279520.* Quito, Ecuador.

El Comercio. (2021, julio 25). *La construcción de Botániqo empezará con varias tensiones—El Comercio*. https://www.elcomercio.com/actualidad/quito/construccion-proyecto-botaniqo-tensiones-tumbaco.html

Empresa Pública Metropolitana de Movilidad y Obras Públicas. (2020, octubre). I*nforme técnico de factibilidad: Anteproyecto de la estación intermodal permanente de transporte público de Cumbayá*. Quito, Ecuador.

Fernandes, E. (2010, octubre 3). *The City Statute and the legal-urban order.* Recuperado de https://www.dpu-associates.net/system/files/CityStatuteofBrazil_English_Ch4.pdf

Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito. (2021). *Oficio Nro. GADDMQ-PM-2021-0395-O.* Quito, Ecuador: Subprocurador Metropolitano, Dr. Edison Xavier Yépez Vinueza.

Hábitat III. (2017). *United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development, Habitat III Policy Papers: Policy Paper 1 The Right to the City and Cities for All.* Recuperado de https://www.habitat3.org

Harvey, D. (2008). *El derecho a la ciudad.* New Left Review, 53, 23-40. Recuperado de https://newleftreview.org/issues/ii53/articles/david-harvey-the-right-to-the-city

Lancho Kenty, X. K., & Añazco Rojas, M. E. (2024). *Contratación de personal respecto a su perfil en función del trabajo según el régimen 728 en el ámbito municipal* (Tesis para optar al título profesional de Abogado). Escuela Académico Profesional de Derecho,

Universidad Continental, Cusco, Perú. Recuperado de https://repositorio.continental.edu.pe/handle/20.500.12394/14961

Mejía, E. (2021, mayo 30). *Los héroes y villanos en la construcción del Botaniqo.* Bitácora Ambiental. Recuperado de https://www.bitacoraec.com/post/los-h%C3%A9roes-y-villanos-en-la-construcci%C3%B3n-del-botaniqo

Montúfar Gangotena, C. C. (2020). *Memoria técnica: Proyecto Urbano Arquitectónico TOMORAGUADUA.* Quito, Ecuador: Colectivo Pata de Gallo.

Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. (2018). *Ordenanza Metropolitana No. 0210: Plan de Uso y Ocupación del Suelo (PUOS).* Quito, Ecuador: Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. Recuperado de https://www7.quito.gob.ec/mdmq_ordenanzas/Ordenanzas/ORDENANZAS%20MUNICIPALES%202018/ORDM-2018-0210-PUOS.PDF

Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. (2021). *Acta de sesión 076: 2021-01-25.* Recuperado de https://www7.quito.gob.ec/mdmq_ordenanzas/Administraci%C3%B3n%202019-2023/Comisiones%20del%20Concejo%20Metropolitano/Uso%20de%20Suelo/2021/2021-04-05/1.%20Acta/Acta%20sesi%C3%B3n%20076%20-%202021-01-25.pdf

Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. (2021). *Acta de sesión 077*: *2021-02-01.* Recuperado de https://www7.quito.gob.ec/mdmq_ordenanzas/Administraci%C3%B3n%202019-2023/Comisiones%20del%20Concejo%20Metropolitano/Uso%20de%20Suelo/Actas/Actas%202021/Acta%20sesi%C3%B3n%20077%20-%202021-02-01.pdf

Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. (2021). *Acta de sesión No. 129: 2021-03-09.* Recuperado de

https://www7.quito.gob.ec/mdmq_Ordenanzas/Administraci%C3%B3n%202019-2023/Sesiones%20de%20Concejo/2021/Sesi%C3%B3n%20177%20Ordinaria%202021-10-05/II.%20Acta/Acta%20No.%20129-2021-03-09.pdf

Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. (2022). *Ordenanza Metropolitana No. 043-2022 sobre accidentes geográficos.* Quito, Ecuador: Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. Recuperado de https://www7.quito.gob.ec/mdmq_ordenanzas/Administraci%C3%B3n%202019-2023/Ordenanzas/2022/ORD-043-2022-MET-ACCIDENTES%20GEOGR%C3%81FICOS.pdf.

Real Academia Española. (2025). Mitigar. En *Diccionario de la lengua española* (23.ª ed.). Recuperado el 5 de enero de 2025, de https://www.rae.es

Rolnik, R. (1993). São Paulo: una experiencia innovadora en la planificación urbana. En M. Lungo (Comp.), *La planificación de la ciudad: Experiencias latinoamericanas* (pp. 23-44). San Salvador, El Salvador: FLACSO.

Secretaría de Ambiente del Distrito Metropolitano de Quito. (2018). *Informe técnico SA-DPN-UAP-GM-2018.* Quito, Ecuador: Secretaría de Ambiente del Distrito Metropolitano de Quito.

Secretaría de Movilidad. (2020). *Informe técnico Nro. IT-SM-DMPPM-153.* Quito, Ecuador: Secretaría de Movilidad.

Secretaría de Territorio, Dirección Metropolitana de Planeamiento y Políticas del Suelo. (2020, 5 de enero). *Oficio Nro. STHV-DMPPS-2020-0021-O.* Quito, Ecuador: Secretaría de Territorio, Dirección Metropolitana de Planeamiento y Políticas del Suelo.

Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda. (2019). *Resolución No. STHV-031-2019: Norma técnica para determinar la asignación de uso de suelo y aprovechamiento de lotes con zonificación ZC mediante un proyecto urbano arquitectónico.* Quito, Ecuador: Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda.

Teleamazonas. (2024, noviembre 5). División en el Concejo de Quito por construcción de una estación de transporte en Cumbayá. En *24 Horas Emisión Local I.* Recuperado de https://www.teleamazonas.com/concejo-quito-construccion-estacion-transporte-cumbaya/

Televistazo. (2024, noviembre 6). *Quito: La polémica estación de transferencia de buses en Cumbayá genera desacuerdos en el Concejo Metropolitano.* Recuperado de https://www.ecuavisa.com/noticias/quito/quito-estacion-transferencia-buses-cumbaya-desacuerdos-concejo-metropolitano-YY8256463