

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR  
FACULTAD DE HÁBITAT, INFRAESTRUCTURA Y  
CREATIVIDAD

TRABAJO DE TITULACIÓN PREVIO A LA OBTENCIÓN  
DEL TÍTULO DE  
MAGÍSTER EN URBANISMO CON MENCIÓN EN  
GOBERNANZA Y PLANIFICACIÓN URBANA  
CON ENFOQUE AL CAMBIO CLIMÁTICO

TÍTULO:  
ANÁLISIS DE LA APLICACIÓN DE INSTRUMENTOS DE  
GESTIÓN DEL SUELO EN EL DISTRITO  
METROPOLITANO DE QUITO: UNIDADES DE  
ACTUACIÓN URBANÍSTICA PARA LA REPARTICIÓN  
EQUITATIVA DE CARGAS Y BENEFICIOS

Volumen I  
Trabajo de Titulación

NINIKE ARIEL CELI ATALA

DIRECTOR: BERNARDO ROSERO

QUITO – ECUADOR  
2025

## Dedicatoria

Dedico este trabajo con profundo amor y gratitud a mi madre, por su presencia constante, por tenerme siempre en sus oraciones, ser la persona que más me apoya y me acompaña en cada etapa de mi vida. A mi padre, por creer en mí en todo momento, por motivarme a superar los desafíos y por siempre empujarme a ser mejor persona y profesional.

## Agradecimiento

Agradezco a Dios por darme la fortaleza necesaria para culminar este proceso académico. Agradezco a mi tutor por su orientación, compromiso y dedicación en el desarrollo de esta investigación. A mi pareja, por su apoyo incondicional y comprensión en esta etapa demandante. Finalmente, a mi familia, por su motivación y su respaldo permanente para siempre alcanzar mis metas.

# ÍNDICE

<b>RESUMEN</b>	<b>1</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>4</b>
<b>HIPÓTESIS</b>	<b>10</b>
<b>METODOLOGÍA</b>	<b>11</b>
<b>ALCANCE</b>	<b>14</b>
<b>RESULTADOS</b>	<b>15</b>
<b>CAPÍTULO 1: Fundamentos conceptuales de la justicia espacial y equidad urbana, los instrumentos de gestión de suelo, y las Unidades de Actuación Urbanística (UAU)</b>	<b>15</b>
1.1. Justicia espacial y equidad urbana	15
1.1.1 Ciudad equitativa e inclusiva	15
1.1.2. La justicia espacial	16
1.2. Gestión del Suelo	16
1.2.1 Gestión del Suelo: función social y ambiental	17
1.2.2 Gestión del Suelo: Captura de Valor del suelo	18
1.3.1. Instrumentos de gestión del suelo: regulatorios, financieros, redistributivos	18
1.3.2. Reequilibrio de Territorios y Herramientas de Justicia Urbana	19
1.4 Unidades de Actuación urbanísticas	19
1.4.1. La UAU dentro de la Planificación	20
1.4.2. La UAU como herramienta de equidad territorial	20
<b>CAPÍTULO 2: Análisis comparativo de la normativa local de Quito con un caso internacional</b>	<b>21</b>
2.1. Proceso de aprobación de las UAU en el Distrito Metropolitano de Quito.	26
2.2. Proceso de aprobación de las UAU en Bogotá D.C.	33
2.3. Proceso de aprobación de las UAU en Quito y Bogotá D.C.	37
<b>CAPÍTULO 3: ANÁLISIS DE DOS ESTUDIOS DE CASO DE UAU EN EL DMQ</b>	<b>53</b>
<b>3.1 Estudio de caso: UAU Metro Quitumbe</b>	<b>54</b>
3.1.1 Etapa de Delimitación	54
Iniciativa	56
3.1.2 Etapa de formulación	56
Diagnóstico urbano	56
Normativa de los predios	57
3.1.3 Etapa de Aprobación	62
Negociación y aprobación	62
3.2 Estudio de caso: UAU La Pradera	62
Delimitación normativa	64
Iniciativa	64
Normativa de los predios	65
Beneficios y reparto	68

3.2.3. Etapa de aprobación	70
Negociación y aprobación	70
3.3 Comparación de los estudios de caso: UAU Metro Quitumbe vs. UAU La Pradera	70
Localización y centralidad	70
Aprovechamiento de la norma urbanística	72
Diseño y ejecución del reparto de cargas y beneficios	73
Gobernanza y tramitología	73
Conclusiones comparativas	75
<b>CAPÍTULO IV: DISCUSIÓN</b>	<b>76</b>
4.1. Dificultades en la normativa y en el procedimiento administrativo	76
Dificultades Normativas	76
Dificultades procedimentales	77
Dificultades operativas	78
4.2. Lineamientos para la mejora de los procedimientos	79
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>81</b>
<b>REFERENCIA BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>85</b>
<b>ANEXOS</b>	<b>93</b>
<b>ÍNDICE DE TABLAS</b>	<b>121</b>
<b>ÍNDICE DE FIGURAS</b>	<b>122</b>
<b>ÍNDICE DE ANEXOS</b>	<b>123</b>

## RESUMEN

Esta investigación propone analizar los instrumentos de gestión del suelo para el reparto equitativo de cargas y beneficios, centrándose en la implementación de las Unidades de Actuación Urbanística (UAU) en el Distrito Metropolitano de Quito (DMQ). En el contexto actual, la gestión del suelo se ha vuelto fundamental para impulsar el desarrollo urbano sostenible, especialmente en ciudades como Quito, que experimenta una acelerada expansión urbana sobre su territorio rural. El estudio busca explorar las razones por las cuales no se ha podido llegar al cierre de la implementación de las UAU, revisando los instrumentos normativos, jurídicos y administrativos, con dos estudios de caso y realizando una descripción comparativa entre la ciudad de Quito y Bogotá en la implementación de las UAU. Esto permite identificar los vacíos existentes entre el marco normativo y su implementación.

Para ello, se adoptó un enfoque cualitativo, iniciando con un análisis documental el cual incluye la revisión de normativa regional, nacional y local, de planes y estudios en la gestión del suelo. Complementariamente, se realiza un estudio comparativo de casos en diferentes sectores del DMQ donde se ha planteado la aplicación de las UAU; es así que el análisis permitirá contrastar las particularidades de cada intervención y señalar que las estrategias diseñadas para la ejecución del reparto equitativo de cargas y beneficios, son efectivas para el desarrollo urbano del DMQ.

Un componente importante de la metodología son las entrevistas semiestructuradas con actores clave del ámbito público y privado; ya que contar con la perspectiva de urbanistas, funcionarios municipales y representantes de la sociedad civil, incluyendo a propietarios privados del suelo, es esencial para analizar la complejidad de los procesos administrativos y normativos involucrados en la implementación de las UAU. Estas entrevistas permitirán identificar desafíos, como la coordinación interinstitucional, la adecuación de los

marcos regulatorios y la participación de los diferentes actores en las decisiones urbanísticas.

Esta investigación busca documentar el estado actual de la aplicación de las UAU en Quito, sino que también se espera concluir con reflexiones y recomendaciones que ayuden a reducir la brecha entre la teoría normativa y la práctica.

Palabras clave: Gestión del suelo, Planificación urbana, Unidades de Actuación Urbanística, Quito.

**Abstract:**

This research proposes to analyze land management instruments for the equitable distribution of costs and benefits, focusing on the implementation of Urban Action Units (UAU) in the Metropolitan District of Quito (DMQ). In the current context, land management has become essential to promote sustainable urban development, especially in cities like Quito, which is experiencing accelerated urban expansion over its rural territory. The study seeks to explore the reasons why the implementation of UAU has not been successfully completed, by reviewing normative, legal, and administrative instruments, analyzing two case studies, and conducting a comparative description between the cities of Quito and Bogotá in the implementation of UAU. This approach allows the identification of existing gaps between the regulatory framework and its implementation.

To this end, a qualitative approach was adopted, beginning with a documentary analysis that includes the review of regional, national, and local regulations, as well as plans and studies on land management. In addition, a comparative case study is carried out in different sectors of the DMQ where the application of UAU has been proposed. This analysis makes it possible to contrast the particularities of each intervention and highlight that the strategies designed for the equitable distribution of costs and benefits are effective for the urban development of the DMQ.

An important component of the methodology is the use of semi-structured interviews with key actors from the public and private sectors. Incorporating the perspectives of urban planners, municipal officials, and representatives of civil society, including private landowners, is essential to analyze the complexity of the administrative and regulatory processes involved in the implementation of UAU. These interviews will make it possible to identify challenges such as inter-institutional coordination, the adequacy of regulatory frameworks, and the participation of different stakeholders in urban planning decisions.

The study not only seeks to document the current state of UAU implementation in Quito, but also aims to conclude with reflections and recommendations that contribute to reducing the gap between normative theory and practice.

**Keywords:** Land management, Urban planning, Urban Action Units, Quito.

## INTRODUCCIÓN

La planificación urbana en Ecuador ha tenido históricamente una notable dispersión y heterogeneidad, a causa de la ausencia de un marco legal unificado que norme el ordenamiento territorial en las ciudades. Hasta hace pocos años, cada municipio realizaba e implementaba sus planes urbanísticos basándose en criterios propios, lo que continuamente generaba enfoques inconexos e ineficientes en cuanto a la utilización del suelo y la provisión de servicios e infraestructura. Sin embargo, en el 2016 con la emisión de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (LOOTUGS), esta ley marcó un antes y un después al establecer reglas para todas las ciudades del país, mediante la formulación de un Plan de Uso y Gestión del Suelo (PUGS), con el fin de buscar armonizar los esfuerzos de planificación y consolidar principios de sostenibilidad, equidad y eficiencia en la ocupación y el desarrollo urbano en el Ecuador.

En el caso particular del Distrito Metropolitano de Quito (DMQ) adoptó su primer PUGS en 2021, en cumplimiento de las disposiciones de la LOOTUGS. Este documento no sólo trazó nuevas líneas para la gestión del suelo local, sino que también incorporó un conjunto de instrumentos que buscan lograr un crecimiento más equilibrado y justo. Entre estos mecanismos, destacan los que están orientados al reparto equitativo de cargas y beneficios, aplicados en las Unidades de Actuación Urbanística (UAU). Estas UAU tienen un potencial de impactar la forma en que los distintos actores (el municipio, el sector privado, los propietarios de suelo y las comunidades) participan en la generación y distribución de plusvalías, y asumen las cargas al desarrollo urbano, como la dotación de infraestructuras o la dación de suelo para equipamientos, entre otros.

La relevancia de este tema se nota cuando analizamos los efectos de una planificación urbana desigual, donde los costos de urbanización recaen sobre la comunidad y las arcas municipales, mientras que el beneficio económico tiende a concentrarse en unos pocos, es así que el concepto de reparto equitativo de cargas y beneficios responde a esta necesidad, equilibrar el reparto, asegurando que la plusvalía, la ganancia extraordinaria por la acción urbanística, sea

compartida de forma proporcional y que las inversiones en infraestructura y servicios respondan a un criterio de justicia espacial.

No obstante, a pesar de que el primer PUGS de Quito incorpora la figura de las UAU como uno de los instrumentos clave para alcanzar estos objetivos, en la actualidad se ha observado pocos avances en su aprobación e implementación.

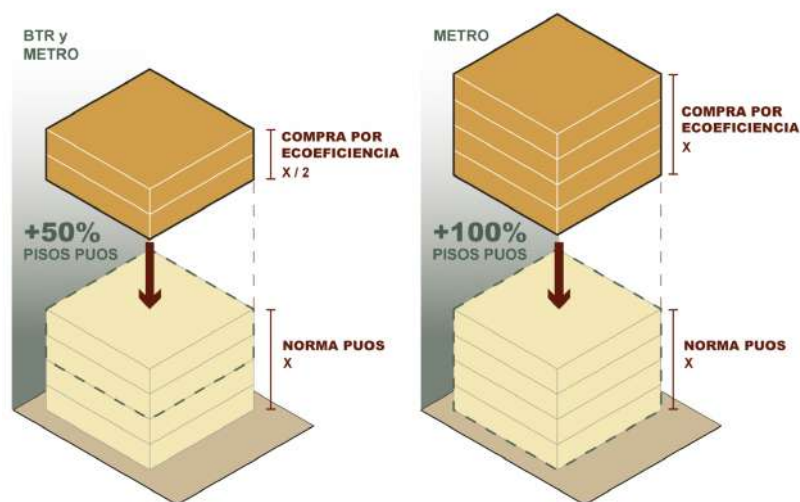
La presente investigación propone analizar la aplicación de las UAU en el DMQ y, a la vez, contribuir con reflexiones sobre los factores que condicionan su éxito o, por el contrario, su fracaso. Para afrontar esta investigación, en el primer capítulo se desarrollara una investigación basada en conceptos y reflexiones de expertos sobre la gestión del suelo y las Unidades de Actuación Urbanística (UAU), con el fin de adquirir conocimiento teórico sobre las mismas; en el capítulo dos se realizará un estudio de la normativa y procesos de Quito, Ecuador en cuanto a la aprobación de las UAU, y contrastarla con la norma y procesos de Bogotá, Colombia, y así identificar similitudes y diferencias entre las dos ciudades y sus procesos; una vez estudiada la normativa, en el capítulo tres se realizará estudios de casos de dos UAU del DMQ, y la experiencia de estas en cuanto a su aplicación. Finalmente, en el último capítulo, se identificará aciertos y desaciertos que puede tener el proceso de aprobación de las UAU en Quito, basado en el análisis de los capítulos anteriores, con el fin de que se realicen recomendaciones para mejorar y hacer más eficientes los procesos de aprobación de las UAU.

### **Antecedentes**

La gestión del suelo en Quito ha pasado por varias etapas normativas. En 2011, la Ordenanza Metropolitana 106 introdujo el concepto de *suelo creado* por medio de la Contribución Especial por Mejoras (CEM), mediante la cual el municipio del DMQ captaba un 30 % de la plusvalía generada por el incremento de edificabilidad (Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, 2011a). El mismo año, se sanciona la Ordenanza 172 que mantuvo el mismo concepto de suelo creado dentro del Régimen Administrativo del Suelo (Municipio del Distrito

Metropolitano de Quito, 2011b). Posteriormente, el Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PMDOT) 2015–2025 consolidó un modelo de ciudad policéntrica, promoviendo el Desarrollo Orientado al Transporte (DOT) e incorporando criterios de sostenibilidad en edificaciones a través de la reforma de la Ordenanza 172 (Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, 2015). Entre 2016 y 2018 se emitieron resoluciones como la STHV-13-2016 y la STHV-18-2018 que habilitan la Herramienta de Ecoeficiencia (HEE) (ver figura 1) y las Zonas Urbanísticas Arquitectónicas Especiales (ZUAE), vinculando la compra de edificabilidad a parámetros de sostenibilidad (Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda, 2016, 2018).

**Figura 1**  
*Suelo Creado Herramienta Eco Eficiencia Quito*



Nota: Elaboración propia a partir de información del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (2025)

En 2019, la Ordenanza Metropolitana No. 003 sustituyó la Contribución Especial por Mejoras (CEM) por la Concesión Onerosa de Derechos (COD), instrumento de financiamiento urbano, es decir que por comprar edificación (mayor aprovechamiento urbanístico) se lo realizaba a cambio de una contraprestación económica (Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, 2019). Este cambio

ayudó a que la norma use instrumentos y conceptos ya establecidos en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (LOOTUGS), sin embargo, existieron retos en su aplicación y los recursos recaudados no se designaban a obras para la ciudad ya que no se aplicaba el instrumento desde una planificación integral en el DMQ. La emisión de la LOOTUGS en el 2016 estableció un marco nacional para la planificación y la gestión del suelo, que en Quito se materializó en la aprobación del Plan de Uso y Gestión del Suelo (PUGS) en el año 2021. Este instrumento no solo institucionalizó la aplicación de los mecanismos de gestión del suelo, sino que también creó el primer Operador Urbano municipal encargado de administrar los montos recaudados a través de la COD, fortaleciendo el vínculo entre normativa nacional y práctica local (Constitución de la República del Ecuador, 2016; Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, 2021).

A partir de la emisión del primer PUGS del DMQ, se establecieron los instrumentos destinados al reparto equitativo de cargas y beneficios, estas tienen como objetivo coordinar y aprobar la actuación urbanística en conjunto con los propietarios, desarrolladores y autoridades municipales para distribuir de forma justa las cargas asociadas a la provisión de infraestructuras, equipamientos y servicios públicos, y garantizar, a su vez, que todos los actores se beneficien proporcionalmente del incremento del valor del suelo (Smolka, 2013). Este instrumento se concibe como un mecanismo de participación colectiva y de planificación integrada, orientado a mitigar las desigualdades producidas por un crecimiento urbano descontrolado.

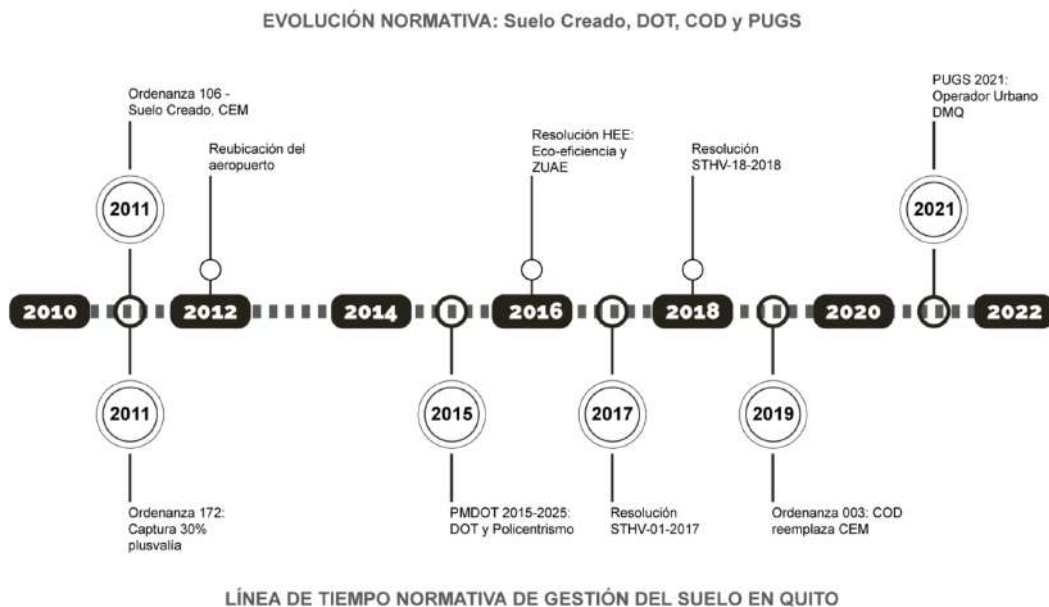
A nivel internacional, otros países ya aplican estos instrumentos de gestión del suelo. Por ejemplo, Colombia con la Ley 388 de 1997 y la aplicación de planes parciales en ciudades como Bogotá y Medellín evidencia que los instrumentos como el reparto equitativo de cargas y beneficios pueden ser decisivos para equilibrar el desarrollo urbano, mitigando las asimetrías entre propietarios y asegurando una distribución más justa de las inversiones en infraestructura (Jaramillo, 2009; Parejo, 1988). Estas experiencias han sido objeto de análisis

en estudios recientes que resaltan la importancia de estos instrumentos que promueven la integración social y la eficiencia en la utilización del espacio urbano (Maldonado Copello & Smolka, 2003). En ese sentido, la implementación de las UAU en Quito representa la posibilidad de incorporar los aprendizajes de experiencias internacionales para superar deficiencias locales en la gestión del suelo.

A pesar de la amplia magnitud del marco normativo que abarca desde las ordenanzas del 2011, la LOOTUGS y el PUGS recientemente actualizado en el 2024, Quito enfrenta una situación paradójica: aunque se dispone de instrumentos normativos y experiencia en la creación y aplicación de instrumentos de gestión de suelo como el de financiamiento para el desarrollo urbano (COD), en la práctica no se ha logrado aprobar e implementar, de manera eficiente, instrumentos para el reparto equitativo las cargas y beneficios como son las Unidades de Actuación Urbanística (ver figura 2).

**Figura 2**

*Evolución normativa de suelo creado hasta instrumentos de gestión del suelo en PUGS Quito.*



LÍNEA DE TIEMPO NORMATIVA DE GESTIÓN DEL SUELO EN QUITO

Nota: Elaboración propia a partir de información del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (2025)

## **Justificación**

El acelerado crecimiento urbano de Quito hacia las periferias de la ciudad, acompañado de un desarrollo en vertical en el hipercentro, ha evidenciado la necesidad de implementar instrumentos de gestión del suelo que garanticen un reparto equitativo de cargas y beneficios. Históricamente, el objetivo de la “compra de pisos” fue fundamental para captar recursos destinados a financiar obras públicas, sin embargo, en la historia de la normativa de Quito, los recursos capturados, han ido a las arcas municipales, lo que ha generado ciertos desequilibrios en la distribución de los beneficios para el desarrollo. La literatura especializada destaca que un urbanismo sostenible e inclusivo requiere mecanismos que integren a todos los actores en la toma de decisiones sobre el uso del suelo, garantizando la participación de propietarios y la articulación efectiva con el municipio para la planificación y provisión de infraestructuras de calidad (Alterman, 2012; Smolka, 2013).

En este contexto, las UAU surgen como una solución ya que, permiten la conformación de áreas de intervención en las cuales se planifican y ejecutan proyectos de urbanización de manera conjunta, como las UAU, que no solo se orienta a maximizar el aprovechamiento del suelo, sino que, tiene como objetivo repartir de forma equitativa las inversiones en infraestructura, equipamientos y servicios públicos (cargas), como los beneficios que se obtienen del incremento del valor del suelo. Esto significa que, mediante la participación coordinada entre propietarios, promotores y autoridades locales, se pueden prevenir desigualdades en el acceso a las mejoras urbanísticas, garantizando que la valorización del suelo se traduzca en beneficios compartidos en lugar de concentrarse en unos pocos (Maldonado Copello & Smolka, 2003).

La importancia de investigar la norma y la aplicación de las UAU en el DMQ radica en que, a pesar de la solidez del marco normativo vigente, derivado de la LOOTUGS, del PUGS y de las resoluciones que contienen los instructivos para las UAU, es comprender por qué las UAU no han alcanzado su plena implementación en Quito y determinar qué barreras, ya sean institucionales,

técnicas o de procedimiento, impide su eficaz implementación, recordando que este instrumento es clave para el desarrollo y gestión urbana de la ciudad, del desarrollo urbano, lo que finalmente contribuirá a un desarrollo sostenible del DMQ.

### **Pregunta de Investigación**

¿Siendo que desde el 2021 el DMQ aprobó y presentó su primer PUGS y con ello se inició el proceso de gestión del suelo en la ciudad, cómo se comprende que hasta el momento en el DMQ solo se haya gestionado tres Unidades de Actuación Urbanística (UAU)?

Esta pregunta se plantea para analizar los factores normativos, administrativos y técnicos que han contribuido a la brecha entre la teoría y la práctica en la aplicación de instrumentos diseñados para sostener una planificación urbana equitativa. Al responder, se espera identificar los obstáculos en la implementación de las UAU y, sobre esa base, formular recomendaciones o lineamientos que permitan mejorar e impulsar la gestión del suelo en Quito, asegurando que el desarrollo urbano se traduzca en cargas y beneficios compartidos para todos los actores del territorio.

### **HIPÓTESIS**

La presente investigación plantea la hipótesis de que la dificultad en la implementación de las UAU en el DMQ se debe principalmente a la falta de claridad en los procesos administrativos, el constante cambio del marco normativo específico y la falta de experiencia en la gestión de estos instrumentos, ya que se asume, que esta ambigüedad genera incertidumbre en los actores involucrados dificultando la coordinación entre el sector público y privado, generando procedimientos internos dispares para la aprobación de las UAU.

### **OBJETIVOS**

**Objetivo general:** Revisar los procesos y procedimientos involucrados en la aplicación de los instrumentos de gestión de suelo para la implementación de las

Unidades de Actuación Urbanística en el Distrito Metropolitano de Quito, dentro del marco normativo local y nacional, con el fin de comparar e identificar brechas y obstáculos y proponer recomendaciones de mejora para su óptima implementación.

### **Objetivos específicos:**

1. Explorar los fundamentos conceptuales de la planificación complementaria, en particular el instrumento de cargas y beneficios y las UAU, para comprender su relevancia en la gestión del suelo urbano.
2. Analizar la normativa local vigente en Quito y compararla, con un caso internacional (Bogotá-Colombia), con el fin de identificar similitudes, diferencias, dificultades y oportunidades de mejora en la aplicación de las UAU.
3. Examinar los procesos y procedimientos implicados en la implementación de las UAU en el DMQ, a partir de la revisión de dos estudios de caso en la ciudad y complementarlo con entrevistas de actores clave del ámbito privado, urbanístico y municipal.
4. Identificar las principales dificultades y brechas existentes en la aplicación de los instrumentos de gestión del suelo para el desarrollo de las UAU en Quito, para fundamentar recomendaciones que optimicen su eficacia y contribuyan al reparto equitativo de cargas y beneficios.

## **METODOLOGÍA**

El presente estudio se sustentará en un enfoque metodológico, que contiene técnicas cualitativas para lograr un análisis integral de la aplicación de las UAU en el DMQ. La metodología se estructurará en las siguientes fases consecutivas e interrelacionadas usando el método deductivo que parte por principios generales y normativa existente para lograr: la revisión de fundamentos conceptuales en el planeamiento y la gestión del suelo, el análisis documental y comparativo de la normativa nacional y local entre Ecuador y Colombia y de dos intercasos en la ciudad de Quito; los análisis comparativos se apoyan con las

entrevistas semiestructuradas y la construcción de matrices que sintetizen y depuren la información.

### **Fase 1. Análisis Documental y comparativo**

En esta fase se revisarán fundamentos conceptuales y teoría sobre los instrumentos de gestión de suelo y las unidades de actuación urbanística. Adicionalmente, se analizará las leyes, normativas y procesos que inciden en la gestión del suelo en Quito, estas se contrastará con la revisión de leyes y normativas de la ciudad de Bogotá, con el fin de identificar, comparar y entender los conceptos clave, los marcos regulatorios y los procesos administrativos que guían la implementación de las UAU en Quito y en Bogotá. Los resultados del análisis comparativo tendrán una mirada diferente sustentada en las entrevistas semiestructuradas a los actores públicos y privados involucrados en la gestión de las UAU y para respaldo de la investigación, se construirán matrices comparativas y de información documentada.

### **Fase 2. Estudios de caso**

Para la siguiente fase de la investigación se seleccionará dos estudios de casos actuales de la aplicación de las UAU en el DMQ:

- **UAU Metro Quitumbe (privado)**
- **UAU Pradera (público - privado)**

La selección de estos casos se realizó considerando la diversidad geográfica y de características urbanísticas, así como la relevancia de cada área en el contexto del desarrollo urbano del DMQ. Cada caso se analiza para comprender los procesos normativos y administrativos aplicados, la participación de actores clave, y los resultados obtenidos en términos de reparto equitativo de cargas y beneficios. En cada estudio se consideraron aspectos tales como:

- **Características Técnicas:** Se analizará la delimitación del área de estudio, el tipo de intervención y el aprovechamiento urbanístico (ejemplo, aumento en la edificabilidad).

- **Participación de Actores:** Se identificarán los actores involucrados en la implementación de cada UAU, ya sean entidades municipales, desarrolladores inmobiliarios, y se revisará de manera puntual la interacción del sector privado y el Operador Urbano del DMQ.
- **Resultados en el Reparto de Cargas y Beneficios:** Se revisará hasta qué punto cada UAU cumplió con las disposiciones del PUGS y de distribución equitativa de las cargas y los beneficios.

La información para los estudios de caso se obtiene principalmente a partir del del PUGS de Quito, de la documentación disponible en el DMQ, y los datos obtenidos en las entrevistas semiestructuradas.

### Fase 3. Entrevistas

En la tercera fase se realizará entrevistas a actores clave, con el fin de obtener información cualitativa que contextualice y profundice en los procesos documentados. Se entrevista a tres grupos de informantes:

- **Funcionarios Públicos:** Especialistas en planificación urbana y gestión del suelo del DMQ, quienes aportarán información sobre la elaboración, implementación y desafíos del PUGS y otros instrumentos normativos relacionados con las UAU.
- **Expertos en Urbanismo:** Académicos, investigadores y consultores que han trabajado en la revisión y análisis de instrumentos de gestión de suelo en Quito, quienes ofrecerán una perspectiva crítica sobre las potencialidades y debilidades de las UAU.
- **Propietarios y Desarrolladores:** Representantes del sector privado involucrados en los proyectos de las áreas donde se implantarán las UAU, quienes brindarán su percepción sobre los incentivos y obstáculos para participar en estos instrumentos de reparto de cargas y beneficios.

Las entrevistas se guiarán por temas previamente establecidos pero permitiendo la flexibilidad de indagar en aspectos relevantes surgidos durante la conversación. Se graban, transcriben y sistematizan en una matriz

documentando e identificando patrones y discrepancias que ayudaron a construir un panorama completo del fenómeno estudiado. Los resultados de estas entrevistas se adjuntará al documento como anexos.

## **ALCANCE**

Esta investigación determina como alcance el formular lineamientos para la implementación de las Unidades de Actuación Urbanística en el Distrito Metropolitano de Quito (DMQ) con una propuesta clara y viable a corto plazo, a partir del análisis comparativo de la normativa y procedimientos para la implementación y aprobación de las UAU; del análisis de dos estudios de casos de UAU en Quito para identificar las problemáticas que presentan en la implementación bajo el marco normativo actual; y de las entrevistas semiestructuradas que permitirán reafirmar o anular con una mirada crítica los procedimientos administrativos con los cuales se ejecutan en la actualidad las UAU.

Las recomendaciones pueden convertirse en una propuesta de lineamientos, guías que permitan, a los tomadores de decisión, mejorar el marco normativo local para una implementación eficiente de las UAU en el DMQ.

## **RESULTADOS**

### **CAPÍTULO 1: Fundamentos conceptuales de la justicia espacial y equidad urbana, los instrumentos de gestión de suelo, y las Unidades de Actuación Urbanística (UAU)**

#### **1.1. Justicia espacial y equidad urbana**

##### **1.1.1 Ciudad equitativa e inclusiva**

En la actualidad, una ciudad equitativa e inclusiva es un objetivo de política urbana y eje para la planificación urbana, ya que su propósito es reducir desigualdades asegurando acceso equitativo a bienes y servicios y mejorando

las oportunidades para todos, al mismo tiempo que se gestiona de manera equitativa el valor generado por la urbanización.

Para entender qué significa, es importante partir del concepto de una ciudad justa, que sitúa la democracia, la equidad y la diversidad en el centro de la planificación urbana. En este marco, una ciudad justa garantiza a todas las personas, independientemente de su clase, el acceso a la vivienda, al transporte, a los servicios públicos y a las áreas verdes; esto se complementa con la idea de Edward Soja (2010) sobre las geografías de la desigualdad, que sostiene que la injusticia del espacio urbano surge cuando ciertas áreas quedan excluidas de oportunidades y recursos. Soja señala que esas desigualdades espaciales no son externas, sino que están arraigadas en las formas urbanas que producimos. Por otra parte, Harvey (2012) vincula la urbanización a las dinámicas del capitalismo, argumentando que el acceso a bienes urbanos debe darse como un derecho humano y proponiendo una revisión de la morfología urbana que favorezca una redistribución más justa de la riqueza y del poder. Estas perspectivas indican que la ciudad justa no es solo un ideal, sino una necesidad real y urgente en el presente, ya que las brechas de oportunidad están arraigadas en las estructuras urbanas existentes.

Bromley (2004) señala que la infraestructura pública a menudo se expropia, y que las intervenciones del Estado crean ganadores y perdedores mediante compensaciones, es decidir que, dónde se ubique la inversión puede significar no compensar adecuadamente a los afectados y, al mismo tiempo, obtener beneficios para una comunidad más amplia.

La idea de Marcuse (2009) sobre la Ciudad Robada, Ciudad Dividida, muestra que la ciudad reparte mal sus bienes y sus oportunidades. Las ideas de equidad urbana se basan en la justicia distributiva: buscan entender cómo crece la ciudad y asegurar que el valor que genera el beneficio sea para todas las personas.

### **1.1.2. La justicia espacial**

Las teorías de justicia distributiva son elementos fundamentales para teorizar qué debería proporcionarse y dónde en la urbanización.

Se deben desarrollar políticas que garanticen que las intervenciones urbanas apoyen la mejora de las condiciones de vida de los estratos más vulnerables de la sociedad, ya sea a través de vivienda asequible o proporcionando servicios públicos en áreas desfavorecidas..

Finalmente, la justicia espacial es un principio rector arraigado en la promoción de una distribución equitativa de cargas y beneficios entre todos los participantes involucrados en el desarrollo de la propiedad, por lo que los cambios en el uso del suelo se comparten en consecuencia a través de espacios y grupos sociales.

## **1.2. Gestión del Suelo**

La gestión del suelo urbano es posiblemente el elemento más decisivo para lograr ciudades justas: el suelo es un recurso finito irreproducible al cual todos deberíamos tener acceso y su gestión tiene profundas repercusiones sociales que afectan la vida cotidiana de las personas.

### **1.2.1 Gestión del Suelo: función social y ambiental**

El suelo es un recurso irremplazable de la ciudad, es así que, Martim Smolka (2013) sostiene que el suelo urbano es inamovible e in situ, por lo que constituye una forma de escasez irreductible. Estas limitaciones físicas y la ubicación hacen que sea indispensable. Sin embargo, el suelo es algo más que un recurso físico: tiene una dimensión social importante, ya que su uso y valor están vinculados a la infraestructura y los servicios públicos que la rodean, resultado de la inversión social y de otros factores.

En un panorama más amplio, Yuval Noah Harari (2016) señala un punto crucial: el suelo es un recurso limitado, ya que no existen muchos otros activos que no puedan crearse en proporción al crecimiento de la población, por ello, el suelo situado en las ciudades es un activo no renovable y su valor intrínseco no se

basa únicamente en la capacidad de generar riqueza, sino en su historia, en su cultura y en lo que puede decir sobre el futuro.

La idea de la función social de la propiedad es una base importante para la justicia en la gestión de la ciudad, y ha estado en lucha contra la mercantilización del suelo. Las defensoras de la función social, Adriana Varillas (2013) y Raquel Rolnik (2014), mencionan que la tierra no debe ser un derecho absoluto sino un derecho que sirve al interés general a las necesidades de la sociedad, es decir que la propiedad privada, por tanto, debe ayudar al bienestar de todos, no buscar beneficios individuales.

Martim Smolka y Ciro Biderman (2011) documentaron tal poder económico y distributivo de la función social del suelo, donde demostraron que puede ser utilizado para crear instrumentos de captura de valor del suelo utilizando el principio de valor urbano vertical (hacia arriba) que también financia infraestructura urbana así como servicios públicos; los autores argumentan que este principio podría mitigar la especulación y producir un desarrollo más justo.

Smolka (2013) menciona que la captura de valor se puede convertir en el mecanismo principal para redistribuir el valor del suelo, en otras palabras, cuando una acción pública eleva el precio del suelo, por ejemplo, con nueva infraestructura o cambios de uso de suelo, parte de ese incremento debería ser recuperado por la sociedad para financiar obras públicas y vivienda asequible, redistribuyendo los beneficios a quienes no se beneficiaron directamente.

### **1.2.2 Gestión del Suelo: Captura de Valor del suelo**

En 1992, Bahl y Linn señalaron que usar la captura de valor como fuente de ingresos locales sería una oportunidad enorme para la ciudad, pero a menudo no aprovechada. El principio de captura de valor se entiende como la captación de equidad y financiamiento para la inversión urbana, como menciona ONU-Hábitat (2012) que recomienda que lo creado por la sociedad se reinvierte en la sociedad.

Cuando estos mecanismos se implementan, pueden contribuir a un crecimiento urbano más inclusivo porque la creación de riqueza privada debe ir acompañada de una cuota de equidad.

### **1.3 Instrumentos de Gestión del Suelo**

Planificar ciudades implica definir usos del suelo, densidades y localizar infraestructura que sirvan como guías para el crecimiento a futuro, así como otra función clave es el control del desarrollo para asegurar que las intervenciones privadas cumplan con las regulaciones y los objetivos públicos.

Existe una amplia gama de herramientas regulatorias para la gestión del suelo que establecen sus objetivos y proporcionan a las autoridades públicas un conjunto de instrumentos para regular el mercado del suelo y el desarrollo urbano.

#### **1.3.1. Instrumentos de gestión del suelo: regulatorios, financieros, redistributivos**

Existen categorías de instrumentos de gestión del suelo dependiendo de su naturaleza y funciones, analizadas por Smolka y Furtado (2001):

- Instrumentos regulatorios: Planes de uso del suelo y zonificación.
- Instrumentos financieros: impuestos a la propiedad y contribuciones de mejora, orientados a obtener recursos para cubrir los costos asociados al ajuste y la recuperación del sistema urbano.
- Instrumentos redistributivos: Captura de valor y asignación obligatoria de suelo compartiendo equidad representan la modificación de beneficios asignando de acuerdo con la carga.

Una publicación del Banco Interamericano de Desarrollo - BID (2015), sobre desarrollo urbano, habla sobre el uso de estos instrumentos de gestión del suelo en América Latina y su potencial para un desarrollo más inclusivo y sostenible, es fundamental que estos instrumentos se utilicen en combinación y de manera innovadora para proporcionar una visión integrada de la gestión del suelo,

capturando regulación y financiamiento juntos, así como una redistribución equitativa de las cargas y beneficios urbanos.

### **1.3.2. Reequilibrio de Territorios y Herramientas de Justicia Urbana**

Cabe señalar que existe un grupo particular de instrumentos de gestión del suelo destinados a equilibrar el reposicionamiento del suelo y corregir injusticias urbanas para que los beneficios del desarrollo se acumulen de manera equitativa. Smolka (2013) reflexiona en la idea de que la captura de valor y la función social del suelo son herramientas clave; para Smolka, la recuperación del valor urbano es una de las principales fuentes para financiar inversiones en infraestructura y en la provisión de servicios a zonas desfavorecidas de las ciudades; en ese sentido, la función social del suelo se relaciona directamente con la lucha contra la especulación.

## **1.4 Unidades de Actuación urbanísticas**

Las UAU se presentaron como una dimensión única y detallada de la gestión del suelo creada para la intervención territorial integral en áreas urbanas y utilizada para asegurar un uso adecuado a través de la administración y un desarrollo equitativo.

### **1.4.1. La UAU dentro de la Planificación**

Las UAU son un enfoque de planificación y gestión que propone intervenciones integradas en una demarcación geográfica específica. En países como Alemania, este modelo de gestión integrada permitió coordinar de forma directa varias acciones urbanas relacionadas con la urbanización y la reestructuración de la construcción en un único proceso, evitando la fragmentación de la propiedad y de la planificación sectorial (Borja, 2003). Las UAU no son solo porciones de suelo, sino unidades de gestión donde quedan definidos los derechos y las obligaciones de los propietarios respecto a ese sitio.

Fernández Maldonado (2018) considera que las UAU como tales son instrumentos de gestión del suelo, tanto herramientas legales como funcionales de planificación urbana vinculadas a la transformación rural y la consolidación

urbana. La utilidad de las UAU para habilitar acuerdos deseados y equitativos entre propietarios es ampliamente reconocida (UN-Habitat, Guías: Gestión del Suelo), que sugiere que se pueden fomentar acuerdos apropiados entre propietarios para apoyar la eficiencia urbana y el bienestar, ajustando cómo se distribuyen los costos de proporcionar bienes comunes a través del espacio (UN-Habitat, 2012).

González (2015) afirma que, para que funcionen estos modelos con eficacia, es necesario contar con un marco legal definido y mecanismos de valoración transparentes para todas las partes interesadas, dentro de procesos de gobernanza como la planificación urbana participativa u otros entornos institucionales se pueda construir confianza. Por lo tanto, la idea de la UAU es funcionar como una “máquina de diseño” que facilita cambios urbanos de gran envergadura, superando lo que podría lograr una sola parte y ofrece una visión unificada para el avance de los objetivos de la ciudad.

#### **1.4.2. La UAU como herramienta de equidad territorial**

La UAU es un instrumento útil para la redistribución equitativa y como el BID (2017) también las acredita como oportunidades para promover la equidad al recuperar ganancias del desarrollo en parte del suelo urbanizado en beneficio de propósitos públicos y vivienda asequible.

El valor que se produce en la UAU no solo pertenece a quienes lo poseían inicialmente como sus propietarios, sino también a todas las partes de la comunidad (UN-Habitat, 2012). Esta idea de abordar el desarrollo de manera inclusiva para lograr una mayor equidad y bienestar social al ubicar infraestructura y servicios donde de otro modo no existirían.

Cuando las UAU están bien diseñadas, pueden corregir desigualdades al reequilibrar la distribución de cargas y beneficios entre los propietarios y el conjunto de la sociedad, y generar un desarrollo urbano más justo, es así que en su esencia más profunda, las UAU buscan que el proceso de urbanización y la

valorización del suelo que de estas se deriva, sirvan no solo a intereses privados, sino también a los objetivos de equidad y bienestar colectivo.

## **CAPÍTULO 2: Análisis comparativo de la normativa local de Quito con un caso internacional**

### **El marco legal de los instrumentos de planificación y ordenamiento territorial**

El análisis comparativo local inicia con la revisión de la normativa nacional del Ecuador y de Colombia (ver anexo 1) y posteriormente con la revisión descriptiva y analítica de la normativa local de Quito y de Bogotá (ver anexo 2) para la delimitación, formulación y aprobación de la UAU.

En el Ecuador, la Constitución de República de 2008 asegura el marco constitucional y jurídico para el ejercicio de derechos que reconocen el disfrute pleno de la ciudad bajo principios de sustentabilidad, justicia social basándose en la gestión democrática y en la función social y ambiental de la propiedad (CRE, art. 30: 2008). Consecuentemente, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo de 2016, fija los principios, las reglas generales que permiten el ejercicio de las competencias de ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo y consagra el principio del derecho a la ciudad y la distribución equitativa de cargas y beneficios en el desarrollo urbano (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, 2016).

En Colombia el marco constitucional político establece la captura de plusvalías urbanísticas para las entidades públicas por lo que, posteriormente, la Ley de Desarrollo Territorial No. 388 de 1997 incorpora el principio de reparto equitativo de cargas y beneficios y define las actuaciones urbanísticas.

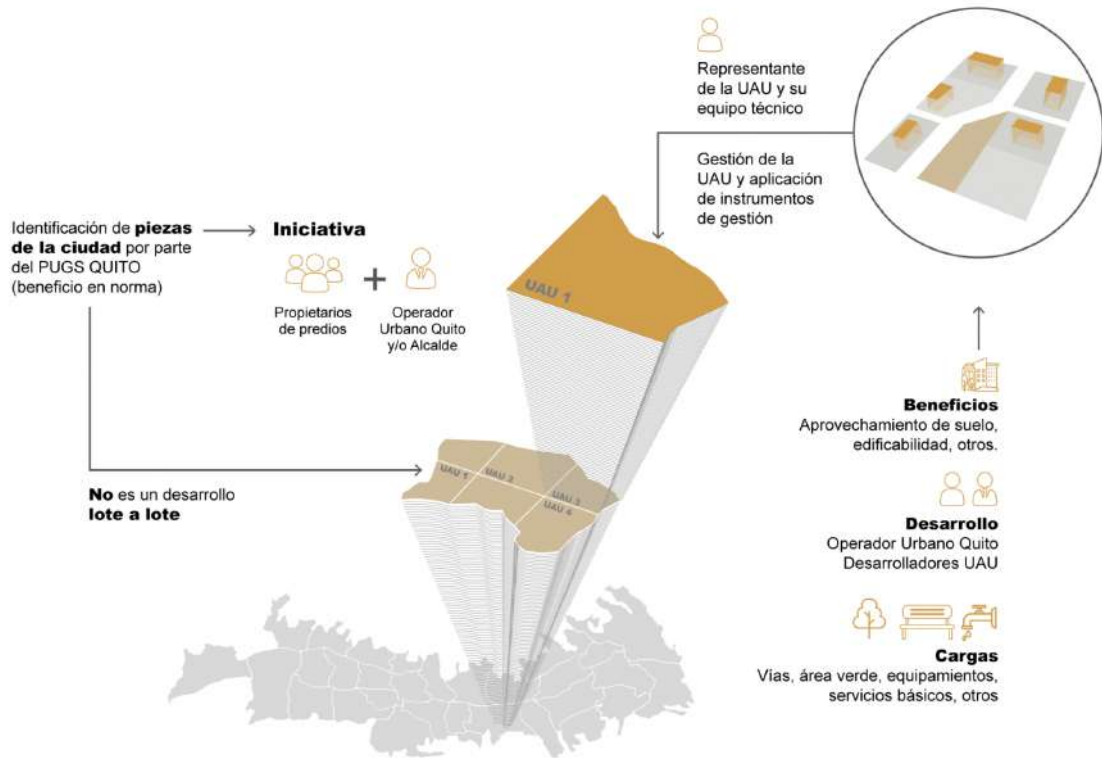
Las cartas magnas y las leyes que rigen el territorio de Ecuador y de Colombia en relación a la planificación territorial, el uso y la gestión el suelo configuran un referente en la América Latina al señalar que las UAU se constituyen como los instrumentos técnicos y jurídicos de gestión del suelo para ordenar el desarrollo

urbano de manera integral, equitativa y sostenible. En Quito (Ecuador) y Bogotá (Colombia), su implementación se sustenta en marcos normativos específicos que establecen procedimientos similares y comparables.

El marco regulatorio de Quito se fundamenta en la LOOTUGS de 2016, su Reglamento de 2018 y normativa secundaria emitida desde el año 2020, además del PUGS del Distrito Metropolitano de Quito (DMQ) aprobado el año 2021 y actualizado en el 2024. Las UAU (ver figura 3) se definen a través del PUGS o mediante Planes Parciales, los cuales aplican instrumentos de gestión del suelo orientados a garantizar la distribución equitativa de cargas y beneficios, implementar el reajuste de terrenos, fomentar la cooperación entre partícipes y, de ser el caso, aplicar la Concesión Onerosa de Derechos (COD).

**Figura 3**

*Unidades de Actuación Urbanísticas en el DMQ.*



Nota: Elaboración propia a partir de información del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (2025)

En contraste, Bogotá con la Ley 388 de 1997 junto con el Decreto 1077 de 2015, Decreto 327 de 2024 y el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) aprobado en 2021, regula las UAU como herramientas de gestión obligatoria dentro de Planes Parciales definidas para desarrollo y renovación urbana. La distribución se determina mediante mecanismos de remuneración por edificabilidad en función de la contribución en cargas, complementados por cesiones obligatorias y por la participación en la captura de valor del suelo.

En ambas ciudades, la implementación de la normativa genera condiciones que favorecen la gestión consensuada del suelo entre el sector público y el privado. En el caso de Quito, las UAU son gestionadas y ejecutadas por el Operador Urbano representado por la Empresa Pública Metropolitana de Hábitat y Vivienda (EPMHV) del Municipio del DMQ; mientras que en Bogotá ésta función puede ser asumida por un Fideicomiso, un Gestor Privado o también una Empresa Pública como Metrovivienda.

En ambos contextos, las UAU aplican los instrumentos de gestión del suelo que incorporan el principio de distribución equitativa de cargas y beneficios, según el cual los efectos derivados del desarrollo urbano deben repartirse de manera justa y equitativa. Para esto, las cargas urbanas se entienden como las obligaciones que deben asumir los propietarios privados, tales como cesiones de suelo, construcción de infraestructura o provisión de equipamientos necesarios para los procesos de urbanización. Los beneficios urbanos corresponden a las ganancias monetarias que los propietarios obtienen mediante la aplicación del mayor aprovechamiento asignado por la planificación urbana, lo cual incrementa el valor del suelo (Smolka, 2017).

Para el reparto equitativo de cargas y beneficios, en la práctica ambas ciudades han establecido su propio procedimiento de cálculo, como se muestra a continuación:

- En el caso Quito, se calcula el déficit o excedente de cada lote frente a las cargas comunes y se redistribuyen derechos edificables para compensar contribuciones y su incentivo radica en si un propietario asume más cargas (e.g. cede más terreno para vías), puede recibir mayor aprovechamiento o compensación. La normativa quiteña prevé la fórmula de la concesión onerosa de derechos como parte del cálculo del reparto, es decir, se otorgan derechos de construcción extras a cambio de aportes, o se monetizan esos derechos en favor del municipio.
- En el caso Bogotá, se emplea el principio de compensación mediante aprovechamientos urbanísticos para que los propietarios que contribuyen a las cargas urbanísticas reciban beneficios proporcionales. En los planes parciales, esto se materializa asignando índices de construcción adicionales o mayor intensidad de uso en proporción al aporte de cada propietario en suelo, obras o dinero. En otras palabras, quien más contribuye a infraestructura o espacio público, más derechos de edificabilidad obtiene, de modo que el costo de las cargas se compensa con el incremento de valor de su propiedad.

Para el cálculo de reparto equitativo se revisarán los valores del suelo y la captura de ese valor en beneficio de los partícipes de la actuación urbanística. Para ambas ciudades la captura de valor del suelo, por el mayor aprovechamiento urbanístico otorgado por la planificación de la ciudad, es la oportunidad para que dicha revalorización se reinvierta en beneficio de la sociedad, por lo que se ha procedido a normar el porcentaje de captura del valor, como se muestra a continuación:

- Participación pública en plusvalías: En Quito, la legislación no fija un porcentaje único de captura, sino que habilita mecanismos para que parte de la plusvalía generada por la acción urbanística retorne a la sociedad que va entre el 20% al 30% según el sector de la ciudad. El instrumento principal para las UAU del PUGS es por medio de la aplicación de la fórmula de la Concesión Onerosa de Derechos, además de la cesión de suelo gratuita obligatoria en los nuevos desarrollos es del 15%. La LOOTUGS específica que lo recaudado por la COD se destine a obras públicas, vivienda de interés social, equipamientos, etc.
- Participación pública en plusvalías: Colombia dispone por ley que los municipios capturen entre el 30% y 50% del incremento del valor del suelo atribuible a acciones urbanísticas o cambios normativos. En Bogotá, mediante Acuerdos del Concejo, se fijó dicha participación en plusvalía típicamente en ~30% del aumento de valor para desarrollos urbanísticos, cobrada al otorgar mayores derechos de construcción o cambios de uso. Además de la plusvalía, Bogotá aplica cesiones obligatorias de suelo en nuevos desarrollos los propietarios deben ceder gratuitamente un porcentaje de terrenos por ejemplo, 17% para parques públicos, 10% para vías locales, como forma de captura “en especie” de valor.

Finalmente, para contribuir a esta comparación en el marco normativo de ambos países, se precisa que para garantizar el cumplimiento en el desarrollo de las UAU, se ha revisado la aplicabilidad de herramientas coercitivas en los siguientes casos:

- En Quito, si no se alcanzan acuerdos voluntarios, el Municipio tiene potestades para garantizar la ejecución: puede ejercer la expropiación o enajenación forzosa de terrenos de propietarios remisos, indemnizándolos y transfiriendo esos predios al operador o a terceros que cumplan las cargas. En esencia, se combina la cooperación incentivada con la coerción legal como último recurso, asegurando la disculminación de las obras públicas y urbanización completa de la UAU.
- En Bogotá, si algunos propietarios no se vinculan voluntariamente, la administración distrital puede aplicar enajenación forzosa o expropiación por utilidad pública, para adquirir esos predios y continuar la ejecución unificada. La no observancia de las disposiciones del plan parcial puede implicar sanciones o la reversión de derechos. En síntesis, la ejecución combina contratos privados (fideicomisos, convenios) con la acción administrativa (decretos, expropiaciones) para asegurar que las cargas se financien y las obras se completen.

A continuación, se expone de forma técnica y documentada los procesos y procedimientos vigentes en ambas ciudades, resaltando en cada etapa, los requerimientos normativos, las figuras de gestión y los mecanismos de control, incluyendo esquemas visuales que sintetizan los flujos de aprobación (ver anexo 2).

### **2.1. Proceso de aprobación de las UAU en el Distrito Metropolitano de Quito.**

En el DMQ, existen dos formas de establecer una UAU: la primera se realiza a través del PUGS, y la delimitación del área en la cual se disponen las actuaciones urbanísticas lo determina el ente rector metropolitano del hábitat y ordenamiento territorial del MDMQ, aprobados mediante la ordenanza que actualiza dicho instrumento de planificación y se revisan cada cuatro años; la segunda vía se configura mediante un Plan Parcial identificado o no en el PUGS, en el cual, la delimitación de una UAU se define por consenso entre el sector público y los propietarios del suelo que formarán parte de la actuación urbanística

y cuya aprobación se otorga a través de la ordenanza que aprueba el respectivo Plan Parcial. Ambas formas de delimitación de las UAU se enmarcan en la normativa nacional y local, y responden al contexto del desarrollo urbanístico propio de la ciudad y del sector en el que se localicen.

Las UAU del PUGS siguen un procedimiento de aprobación distinto al de aquellas definidas por los Planes Parciales. Las primeras son aprobadas por resolución administrativa emitida por el ente rector metropolitano de Hábitat y Ordenamiento Territorial, mientras que las segundas se configuran y aprueban su delimitación desde la aprobación del Plan Parcial con el ente legislativo, el Concejo Metropolitano del DMQ, mediante Ordenanza Metropolitana, y posterior a este, la aprobación y ejecución de cada UAU a través de la Resolución Administrativa correspondiente. En comparación, la primera requiere un menor tiempo de aprobación ya que no debe cumplir los procedimientos legislativos de aprobación del plan parcial inherentes a la potestad y atribuciones del Concejo Municipal.

Más allá de las diferencias en la forma de delimitación y aprobación, todas las UAU persiguen un mismo objetivo: promover el uso racional del suelo, cumplir con la normativa urbanística, implementar los sistemas públicos de soporte y aplicar los instrumentos de gestión del suelo junto con el reparto equitativo de cargas y beneficios.

Lograr dichos objetivos, implica la revisión de los instructivos procedimentales que son emitidas por las entidades públicas del Municipio de Quito, es así que, tenemos tres momentos con tres resoluciones principales o instructivos que especifican el paso a paso para las etapas de delimitación, formulación y aprobación de una UAU en el DMQ:

**Primer momento:** *Formulación y Presentación de Planes Urbanísticos Complementarios Zonales, Especiales y Parciales (Resolución No. STHV-2023-085 de 2023)*: Este instructivo estableció el procedimiento administrativo general para que entidades públicas, sector privado o sociedad civil presenten sus planteamientos urbanísticos conforme a la temática de interés, con el fin de

complementar la planificación territorial los mismos que serán aprobados por el Concejo Metropolitano, siempre que cumplan y no modifiquen el componente estructurante del PUGS. El Plan Parcial será el único instrumento complementario que modificará la normativa de aprovechamiento urbanístico y aplicará instrumentos de gestión del suelo, para ser incorporado posteriormente, en el componente urbanístico del plan general.

El instructivo fijó especificaciones técnicas mínimas para la presentación de un diagnóstico que incluye la delimitación del área total de un Plan Parcial, el análisis del valor del suelo, la estructura predial y normativa, el sistema público de soporte, el equipamiento y la determinación de un modelo de ocupación actual. Consecuentemente, presentación de la propuesta del plan parcial con la delimitación de las UAU y la estimación económica referencial de las cargas y beneficios por unidad de actuación; además se completa con la propuesta urbanística, indicadores, estrategias de gestión y financiamiento y la estimación económica de cargas y beneficios. La conformidad institucional con los diferentes informes de viabilidad del plan son indispensables para la aprobación de la ordenanza del Plan Parcial.

**Segundo momento:** *Delimitación, Gestión y Ejecución de Unidades de Actuación Urbanística (Resolución No. EPMHV-GG-2024-0022-R de 2024):* Este instructivo se emitió desde el Operador Urbano con la EPMHV en concordancia con el Código Municipal y el PUGS, debido a la responsabilidad de gestionar tanto las UAU delimitadas en el PUGS como las establecidas mediante un Plan Parcial. Con este instructivo el Operador Urbano da inicio a la gestión de tres UAU: una pública, una privada y una mixta.

**Tercer momento:** *Delimitación, Gestión y Ejecución de las UAU (Resolución No. EPMHV-GG-2025-0015-R de 2025):* El Operador Urbano emite la Resolución Administrativa sustituyendo definiciones del primer instructivo e incorporando otras que mejoran la aplicabilidad de las UAU. Esta Resolución establece tres etapas generales para el proceso de gestión de la unidad de actuación: la

delimitación, la gestión y la ejecución de las UAU (ver figura 4); en concordancia con la normativa local, como son:

- La Resolución No. GADDMQ-SHOT-2024-0169-R del ente rector metropolitano de Hábitat y Ordenamiento Territorial, que regula la distribución equitativa de cargas y beneficios en las UAU.
- La Resolución No. GADDMQ-SHOT-2025-0070-R de 2025 procedimiento general para la emisión de las resoluciones administrativas que aprueben las UAU.
- La Resolución No. ASMQ 008-2025 del Alcalde, que delega a la máxima autoridad de Hábitat y Ordenamiento Territorial la facultad de aprobar mediante resolución administrativa las UAU.
- La emisión de documentos técnicos y administrativos anexos necesarios para viabilizar la aprobación de las UAU.

Las etapas generales que permiten la delimitación, gestión y ejecución de las UAU son las siguientes:

**Etapas iniciales.-** Las UAU delimitadas por el PUGS o por Planes Parciales se revisan desde el Operador Urbano para verificar que dicha definición corresponda con el diagnóstico territorial del instrumento de planificación respectivo. El diagnóstico es el análisis urbano que incluye: el ámbito espacial, los objetivos de desarrollo de la unidad, la identificación de equipamientos, vías, afectaciones y predios; además, identifica, cuantifica, proyecta volúmenes arquitectónicos y realiza una estimación general de cargas y beneficios de la operación urbanística proyectada en los predios que conforman la UAU.

Aunque se encuentra en una fase inicial, la delimitación implica también proponer un proyecto urbanístico con asignación de normativa de usos, ocupación del suelo, edificabilidad, que, junto a los hallazgos del diagnóstico territorial, las disposiciones del PUGS y los consensos con el propietario privado en las diferentes mesas técnicas con el Operador, se proyecta el Plan Masa.

**Segunda etapa.-** En cuanto a la gestión de las UAU el instructivo define esta etapa como el desarrollo del proyecto definitivo que incluye el plan masa urbano, la definición del modelo de financiamiento y gestión y, la aplicación de instrumentos de gestión del suelo. Este proceso se realiza bajo la dirección del Operador Urbano, en coordinación con el proponente o propietario del suelo.

En esta etapa, es fundamental que los propietarios del suelo integrantes de la UAU manifiesten su interés en participar en el proyecto urbano a través de los procesos de habilitación correspondientes. Se inicia con el desarrollo de la UAU cuando todos los propietarios, o al menos aquellos que representen el 51% de la superficie total de la UAU, respaldan el proyecto. Los propietarios inicialmente no vinculados al desarrollo podrán adherirse hasta antes de la emisión de la resolución administrativa que apruebe la unidad. Todo lo anterior debe formalizarse ante el Operador Urbano mediante oficio suscrito por el representante legal o jurídico correspondiente.

La gestión de la UAU puede contemplar la conformación de una figura asociativa como el fideicomiso entre los proponentes o propietarios del suelo para la gestión de la propuesta y, eventualmente, la ejecución de la operación urbana aprobada. Asimismo, se abre la posibilidad de que el Operador Urbano participe en dicho fideicomiso mediante un contrato de fiducia mercantil u otra figura legal que corresponda.

Durante la elaboración de la propuesta, la coordinación interinstitucional y las mesas técnicas entre promotor y Operador Urbano se realizan bajo un procedimiento administrativo que fija reglas y requisitos para la presentación de la documentación preliminar y definitiva del proyecto urbanístico. En esta etapa de gestión del desarrollo del proyecto definitivo se identifican actividades a cargo de cada actor, como son:

- Promotor privado: Información actualizada de los predios.
- Operador Urbano: Diagnóstico territorial con el análisis urbano y de las cargas urbanísticas y mesas técnicas de validación.

- Promotor privado: Proyecto definitivo con el plan masa del proyecto urbanístico y la determinación de volúmenes y áreas edificables, reparto de cargas y beneficios, aplicación de instrumentos de gestión del suelo, modelo de financiamiento, propuesta de fraccionamiento.
- Operador Urbano: Emisión de informes técnicos favorables, legales, de pertinencia y de habilitación del suelo.

Dentro del proceso, la etapa inicial y segunda etapa, contemplan espacios de diálogo, discusión y consenso denominadas mesas técnicas donde el promotor y el operador urbano viabilizan el proyecto definitivo.

**Tercera etapa.-** La etapa de ejecución en la cual se aprueba la UAU, requerirá del expediente técnico, informes de conformidad interinstitucional, informe técnico y legal de pertinencia del Operador Urbano y de la Procuraduría del Municipio y el Informe de Conformidad de la Habilitación del Suelo de la UAU para dar paso a la elaboración del proyecto de resolución administrativa que será suscrita por la máxima autoridad o su delegado, el ente rector metropolitano de Hábitat y Ordenamiento Territorial. El expediente técnico debe contener:

- Memoria técnica del proyecto.
- Modelo de reparto de cargas y beneficios.
- Proyecto de fraccionamiento.
- Proyecto definitivo urbanístico.
- Proyectos definitivos de intervención física.
- Modelo de gestión y ejecución de los proyectos de intervención.
- Informes de viabilidad técnica, económica y financiera.

Posteriormente, con la emisión de la Resolución Administrativa el Operador Urbano realiza las siguientes acciones:

- Notificación inmediata al promotor privado y, por su intermedio, a todos los propietarios del suelo incluidos en la delimitación de la UAU.
- Inscripción en el Registro de la Propiedad de las cargas urbanísticas correspondientes a los predios que integran la UAU. Estas cargas se

visualizarán en los certificados de gravámenes y en la información catastral.

- Inicio de ejecución de obras conforme al cronograma aprobado, previa obtención de la licencia de construcción bajo un único proceso de habilitación del suelo de aprobación de la UAU.
- Seguimiento de la ejecución obligatoria de las cargas por parte del Operador Urbano.

En el instructivo para la Delimitación, Gestión y Ejecución de las UAU en Quito de 2025, se resalta la emisión de informes favorables en cada una de las etapas que viabilizan las UAU. Por un lado, se tiene los informes técnicos favorables de todas las entidades públicas que participan de la operación urbana y, en base a esta conformidad institucional se realiza un informe técnico y legal de pertinencia por parte del Operador Urbano.

Lo anterior, sumado a que en la etapa de gestión, el proyecto urbanístico, arquitectónico y de ingenierías (cargas urbanísticas) debe cumplir con una serie de requisitos de presentación específicos para un planteamiento definitivo. Finalmente, el Informe de Conformidad de la Habilitación del Suelo de la UAU, que debe emitir la EPMHV con el Operador Urbano, constituye el habilitante para la protocolización e inscripción de la resolución administrativa que autoriza la habilitación del suelo, mencionando además las obligaciones urbanísticas y obras de infraestructura correspondientes.

A partir de ello, se suscribe un Convenio entre la EPMHV y el promotor privado, tras lo cual la resolución administrativa se inscribe en el Registro de la Propiedad y se registran catastralmente los predios resultantes de la operación urbanística. Así mismo, se precisan los mecanismos de custodia, administración o transferencia de los inmuebles cedidos como pago de cargas urbanísticas, así como las garantías para la ejecución de obras e intervenciones hasta la obtención de la licencia de construcción.

**Figura 4**  
*Flujo para la aprobación de las UAU Quito*



Nota: Elaboración propia tomado de información del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (2025)

## 2.2. Proceso de aprobación de las UAU en Bogotá D.C.

Las UAU en la ciudad de Bogotá se enmarcan en la Ley 388 de 1997 y, en consecuencia con los Decretos 1077 de 2015 y 555 de 2021, que definen los procedimientos para la delimitación de las UAU, desarrollo y ejecución a partir de un Plan Parcial. En ese sentido, el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) constituye la base normativa que orienta la formulación de los planes parciales, con una o varias UAU y, desde su origen, exigen la aplicación del principio de reparto equitativo de cargas y beneficios.

El proceso normativo derivado de la Ley 388 y de los decretos expedidos por la Alcaldía de Bogotá establece un procedimiento secuencial (ver figura 5) que inicia con la identificación potencial en el POT, de las áreas susceptibles de planes parciales. En este marco, los propietarios de los predios pueden tomar la iniciativa para el desarrollo urbanístico de sus terrenos, solicitando a la oficina de planeación municipal las determinantes o disposiciones generales de la

planificación urbana del sector que corresponda. También se consideran determinantes a los planteamientos ambientales las mismas que se tramitan ante la autoridad ambiental competente. Esta información constituye la base para la etapa de concertación del plan parcial.

El POT se configura como el principal instrumento de planificación y desarrollo urbano en Bogotá, es por eso que se pueden señalar tres etapas generales para el desarrollo de las UAU, con la particularidad que el desarrollo de estas UAU es desde el plan parcial que las contenga.

Las etapas que permiten la delimitación, gestión y ejecución de las UAU son las siguientes:

**Etapa inicial:** Las determinantes en la planificación territorial y urbanística marcan el inicio de la delimitación de los predios que conformarán el plan parcial, así como su inscripción en el registro de instrumentos públicos. Con ello, se lleva a cabo la propuesta por medio de un procedimiento administrativo orientado al diseño urbanístico y arquitectónico. Una vez conformado el plan parcial con las UAU a desarrollar, se contempla la posibilidad de establecer Unidades de Gestión Urbana al interior de la UAU definida, con el propósito de apoyar la ejecución e implementación del reparto de cargas y beneficios, además de facilitar la aplicación de otros mecanismos de gestión del suelo, como el reajuste de terrenos.

**Segunda etapa:** Posterior a la iniciativa y la delimitación del plan parcial y sus UAU, se realiza el diagnóstico urbano, que incluye el expediente técnico de sustento con estudios de carácter normativo, legal, ambiental, social y de mercado, entre otros. Este diagnóstico es responsabilidad del promotor pero que a su vez, será revisado y validado por la oficina de planeación municipal.

El diagnóstico y la documentación de sustento con objeto de revisión y validación por parte de las entidades públicas competentes, mediante mesas técnicas de coordinación interinstitucional. Superada esta articulación institucional el promotor privado desarrolla el anteproyecto, entendido como la propuesta

preliminar que incorpora el modelo de reparto de cargas y beneficios, las proyecciones económicas y financieras y, un diseño arquitectónico inicial.

Cabe señalar que, los plazos, requisitos administrativos y procedimientos de las mesas técnicas se encuentran detallados en el decreto correspondiente, lo que implica un alto nivel de rigurosidad tanto para el sector público como para el promotor. En esta propuesta se presenta también la delimitación de las UAU y/o de las Unidades de Gestión.

**Tercera etapa:** corresponde a la concertación y consulta del Plan Parcial, junto con el planteamiento de las UAU. En este momento, el proyecto urbanístico se somete a revisión y aprobación por parte de la autoridad ambiental distrital, actor fundamental en la formulación y ejecución de los planes parciales, ya que garantiza que los desarrollos urbanos incorporen de manera prioritaria criterios de sostenibilidad ambiental.

Una vez agotados los actos administrativos de recepción, validación y aprobación, el alcalde municipal adopta formalmente el plan parcial mediante decreto.

Por otra parte, el Decreto 1077 de 2015 establece de manera explícita el procedimiento para las UAU dentro del Plan Parcial, cuyo contenido se formula como un proyecto que permita el cumplimiento integral de las cargas de cesión y urbanización de toda su superficie, garantizando la distribución equitativa de cargas y beneficios entre los propietarios. En este sentido el Decreto resalta lo siguiente:

- La UAU corresponde a un área conformada por uno o varios inmuebles, delimitada por las normas derivadas del plan parcial consecuentes al POT, como una unidad de planeamiento que puede urbanizarse o edificarse.
- Para su desarrollo, es necesario obtener una única licencia de urbanización o la aprobación de un proyecto urbanístico general en el marco del plan parcial.

- Las Unidades de Gestión se presentan como figuras de gestión y desarrollo de la UAU y, requieren una única licencia de urbanización, la aprobación de un proyecto urbanístico general o la ejecución de las obras de urbanización de los predios que la integran.
- El procedimiento de delimitación de la UAU contiene elementos técnicos y legales que los propietarios deben acordar y compilar para su presentación ante la oficina de planeación municipal.
- El proyecto de delimitación de la UAU puede ser presentado por la entidad pública competente o por los propietarios involucrados, de acuerdo con los parámetros establecidos en el plan parcial adoptado mediante decreto. Este proyecto se notifica a los propietarios y colindantes para efectos de consensos u objeciones.
- Finalmente, el alcalde mayor aprueba mediante acto administrativo el proyecto de delimitación de la UAU contenida en el plan parcial.

**Figura 5**

*Flujo para la aprobación de las UAU Bogotá*



Nota: Elaboración propia tomado de información de la oficina de planeación distrital y Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (2025)

### 2.3. Proceso de aprobación de las UAU en Quito y Bogotá D.C.

El procedimiento administrativo emitido en concordancia con sus instrumentos normativos en las dos ciudades, resaltan similitudes comparables que permiten esquematizar tres etapas generales consecuentes del procedimiento para la delimitación, gestión, ejecución y seguimiento de las UAU. Adicionalmente, se complementa el análisis comparativo con las entrevistas semiestructuradas que se realizaron a los actores públicos y privados que han participado en el proceso normativo y administrativo de las UAU (ver anexo 2 hasta el 9).

De manera general, se inicia con una puntualización relevante entre los procedimientos de Quito y Bogotá, la cual radica en la estructura jurídica y normativa que los regula. En Quito, los elementos constitutivos y requisitos para la gestión de las UAU se encuentran dispersos en instructivos emitidos por dos entidades públicas: el ente rector y el ente ejecutor. En contraste, en Bogotá, un solo instrumento normativo, el decreto, emitido por la entidad nacional, concentra

la regulación para el procedimiento de formulación, ejecución y seguimiento de las UAU en el marco de los planes parciales. Esta particularidad constituye la base para una comparación general entre ambas ciudades.

En este subcapítulo se propone sintetizar y explicar tres etapas generales del procedimiento administrativo similar y comparable en ambas ciudades, siendo que, los términos y denominaciones son diferentes, de manera conceptual y funcional se estructuran igual, independientemente que las UAU sean definidas por el PUGS o por los planes parciales del PUGS y del POT. Estas etapas son:

### **1. Etapa de delimitación de la UAU**

La delimitación de las UAU en Quito y Bogotá tienen similares aspectos procedimentales y sobresalen conforme el instrumento de planificación y ordenamiento territorial que las contenga, sea el PUGS o el POT; en dichos instrumentos se realizan similares análisis urbanos con los cuales se logra identificar sectores para las futuras transformaciones urbanísticas que se desarrollarán a corto, mediano y largo plazo.

En el caso Quito, estos sectores urbanos son estudiados e identificados en el desarrollo o actualización del PUGS y conforme los análisis de consolidación, la visión de ciudad y el desarrollo de sus centralidades urbanas se logra delimitar una o varias UAU y también Planes Parciales de desarrollo urbano, renovación y potenciación. Este análisis se realiza cada cuatro años para la actualización del componente urbanístico del PUGS y sus planes complementarios, como lo menciona la LOOTUGS. En el caso Bogotá, el análisis urbano para el planteamiento general del POT se realiza cada 12 años y logra definir e identificar solamente los sectores donde potencialmente es aplicable un Plan Parcial que posteriormente delimitará las respectivas UAU para su implementación.

Sobresale un aspecto comparable y es en relación a los tiempos de actualización de la normativa urbanística de los instrumentos de planificación, el PUGS y el POT. Quito podrá revisar cada 4 años la normativa y definiciones de planificación

complementaria sin cambiar la estructura general del plan y Bogotá lo realiza cada 12 años y son los Planes Parciales los que proponen los grandes proyectos urbanos con su respectiva normativa de usos y de gestión del suelo. Cabe señalar que, el PUGS en el DMQ también define sus Planes Parciales de desarrollo urbano y que en similitud con Bogotá, se contemplan como grandes transformaciones urbanas con mayor precisión y detalle en la normativa y en la gestión del suelo.

La delimitación de UAU en PUGS contempla un alcance en la intervención urbana diferente a las UAU de un plan parcial. La diferencias no contradicen la norma nacional y se vuelven relevantes por el contexto del territorio del Distrito Metropolitano de Quito, tal como lo menciona Vladimir Tapia, gestor urbano en el DMQ (ver entrevista completa en el anexo 4), en el caso Quito, por un lado, las UAU del PUGS están ubicadas en sectores ya consolidados donde el PUGS analizó su vocación territorial *“se aplican hacia piezas urbanas que pueden impulsar la transformación urbanística que se espera en la zona a corto o mediano plazo y no necesitarán una asignación de aprovechamiento diferente a la que el PUGS ya les asignó”*; y, por otro lado, *“los planes parciales normalmente apuntan hacia nuevos sectores de desarrollo o sectores que tienen que cambiar su vocación o morfología urbana y tienden a una transformación urbanística de gran escala y mayor temporalidad”* (V. Tapia, comunicación personal, 29 de agosto de 2025).

Además, afirmó que las UAU del PUGS es una gran oportunidad para que el Municipio sea parte de los beneficios y como actor, exija al desarrollador privado las condiciones de la infraestructura y su ejecución (V. Tapia, comunicación personal, 29 de agosto de 2025).

En contraste, el POT de Bogotá únicamente identifica esos sectores con potencial de intervención, sin precisar un área territorial concreta y la delimitación en este caso se materializa en el momento de formular el Plan Parcial. Según Ignacio Gallo, consultor y gestor urbano de Colombia (ver entrevista completa en el anexo 7), los planes parciales se habilitan cuando se ha identificado mayores

extensiones del territorio de Bogotá para grandes proyectos de transformación urbana como por ejemplo, *“macroproyectos como Lagos de Torca, que tiene 1.800 hectáreas, ahí sí estamos hablando de transformar la ciudad entera. En contraste, si aplicas todo ese procedimiento a un área de tres hectáreas, el efecto urbano es marginal y se vuelve un trámite desproporcionado.”* (I. Gallo, comunicación personal, 02 de septiembre de 2025). Además menciona que, las actuaciones urbanísticas que ha definido el PUGS de Quito se parecen más a las denominadas Unidades de Gestión definidas en una UAU de un plan parcial en Bogotá D.C.

Otro aspecto que resalta la comparación es que en el caso del DMQ, el Operador Urbano no contempló en sus instructivos procedimentales los espacios de socialización de la normativa que será aplicada en las UAU. Esto se evidencia en los estudios de caso donde resultó indispensable que todos los actores públicos y privados conozcan de forma conceptual, técnica y jurídica las disposiciones del PUGS sobre la UAU Metro Quitumbe y Pradera. De hecho, el inicio de la gestión de estas UAU, incorporó espacios previos de conocimiento general para saber de los cambios normativos y de beneficios mutuos que generarían las UAU desde el PUGS o desde el Plan Parcial lo que ocasionó tiempos extras o tiempos muertos necesarios para avanzar en el diagnóstico y plan masa de las actuaciones urbanísticas.

Uno de los entrevistados desde el sector privado representante de la UAU Pradera, Alfredo Murcasel (ver entrevista completa en el anexo 5), afirma que les llevó mucho tiempo entender qué es una UAU y cómo implementarla en función a su alcance, recursos y riesgos de la inversión, *“...nos tomó muchísimo tiempo la falta de estos lineamientos unificados, porque muchos lo veían a esto como una camisa de fuerza, como un trámite burocrático, como una especie de castigo”* (A. Murcasel, comunicación personal, 30 de agosto de 2025).

En el caso Bogotá una vez asumido las disposiciones de la Ley 388 de 1997, con procesos continuos de conocimiento de la norma general desde esa fecha en adelante, la formulación de los planes parciales trasciende a ser un acuerdo

entre propietarios privados quienes motivan el inicio del plan, la delimitación de las UAU y si es el caso la decisión entre privados de iniciar la ejecución mediante unidades de gestión (I. Gallo, comunicación personal, 02 de septiembre de 2025). Los tiempos en la implementación de los instrumentos de planificación y ordenamiento territorial de ambas ciudades no son comparables, de hecho, Bogotá lleva más de dos décadas en este proceso de planeación complementaria y Quito apenas cuatro años desde la aprobación del primer PUGS en el año 2021.

Se ha delimitado UAU con predios públicos y UAU con predios privados o mixtos (público y privado), así tenemos el estudio de caso de la UAU Metro Quitumbe que lo conforman predios privados y el estudio de caso de la UAU La Pradera que se delimita con un predio público del estado y otro predio privado (ver capítulo 3), que, después haber socializado y conocido lo que implica la nueva asignación normativa que rige en estos sectores, las UAU dejaron de ser vistas como una norma impositiva y contradictoria al derecho sobre la propiedad privada.

La iniciativa (privada) que inicia con el promotor en representación de los propietarios del suelo, asume una iniciativa mixta (público - privada) cuando ingresa la petición y el Operador Urbano activa su gestión. Desde el inicio se abren espacios de concertación ya sea entre privados y también con el sector público. Se destaca que, para la entrega formal del requerimiento del desarrollo de la UAU, en el caso Quito, de parte del promotor se solicita la habilitación del suelo de esa UAU en base también al acuerdo entre propietarios sumando igual o más del 51% del total del área de la UAU. Posteriormente, se activan mesas técnicas desde el Operador Urbano para desarrollar un diagnóstico urbano que será deliberado y contrastado con la planificación de otras entidades municipales y así, presentar al promotor privado un análisis urbano sin contradicciones en la alineación de la planificación del Distrito, con los datos, déficits, determinantes urbanísticas que procuren ser la base del plan masa.

Pedro Cando, funcionario público a cargo de la gestión de las UAU en la Gerencia de Operación Urbana de la EPMHV (ver la entrevista completa en el anexo 9), afirma que el proceso de consenso o concertación entre público y privado es constante y que el mismo procedimiento administrativo fue mejorando en la medida que avanzaba el diagnóstico y el plan masa de las UAU del PUGS; y encuentra un punto crítico en el proceso, en relación a la alineación del diagnóstico urbano y los programas y proyectos de la planificación territorial del DMQ, y menciona que:

*“...hay que empatar allí lo que la ciudad requiere en términos de equipamientos públicos o sistemas públicos de soporte como tal y lo que el inversionista o el promotor inmobiliario está dispuesto a invertir para que le den también los números, para que el proyecto sea efectivamente rentable.”* (P. Cando, comunicación personal, 31 de agosto de 2025).

En este contexto, se sintetizan algunos aspectos relevantes que resultan de la delimitación de las UAU:

- Carta de intención suscrita entre el Municipio y el Promotor previo al inicio de la UAU.
- Socialización previa de la normativa y procedimientos para la implementación de las UAU, contempla la necesidad de que el Operador Urbano presente a los propietarios privados y las entidades públicas, la normativa y sus procedimientos para iniciar o habilitar la Unidad.
- Solicitud de determinantes de la planificación: constituye un acto administrativo mediante el cual, tanto en Quito como en Bogotá, se inicia con la emisión de las disposiciones derivadas del PUGS o del POT que definen la viabilidad de la UAU o del Plan Parcial que las contenga.
- Coordinación interinstitucional de articulación: implica generar espacios de revisión, discusión y consenso a través de mesas técnicas. Esto se realiza desde el Operador Urbano como el vínculo entre la entidad pública y el promotor y/o desarrollador inmobiliario. Estas mesas técnicas y sus resultados pueden demorar o acelerar el proceso.

- Proyecto de delimitación: corresponde al proceso con el cual Bogotá en el marco de los planes parciales, en conocimiento de la propuesta de delimitación del promotor, en un plazo de 3 meses la oficina de planeación distrital aprueba mediante el acto administrativo.
- Las mesas técnicas requieren sus propios tiempos y dependen de la conformidad en la alineación entre el diagnóstico generado por el Operador Urbano y los programas y proyectos de las entidades municipales del DMQ.
- Operador Urbano asume el rol de gestor con múltiples actividades en la delimitación de las UAU: las revisiones, socializaciones de la norma, las coordinaciones interinstitucionales y con el promotor privado.

## **2. Etapa de formulación de la UAU**

### **a. Diagnóstico urbano**

Dentro de la etapa de formulación de la UAU, el diagnóstico constituye el primer insumo, pues analiza las determinantes de planificación y la información contextual tanto interna como externa del área de actuación. De hecho, en el caso de Quito, el Operador Urbano realiza este diagnóstico contemplando:

*“dos anillos del entorno de la unidad de acción urbanística, uno que lo llamamos una zona micro, que es contabilizando aproximadamente 15 minutos caminando desde la UAU y el otro, que tiene que ver más con temas de la planificación, que es la intersección que hacen los polígonos de intervención territorial con la unidad de acción urbanística” (P. Cando, comunicación personal, 31 de agosto de 2025).*

El análisis es necesario afirma el entrevistado Pedro Cando debido a que, las UAU del PUGS están definidas de manera general. En el caso de Bogotá el diagnóstico lo realiza el promotor privado con las determinantes solicitadas del POT para la formulación del plan parcial que contempla un estudio preliminar o de prefactibilidad y la delimitación de las UAU y su modalidad de gestión. La

diferencia entre una UAU y la unidad de gestión es que la última, se activa del acuerdo voluntario entre los propietarios del suelo que conforman esa unidad:

*“...Es decir, no requieren de un decreto ni de una delimitación formal por parte del distrito. Los dueños de los terrenos, si están de acuerdo, crean su propio operador urbano, definen reglas con base en el plan parcial y arrancan la ejecución. (...) En la práctica, las dos figuras, unidad de gestión y unidad de actuación, buscan materializar el reparto de cargas y beneficios, pero la de gestión opera en escenarios de acuerdo, mientras que la de actuación es la que permite intervenir cuando hay resistencia de algunos propietarios.” (I. Gallo, comunicación personal, 02 de septiembre de 2025).*

Los diagnósticos muestran las potencialidades urbanísticas y, al mismo tiempo, identifican los puntos críticos que pueden incidir en el desarrollo de la actuación. En Quito y en Bogotá, la etapa de formulación inicia con este diagnóstico urbano, el cual estudia de manera integral diversos ámbitos de la planificación: técnico, jurídico, administrativo, financiero, servicios básicos y sociales, movilidad, medio ambiente, riesgos y amenazas naturales, entre otros. Pero es aquí, en el caso de Quito, en el diagnóstico urbano, donde se complejiza el procedimiento administrativo, por dos elementos:

- El primero es en relación a plazos de entrega del diagnóstico: no se establecen plazos de entrega pero si se realiza una serie de mesas técnicas para revisiones, socializaciones y validaciones hasta que se obtenga una conformidad.
- El segundo es en relación a la dinámica constante entre las entidades públicas municipales que realiza el Operador Urbano: existe la necesidad de que la planificación concuerde entre entidades municipales, esto quiere decir que, los planes, programas y proyectos deben estar alineados al diagnóstico y viceversa, y de esta manera no duplicar esfuerzos en la misma municipalidad y que las cargas urbanísticas sean realmente ejecutables.

En relación a esta complejidad en el procedimiento, el entrevistado Pedro Cando, enfatiza que la demora justamente es a nivel institucional debido a que hay que tratar con las entidades ejecutoras municipales los planes, programas y proyectos del municipio y siendo que no es su rol aprobar el diagnóstico, aportan a la alineación de la planificación interinstitucional para presentar al promotor privado las necesidades de la ciudad y crear las discusiones técnicas que viabilicen la ejecución de las cargas urbanísticas (P. Cando, comunicación personal, 31 de agosto de 2025). Un diagnóstico urbano favorable en el marco institucional, alineado con la planificación y que asume las determinantes del PUGS, da lugar al Plan Masa.

En este sentido, se evalúa la posibilidad de que el diagnóstico sea realizado por el promotor privado y no por el Operador Urbano del DMQ, como lo señala el entrevistado Miguel Chavez, ex gerente de la gerencia de operación urbana de la EPMHV (ver entrevista completa en el anexo 8) en el contexto de una mejora al procedimiento administrativo, menciona que, el diagnóstico urbano puede presentarlo el desarrollador privado siempre que el Operador Urbano continúe con la revisión y validación de esa información *“...Hoy el operador tiene capacidades limitadas y eso retrasa los procesos. Si el privado asume esa parte y el operador la aprueba, se ganaría tiempo.”* (M. Chavez, comunicación personal, 01 de septiembre de 2025).

#### **b. Plan masa o Anteproyecto de la UAU**

El rol que cumple el Operador Urbano es de un gestor urbanístico que, después de haber identificado, analizado y presentado el diagnóstico a las entidades municipales y al promotor privado, vigila el cumplimiento administrativo para que el plan masa, se ajuste a las necesidades de la ciudad y de la inversión privada.

De manera general en la etapa de formulación de las UAU, tanto en Quito como en Bogotá, es necesario la presentación de un anteproyecto que contemple, al menos, tres elementos clave: i) plan masa, ii) cálculo de cargas y beneficios y iii) esquema del modelo de gestión. Estos, están sujetos a revisiones en distintos ámbitos técnicos, en un proceso de interacción entre el sector público y el sector

privado. En esta etapa, el denominado anteproyecto, cumple con las siguientes actividades:

- El Operador Urbano remite el diagnóstico urbano al promotor privado.
- El promotor privado inicia el plan masa: urbano, volumetrías, cálculos y estudios, modelos de gestión conforme la temática.
- El operador urbano revisa el plan masa, sus estudios especializados, el modelo de gestión y verifica los cálculos de cargas y beneficios.
- El promotor privado remite todo el expediente técnico, económico, financiero, legal del plan masa propuesto.
- El operador urbano emite el informe técnico y legal de pertinencia.

Desde estas actividades, se destaca:

- Revisiones técnicas interinstitucionales: mesas técnicas en las que la entidad encargada de la revisión discute los avances con otras instituciones. En Quito, el proceso está liderado por el Operador Urbano, mientras que en Bogotá recae en la Secretaría Distrital de Planeación.
- Evaluación ambiental: en ambos casos es un requisito fundamental, pues cualquier proyecto urbanístico dentro de la UAU debe someterse a un proceso de concertación y aceptación ambiental por parte de la autoridad competente.
- Ajustes al expediente del anteproyecto: realizados por el promotor privado tras recibir observaciones técnicas sobre el anteproyecto presentado.

En esta etapa, el plan masa pone en evidencia que el cálculo de cargas y beneficios de la actuación urbanística, para definir el reparto equitativo, es diferente para UAU en el PUGS que las UAU en planes parciales. La primera es que, el cálculo se realiza en función a la aplicación de un instrumento de gestión y financiamiento del desarrollo urbano que es la Concesión Onerosa de Derechos (COD) y en el segundo, el cálculo se realiza en función a la aplicación del método residual.

Actualmente, el procedimiento administrativo para el cálculo de cargas y beneficios se ha realizado en relación al avance que tuvo la UAU Metro Quitumbe (UAU del PUGS) donde la fórmula del cálculo se basa en el avalúo catastral, una variable de la COD, sin embargo, se abre un escenario mas complejo cuando la norma establece que para planes parciales se deberá aplicar el método residual y valores del mercado. Lo explica el entrevistado Miguel Chavez, que el procedimiento para planes parciales es diferente e implicaría *“...trabajar con peritos evaluadores y definir qué valor comercial aplicar. Esa discusión aún no se ha dado a fondo en la ciudad. Es previsible que cuando se apruebe la primera UAU en un plan parcial aparezcan nuevas problemáticas, especialmente por la incidencia directa que tendrá la definición del valor del suelo sobre las cargas.”* (M. Chavez, comunicación personal, 01 de septiembre de 2025).

### **c. Propuesta urbanística de la UAU**

La propuesta final de la UAU, tanto en Quito como en Bogotá, debe contener al menos los siguientes componentes: propuesta arquitectónica, propuesta urbanística, plan de movilidad, matriz de cargas y beneficios, definiciones normativas, delimitación georreferenciada y un modelo de gestión para su ejecución. Este último incluye el modelo financiero, registro de cesiones, etapas de ejecución de obras y las garantías que aseguren el cumplimiento de lo planteado, entre otros elementos.

La propuesta integra los ajustes realizados al anteproyecto conforme a las observaciones institucionales y conlleva varias actividades, como:

- Revisión de la propuesta y emisión de informes: las entidades públicas competentes analizan la propuesta final y emiten informes de conformidad, que será el sustento para el informe técnico y un informe legal de pertinencia.
- Entrega de la propuesta con el cumplimiento de una serie de requisitos de presentación a nivel definitivo. Un procedimiento similar se observa en Bogotá.

- Modelo de reparto de cargas y beneficios: un modelo definitivo de reparto, que en el caso Quito se presenta desde el cálculo hasta el diseño de las cargas urbanísticas y en el caso Bogotá se presenta con la conformación de una unidad de gestión.

En esta fase de la propuesta, la prioridad en ambos casos, Quito y Bogotá, es que el expediente esté completo y sea revisado por las instituciones responsables. Una vez resueltas las observaciones, se emite un informe favorable que habilita la aprobación de la propuesta. No obstante, en ambas ciudades, se advierten algunas limitaciones: ninguna de las dos establece mecanismos que permitan a la ciudadanía acceder a la información sobre el avance, la viabilidad del proyecto definitivo ni sobre los beneficios urbanísticos que la ejecución de la actuación urbana podría generar indirectamente para la comunidad.

Otra de las limitaciones, desde el caso Quito, recae en que para tener la aprobación de la propuesta definitiva de la UAU, el promotor privado debe incorporar un estudio de movilidad que implica sumar tiempos, definiciones y procedimientos para un licenciamiento. Un estudio de movilidad en el procedimiento ordinario de licenciamiento para la construcción, se realiza una vez que se concluye un proyecto arquitectónico definitivo y no en el ámbito urbanístico. Los entrevistados (Tapia, Murcasel y Gallo) afirman que la UAU no debería entrar en ese nivel de detalle debido a que, eso puede generar retrasos innecesarios (V. Tapia, comunicación personal, 29 de agosto de 2025), el estudio de movilidad y de tráfico es requerido en el proceso de licenciamiento para la construcción y no de una habilitación del suelo. Así mismo, se considera desproporcionado que se exija estudios completos de movilidad, ambientales o de espacio público en polígonos pequeños definidos como UAU los cuales, podrían llevar proceso más simples ajustados a su escala de lo contrario frenaría la inversión y se aumentaría la percepción de que el instrumento de planeación sea más un castigo que un beneficio (I. Gallo, comunicación personal, 2 de septiembre de 2025).

El entrevistado Alfredo Marcusel menciona que, se pueden generar retrasos en el proceso, en la entrega del expediente y la documentación definitiva. Por un lado, se entrega el proyecto definitivo urbanístico para la habilitación del suelo que incluye una serie de requisitos para el fraccionamiento y por otro, se presenta el proyecto definitivo de las cargas urbanísticas para su ejecución que exige según la norma de licenciamiento, proyecto de ingenierías completas, costos, memorias de cálculo, entre otros elementos. El Operador Urbano, requiere de los proyectos definitivos para que se garantice y se sustente la inversión que se realiza en la ejecución de las cargas urbanísticas.

La revisión del expediente completo, implica sus propios tiempos y según la capacidad técnica y operativa del Operador Urbano, podría caer en la discrecionalidad técnica. Los entrevistados que han sido parte del desarrollo de la UAU Metro Quitumbe, recomiendan *“evitar la discrecionalidad, aclarar los contenidos y requisitos y separar bien las etapas: la UAU para gestión de suelo y el licenciamiento para proyectos constructivos. En Quitumbe se mezclaron las dos cosas y eso alargó el proceso. Esa fue la principal lección: diferenciar entregables y evitar decisiones discrecionales”* (V. Tapia, comunicación personal, 29 de agosto de 2025).

En ese contexto, se resaltan aspectos relevantes de la etapa de formulación de una UAU:

- La importancia de mantener el acercamiento con entidades públicas y los promotores privados, propietarios del suelo, antes y durante el desarrollo del diagnóstico y del plan masa de la UAU.
- Se propone que dentro del procedimiento administrativo el diagnóstico sea realizado por el promotor privado y no por el Operador Urbano, como es en el caso de Bogotá en el desarrollo de los Planes Parciales y sus Unidades de Actuación Urbanística.
- Que la propuesta definitiva se presente con los estudios relativos al licenciamiento de habilitación del suelo y no de construcción, exceptuando cuando se trate de la ejecución de las cargas urbanísticas.

- La etapa de formulación no exige tiempos para los entregables, en el caso Quito, contrario al caso Bogotá.
- Se deben diferenciar los procedimientos administrativos para la aprobación de UAU del PUGS y de UAU del Plan Parcial.

### **3. Aprobación de la UAU**

En ambas ciudades, la aprobación de las Unidades de Actuación Urbanística (UAU) se formaliza mediante un acto administrativo, que consiste en una Resolución Administrativa suscrita por el Alcalde o su delegado en el caso de Quito, y por el Alcalde Mayor en el caso de Bogotá. No obstante, se evidencia una diferencia relevante: mientras en Quito la resolución aprueba la totalidad del planeamiento urbanístico, volumetrías arquitectónicas, modelo de reparto de cargas y beneficios y modelo de gestión para la implementación de la UAU, habilitando el suelo bajo un único proceso, en Bogotá la resolución se limita a la delimitación de la UAU en concordancia con el Plan Parcial que la contiene, y la habilitación del suelo se ejecuta posteriormente mediante la Unidad de Gestión, cuando corresponda.

La ejecución del proyecto urbanístico y arquitectónico en cada ciudad requiere la validación de requisitos específicos que garanticen la aplicación normativa para el licenciamiento. En Quito, aunque dichos requisitos se encuentran regulados en otros cuerpos normativos municipales, también se incluyen como anexos al instructivo que regula las UAU. Esta doble referencia normativa obliga a que el promotor presente un expediente más extenso y detallado, lo que puede generar demoras en los tiempos de entrega y aprobación.

El expediente de aprobación de una UAU debe contener al menos los siguientes elementos: i) el expediente técnico acompañado de los informes de conformidad; ii) el criterio jurídico sobre la propuesta de resolución; y iii) la propuesta de resolución, que debe precisar el reparto equitativo de cargas y beneficios, la aplicación de instrumentos de gestión del suelo y el cronograma de ejecución de las obras de desarrollo urbanístico. A ello se añaden disposiciones recientes (Resolución No. EPMHV-GG-2025-0015-R de 2025) que obligan a suscribir un

convenio para la entrega de garantías vinculadas a obras de infraestructura y el cumplimiento de las cargas urbanísticas. Dicho convenio, celebrado entre el Operador Urbano y el promotor, constituye un documento habilitante para la aprobación definitiva de la UAU.

Tanto en Quito como en Bogotá, tras la aprobación formal de la UAU deben cumplirse al menos tres actividades posteriores:

- Registro e inscripción de la UAU: inscripción en el Registro de la Propiedad o en el folio de matrícula inmobiliaria, dejando los predios afectados sujetos al cumplimiento del proyecto aprobado.
- Ejecución de la UAU: conformación de una figura asociativa público-privada o privada, generalmente a través de fideicomisos, para gestionar la ejecución de las obras civiles aprobadas, obtener las licencias correspondientes y aplicar instrumentos de gestión del suelo, como el reajuste de terrenos.
- Seguimiento, control y cierre de la UAU: supervisión integral del desarrollo por parte de las entidades responsables de la operación urbana, garantizando el cumplimiento de los compromisos establecidos.

En relación a la aprobación de una UAU en Quito, mediante la resolución administrativa, los entrevistados (Cando, Mejía y Chavez) hablan de la ineficiencia en el procedimiento administrativo. Siendo que la normativa local estipula que la aprobación lo realice la máxima autoridad del municipio, la UAU de Metro Quitumbe se ha aprobado a través de su delegado el Secretario de Hábitat y Ordenamiento Territorial. Una primera interrogante se plantea en relación a la delegación a la entidad rectora de hábitat y ordenamiento territorial y la segunda en relación a la necesidad de que el operador urbano cierre el ciclo de gestión de las UAU con su aprobación.

En el primer punto, dos de los entrevistados (Cando y Tapia) mencionaron que el Régimen Administrativo del Suelo del DMQ estipula actividades compartidas para la entidad rectora de hábitat y ordenamiento territorial y para su ente ejecutor el operador urbano (EPMHV), donde este último debe llevar la gestión

del desarrollo de la UAU y que el Alcalde junto con la Procuraduría asumen un rol estratégico a nivel jurídico para la revisión y aprobación de las UAU (P. Cando, comunicación personal, 31 de agosto de 2025), además que la delegación al Operador Urbano supondría que este ente ejecutor logre iniciar, gestionar y realizar el seguimiento de la ejecución de la actuación urbanística. De esta manera, no se generarían pasos adicionales que consumen tiempo y capacidades técnicas y operativas para la aprobación. Según el entrevistado Tapia la delegación a la Secretaría de Hábitat y Ordenamiento Territorial, quien no participó del proceso, supone un paso adicional que implica revisiones y validaciones adicionales que pueden generar ineficiencia en el proceso *“lo lógico hubiera sido que la delegación vaya al gerente de la empresa, no al secretario, porque la Secretaría no estaba enterada del proceso”*.

Y en segundo lugar, que el Operador Urbano inicie y cierre el ciclo de gestión del desarrollo de las UAU, esto implica fortalecer el área técnica en la revisión de los productos generados por la UAU y con eso una instancia de emisión de informes de conformidad urbana y arquitectónica que asuma las veces de entidad colaboradora y aprobar de manera directa el proceso de licenciamiento de habilitación del suelo, con la misma corporación municipal, la emisión de licencias como un proceso ordinario que sea simplificado. Lo anterior, se ratifica con lo expresado por el entrevistado Miguel Chavez, ex Gerente de Operación Urbana del Operador Urbano (ver entrevista completa en el anexo 8):

*“...Lo lógico sería que en la resolución de aprobación ya quedé habilitado el suelo con sus fraccionamientos y cesiones incluidas. Eso ahorraría meses de trámites. Hoy, en cambio, se aprueba la UAU, pero luego hay que volver a pedir licencias para fraccionar, lo que duplica el proceso. Si se lograra un único acto administrativo completo, se agilizaría mucho la implementación.”*

En ese contexto, se resaltan algunos aspectos relevantes de la etapa de aprobación de la UAU:

- El proceso de aprobación que estipula que en un solo acto administrativo se realice la habilitación del suelo, no se cumple, debido a que la resolución administrativa que aprueba la UAU no considera un proceso de licenciamiento único para la unidad de actuación.
- El proceso de aprobación debe evaluar la eficiencia en la delegación al ente rector de Hábitat y Ordenamiento Territorial, que sin haber participado en todo el proceso de gestión de la UAU, adicione plazos innecesarios de revisión previo a su aprobación.
- El Operador Urbano logra mayor eficiencia cuando inicia y cierra el ciclo de gestión, esto implica que la resolución administrativa establezca las licencias para la habilitación del suelo de construcción de las cargas urbanísticas además del seguimiento y control de la ejecución de la actuación urbanística.
- Operador Urbano asume el rol de gestor con múltiples actividades en la delimitación de las UAU: las revisiones, socializaciones de la norma, las coordinaciones interinstitucionales, los análisis y cálculos, los consensos y la viabilidad para aprobar la actuación urbanística con la verificación del expediente técnico, elaboración del proyecto de resolución con los criterios técnicos y legales para su aprobación.

### **CAPÍTULO 3: ANÁLISIS DE DOS ESTUDIOS DE CASO DE UAU EN EL DMQ**

Una vez analizado el marco normativo y procedimientos administrativos de la implementación de las UAU en Quito, Ecuador y Bogotá, Colombia, en el presente capítulo se analizará de manera descriptiva y analítica, el procedimiento administrativo regulado para la delimitación, formulación, y aprobación de la UAU, a través de dos intercasos de estudio, aplicados en el Distrito Metropolitano de Quito: la UAU Metro Quitumbe y la UAU La Pradera. Se realizará un análisis comparativo con el apoyo de la mirada crítica de los actores clave que fueron parte del proceso de implementación y se revisará hasta qué punto cada UAU cumplió con la normativa local en relación a la gestión del suelo

y el reparto equitativo de las cargas y beneficios de cada UAU. Lo anterior, tomará como base la matriz comparativa desarrollada en el anexo 3, de la presente investigación.

El primer estudio de caso es la UAU Metro Quitumbe, una UAU conformada por dos predios privados, ubicados al sur del DMQ. El segundo estudio de caso es la UAU La Pradera, conformada por dos predios, uno público del Gobierno Central y otro privado, ubicados en el hipercentro del DMQ.

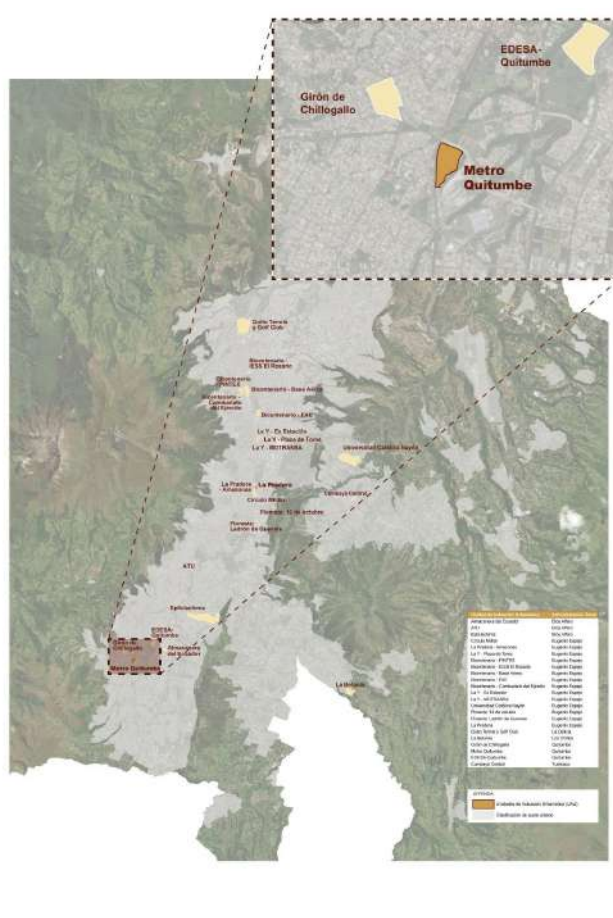
### **3.1 Estudio de caso: UAU Metro Quitumbe**

#### **3.1.1 Etapa de Delimitación**

##### **Ubicación y contexto urbano**

La UAU Metro Quitumbe se localiza en el sur del DMQ, en la avenida Mariscal Sucre y la avenida Cóndor Ñan, en la parroquia Quitumbe. Su ubicación es estratégica porque se encuentra cercana a la estación Quitumbe del Metro de Quito y al Terminal Terrestre Quitumbe, lo que la convierte en un nodo intermodal dentro de la ciudad (Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, 2024). Según el anexo 3 de la presente investigación, este sector es un área de oportunidad para la regeneración urbana por la presencia de lotes sin consolidar y equipamientos metropolitanos que han funcionado de manera fragmentada (ver figura 6).

**Figura 6**  
*Ubicación UAU Metro Quitumbe*



Nota: Modificación propia a partir de información del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (2025)

### Delimitación normativa

La UAU está conformada por dos predios de propiedad privada: el n.º 798545, de Inmobiliaria Neptuno, y el n.º 169548, de Fideicomiso Hacienda El Carmen. La delimitación de la UAU Quitumbe está establecida en el PUGS del DMQ y está conformada por dos predios de propiedad privada: el n.º 798545, de Inmobiliaria Neptuno, y el n.º 169548, de Fideicomiso Hacienda El Carmen (ver Figura 7).

**Figura 7**  
 Delimitación UAU Metro Quitumbe



Nota: Elaboración propia a partir de información del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (2025)

### **Iniciativa**

Esta UAU está conformada por predios privados, es decir que la intención es privada, sin embargo, el proceso de aprobación se lo realiza en conjunto con el Operador Urbano, quien coordina la gestión y revisión técnica con las entidades municipales correspondientes del DMQ, es decir, que la UAU Metro Quitumbe es de iniciativa mixta.

### **3.1.2 Etapa de formulación**

#### **Diagnóstico urbano**

El diagnóstico urbano elaborado por la EPMHV (ver anexo 3) menciona que Quitumbe presenta problemas en la accesibilidad peatonal, con aceras en mal estado y cruces inseguros y esa condición no aporta a un nodo de transporte tan importante y de esa magnitud.

Adicionalmente, se identifican áreas verdes con gran potencial vinculadas a quebradas abiertas, que podrían convertirse en corredores ecológicos y de conexión.

#### **Normativa de los predios**

En el ámbito normativo, la UAU Metro Quitumbe ver tabla 1.

**Tabla 1**  
*Tabla resumen normativa UAU Metro Quitumbe*

CRITERIO	DETALLE
Clasificación del suelo	Urbano (SU)
Subclasificación	Consolidado medio
Tratamiento urbanístico	Renovación
Polígono de Intervención Territorial (PIT)	QU_PITU029
Código de edificabilidad (básico)	A71
COS PB (básico)	40%
COS total (básico)	160%
Número de pisos (básicos)	4 pisos
Altura (básico)	16 m
Código de edificabilidad (máximo con compra)	A82
COS total (máxima)	800%
Número de pisos (máxima)	20 pisos
Altura (máxima)	80 m
Uso del suelo permitido	Múltiple (M) - favorecido por la norma con mayores compatibilidades
Disposiciones del PUGS	-Promoción de usos mixtos
	-Protección y rehabilitación de la quebrada con áreas verdes públicas
	-Conservación de bienes con valor patrimonial
	-Conectividad peatonal directa hacia el Metro de Quito y espacios públicos generados por la UAU (MDMQ, 2024)

Nota: Elaboración propia a partir de información del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (2025).

La UAU Quitumbe contempla un área total construida de 48.732 m<sup>2</sup> útiles, con usos comerciales. Los proyectos propuestos para la UAU Metro Quitumbe optan por un desarrollo de baja altura, en los dos predios habrá un desarrollo de 2 pisos, es decir que hay una subutilización drástica de la norma. Esta decisión contrasta con lo señalado por Harvey (2012), quien plantea que el uso total de la capacidad normativa maximiza los beneficios colectivos, lo que se evidencia en el desarrollo de esta UAU como un potencial desaprovechado.

Adicionalmente, entre las disposiciones que establece el PUGS del DMQ para esta UAU, solicita: incentivar los usos mixtos, la protección y rehabilitación de la quebrada existente mediante la generación de áreas verdes de acceso público, la conservación de bienes con valor patrimonial y la conectividad peatonal directa hacia el Metro de Quito (MDMQ, 2024).

### Propuesta urbana y arquitectónica

La UAU Metro Quitumbe tendrá un aporte por cargas urbanísticas que se materializa en la dación de suelo, con un área de 6.617 m<sup>2</sup> destinados a espacio público. Esta dación de suelo aporta a la conectividad peatonal con la estación del metro con el potencial de crear un corredor ecológico (EPMHV, 2025). A diferencia de otras operaciones, esta UAU enfatiza más en la dación de suelo que en la ejecución directa de obra pública, lo que su impacto en el entorno urbano inmediato puede llegar a ser un poco limitado (ver figura 8).

De la operación urbana y en base a la dación de suelo por carga urbanística, la propuesta de la UAU Metro Quitumbe modifica la morfología original de los predios, creando tres piezas cambiando el área de cada predio con las siguientes áreas como se lo puede observar en las figuras 9 y 10:

- Predio n.º 169548: de 32.007,90 m<sup>2</sup> a 30.541,47 m<sup>2</sup>
- Predio n.º 798545: de 28.812,00 m<sup>2</sup> a 23.244,08 m<sup>2</sup>
- La diferencia corresponde a la dación de suelo por cargas urbanísticas con un área de 6.617,11 m<sup>2</sup> destinada a espacio público y conectividad.

### **Figura 8**

*Dación de suelo por cargas urbanísticas UAU Metro Quitumbe*



Nota. Elaboración propia a partir de información del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (2025).

### **Figura 9**

*Resultante de predios UAU Metro Quitumbe*



Nota: Elaboración propia a partir de información del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (2025)

### Figura 10

*Propuesta de la reestructuración parcelaria UAU Metro Quitumbe*



Nota: Elaboración propia a partir de información del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (2025)

En lo arquitectónico, se proponen dos edificaciones de uso comercial: en el predio n.º 169548 se proyectan 28.658,34 m<sup>2</sup> distribuidos en dos plantas, y en el predio n.º 798545, 20.074 m<sup>2</sup>, distribuidos en dos plantas (EPMHV, 2025). Esta apuesta refuerza el carácter de centralidad de Quitumbe ya que los usos comerciales pueden potencializar la mixticidad de usos en la zona. Adicionalmente, es importante mencionar que los propietarios acceden a un

mayor aprovechamiento urbanístico por medio de la compra de coeficiente de ocupación en planta baja (COS PB) y planta alta. En la norma del DMQ, la compra de COS PB está habilitada únicamente para actividades comerciales CM4, conforme a lo dispuesto en el artículo 156, literal b, de la Ordenanza Metropolitana 03-2024. El área adquirida asciende a 7 208,56 m<sup>2</sup> útiles en toda la operación urbana (ver figura 11).

**Figura 11**  
*Propuesta Plan Masa UAU Metro Quitumbe*



Nota: Elaboración propia a partir de información del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (2025)

### **Beneficios y repartición**

El valor económico total de los beneficios se estima en \$2.465.207,85 USD, de los cuales la participación del municipio del DMQ es de \$542.346,18 USD, calculados mediante la fórmula de la COD, equivalente al 22% del beneficio total de la operación (Ordenanza Metropolitana 03-2024; EPMHV, 2025). La distribución de cargas entre propietarios corresponde a \$112.041,30 USD para el predio n.º 169548 y de \$430.304,80 USD para el predio n.º 798545 (ver tabla 2).

**Tabla 2**  
*Ficha resumen del cálculo de beneficios de la UAU Metro Quitumbe*

<b>FICHA RESUMEN DEL CÁLCULO DE BENEFICIOS EN LA UNIDAD DE ACTUACIÓN URBANÍSTICA METRO QUITUMBE - (22/JULIO/2025)</b>						
<b>DATOS GENERALES DEL PREDIO</b>						
Nombre	METRO QUITUMBE		<b>NORMA PUOS</b>		<b>NORMA PUGS</b>	
No. Predios	2	Uso del suelo	(RU) Resid urbano 2	Uso del suelo	Múltiple; Equipamiento	
Área terreno (m2)	60.819,90	Zonificación	A1 (A602-50)	Edif. Básica	A71 (A1004-40); A120 (PQ)	
				Edif. Máxima	A82 (A1020-40)	
<b>BENEFICIO EN LA UAU</b>						
Monto del beneficio en la UAU					<b>\$2.465.207,85</b>	
Porcentaje participación DMQ					<b>22,0000185%</b>	
Monto de participación del DMQ					<b>\$542.346,18</b>	
<b>BENEFICIO POR INCREMENTO DE EDIFICABILIDAD</b>						
Área terreno (m2)	60.819,90	COS TOTAL PUOS (M2)			53.785,55	
Afectaciones (m2) - Priv.	417,24	COS TOTAL BÁSICA PUGS (m2) - (4 pisos)			86.056,88	
Dación suelo (m2) - Carga	6.617,11	DIF COS TOTAL BÁSICA PUGS VS COS TOTAL PUOS (m2)			32.271,33	
Área Neta (m2)	53.785,55	POTENCIAL COMPRA EDIFICABILIDAD (m2) (EM)			344.227,52	
Edif. Plan Masa m2 (PMU)	48.732,34	COS TOTAL PUGS (m2)			430.284,40	
Edif. PUGS m2	41.523,78	Aprovechamiento Proyecto vs Potencial Norma			2,09%	
Propuesta Proy (m2)	7.208,56	Beneficio (B1)			<b>\$1.067.474,15</b>	
<b>BENEFICIO POR CAMBIO DE USO DEL SUELO</b>						
Uso(s) del suelo PUOS	(RU2) Resid urbano 2	Beneficio (B2)			<b>\$1.397.733,70</b>	
Uso(s) principal PUGS	Múltiple; Equipamiento					
<b>BENEFICIO POR CAMBIO DE LOTE MÍNIMO</b>						
¿Existe fraccionamiento en la UAU?	NO	Beneficio (B3)			<b>\$0</b>	
IRIm	0,00					
<b>COMPRA COEFICIENTE DE OCUPACIÓN DEL SUELO</b>						
<b>COMPRA DE COS EN LA UAU (m2)</b>					<b>7.208,56</b>	
<b>Compra COS PB</b>	<b>Área m2</b>	<b>Porcentaje</b>	<b>Compra COS Primera Planta Alta</b>	<b>Área m2</b>	<b>Porcentaje</b>	
Predio 169548	5.286,72	17,31%	Predio 169548	443,10	1,45%	
Predio 798545	739,37	3,18%	Predio 798545	739,37	3,18%	
<b>REPARTO EQUITATIVO DE CARGAS Y BENEFICIOS</b>						
<b>CARGA</b>	<b>SUELO</b>			<b>CONSTRUCCIÓN</b>		
	Área m2	V/unitario	V/total	Área m2	V/unitario	V/total
Suelo entregado por Predio 169548	1.238,30	\$ 90,48	\$ 112.041,38	-	-	-
Suelo entregado por Predio 798545	5.378,81	\$ 80,00	\$ 430.304,80	-	-	-
<b>TOTAL</b>	<b>6.617,11</b>	<b>-</b>	<b>\$ 542.346,18</b>			
<b>TOTAL VALOR CARGA</b>					<b>\$542.346,18</b>	
<b>OBSERVACIONES</b>						

Nota: Elaboración propia a partir de información del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (2025)

### 3.1.3 Etapa de Aprobación

## **Negociación y aprobación**

La negociación entre propietarios y el operador urbano tomó más de 12 meses, involucrando talleres técnicos y mesas interinstitucionales sin contar con la etapa posterior a la aprobación que tiene que ver con la ejecución de obras, entre otros (ver anexo 3). Esta situación responde a lo que Smolka (2013) denomina “excesiva ritualización del proceso”, donde la búsqueda de consensos prolonga innecesariamente la toma de decisiones.

Otro obstáculo señalado fue la duplicidad de instancias en la aprobación. La EPMHV fue la entidad que lideró la revisión técnica, legal y económica, pero la aprobación de la resolución administrativa recayó en la SHOT. Esto implicó que una entidad que no participó del análisis inicial, negociaciones, ni talleres interinstitucionales, debió emitir el acto habilitante de la UAU.

En resumen, la UAU Metro Quitumbe es el primer caso de predios privados, con intención privada, de iniciativa mixta, aprobado recientemente bajo el marco normativo del PUGS y sus resoluciones administrativas. Su aporte principal es la dación de suelo en concepto de carga urbanística para generar espacio público y conectividad, cumpliendo con las disposiciones normativas. Sin embargo, esta dación de suelo carece de obra de infraestructura para que se cumpla a cabalidad dichas disposiciones.

Es importante reflexionar que se evidencian limitaciones en el aprovechamiento de la edificabilidad máxima, lo que limita el potencial redistributivo y de justicia espacial (Soja, 2010; Rolnik, 2014). Por último, el proceso de negociación con los propietarios ha sido complejo, prolongándose más de un año debido a la necesidad de consensuar los alcances de las cargas y beneficios, lo que demuestra la importancia que se debe dar a la gobernanza y coordinación interinstitucional para estas operaciones urbanas (EPMHV, 2025).

### **3.2 Estudio de caso: UAU La Pradera**

#### **3.2.1 Etapa de delimitación**

##### **Ubicación y contexto urbano**



## Delimitación normativa

Su delimitación está establecida en el PUGS de Quito y está conformada por dos predios: el n.º 131507, de propiedad pública (Ministerio de Cultura y Patrimonio), y el n.º 132975, de propiedad privada (Urban Projects).

## Iniciativa

La iniciativa de la UAU es de carácter público-privado, en coordinación con el Operador Urbano representado por la Empresa Pública Metropolitana de Hábitat y Vivienda (EPMHV, 2025). Este carácter mixto introduce dinámicas más complejas de negociación, ya que el sector privado busca maximizar su edificabilidad y su análisis en base al retorno económico, y por otro lado el sector público (gobierno central) tiene objetivos culturales por lo que busca la construcción del Museo Nacional del Ecuador (ver figura 13).

**Figura 13**  
*Delimitación UAU La Pradera*



Nota: Elaboración propia a partir de información del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (2025)

### 3.2.2 Etapa de Formulación

#### Diagnóstico urbano

En el diagnóstico urbano (ver anexo 3) se identifica que la zona cuenta con infraestructura consolidada, pero presenta un déficit de equipamientos culturales

y poca continuidad peatonal. Este escenario refuerza la necesidad de articular proyectos de alto impacto simbólico, como el Museo Nacional del Ecuador (MUNA), previsto para el desarrollo en el predio público. En el predio colindante se propone un desarrollo privado de usos mixtos: comercio, oficinas y vivienda, que garanticen diversas dinámicas urbanas. Smolka (2013) señala que el éxito de las operaciones urbanas depende de su capacidad de generar beneficios colectivos más allá del beneficio privado.

### Normativa de los predios

En el ámbito normativo de la UAU Pradera ver tabla 3:

**Tabla 3**

*Tabla resumen normativa UAU La Pradera*

CATEGORÍA	PREDIO N° 131507 (Público - Ministerio de Cultura y Patrimonio)	PREDIO N° 132975 (Privado - Urban Projects)
Área según escritura	13 004,65 m <sup>2</sup>	15 212,48 m <sup>2</sup>
Construcción existente	8 236,81 m <sup>2</sup>	3 016,82 m <sup>2</sup>
PIT	EE-PITU063	EE-PITU063
Uso General	Múltiple (M) / Equipamiento (E)	Múltiple (M)
Forma de ocupación	Aislada	Aislada
Edificabilidad básica	A43 (A2504-40) y A34 (A2502-10)	A52 (A1512-40) y A2502-10
COS PB	40%	40%
COS total (básica)	160%	480%
Número de pisos (básica)	4	12
Altura (básica)	16 m	48 m
Número de pisos (máxima)	24	24
Fuente normativa	MDMQ, 2025	MDMQ, 2025; EPMHV, 2024

Nota: Elaboración propia a partir de información del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (2025)

### Propuesta urbana y arquitectónica

La operación urbana de la UAU plantea distintos tipos de aportes en concepto de cargas urbanísticas. En primer lugar, se establece la dación obligatoria de suelo por un total de 4.047,93 m<sup>2</sup> entre los dos predios. Este suelo se destinará a la elaboración de un bulevar peatonal que conecte la Av. República con la calle San Salvador, como se muestra en la figura 14 (ver anexo 3). Asimismo, conforme a lo dispuesto en el COOTAD, se prevé la cesión del 15 % del predio

privado producto de la subdivisión; la superficie del 15% será destinada a una plaza pública (área que no se contabiliza dentro de las cargas urbanísticas).

**Figura 14**

*Dación de suelo por cargas urbanísticas UAU La Pradera*



Nota: Elaboración propia a partir de información de Urban Projects (2025)

De manera complementaria, se incluyen cargas en pago en especie, para la ejecución de obras en el espacio público con una inversión estimada de USD \$1'835.448,31 (Urban Projects, 2025). Este enfoque amplía la noción de aporte más allá de la simple transferencia de suelo, al incorporar mejoras en la infraestructura urbana, en concordancia con la visión de Smolka (2013) sobre el reparto equitativo de cargas mediante contribuciones directas al espacio público.

En cuanto a la propuesta de fraccionamiento del predio n.º 132975 (privado), modifica la morfología del predio y genera cinco nuevos lotes junto con las áreas destinadas a cesiones, como muestra la figura 16:

- Predio A: 1.669,16 m<sup>2</sup>
- Predio B: 2.480,66 m<sup>2</sup>
- Predio C: 1.937,22 m<sup>2</sup>
- Predio D: 2.388,35 m<sup>2</sup>
- Predio E: 1.698,54 m<sup>2</sup>
- Cesión COOTAD (15 %): 2.282,38 m<sup>2</sup>. (Urban Projects, 2025).

**Figura 15**

*Resultante de los predios UAU La Pradera*



Nota: Elaboración propia a partir de información de Urban Projects (2025)

**Figura 16**  
*Reestructuración parcelaria UAU La Pradera*

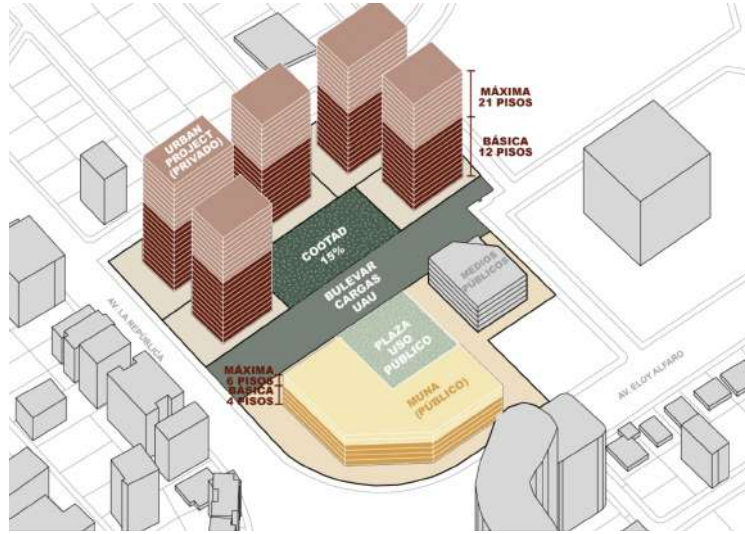


Nota: Elaboración propia a partir de información de Urban Projects (2025)

En lo arquitectónico, la propuesta del predio privado es desarrollar en cinco lotes subdivididos, cinco edificios de usos mixtos con un área total de 85 460,97 m<sup>2</sup> útiles, y en el predio público se propone construir el Museo Nacional del Ecuador (MUNA), con 25.000 m<sup>2</sup> de superficie útil. Esta combinación responde directamente al déficit de equipamientos culturales diagnosticado en el sector (EPMHV, 2024), y se ajusta a lo señalado por Lefebvre (1974) y Fainstein (2010), quienes sostienen que el derecho a la ciudad implica también garantizar el acceso equitativo a bienes culturales y simbólicos (Ver figura 17).

**Figura 17**

*Propuesta plan masa UAU La Pradera*



Nota: Elaboración propia a partir de información de Urban Projects (2025)

**Beneficios y reparto**

Los beneficios urbanísticos de la UAU son de USD \$15 423.983 con una participación al municipio del DMQ de USD \$4 318.715, equivalente al 28% del beneficio, calculada a través de la fórmula de la COD. La distribución de cargas entre propietarios se establece en proporción al beneficio obtenido: el privado aprovecha 9 pisos adicionales de la básica y el Ministerio de Cultura 2 pisos (EPMHV, 2025).

En resumen, la UAU La Pradera representa un caso paradigmático por tres razones: primero, porque propone aprovechar casi toda la edificabilidad máxima prevista en el predio privado; segundo, porque además de la dación de suelo, incluye obras en el espacio público; y tercero, porque responde a la disposiciones del PUGS en cuanto a mixticidad, movilidad activa y equipamientos culturales.

Este ejemplo ilustra cómo la UAU puede funcionar como un instrumento redistributivo que equilibre intereses privados y públicos, reforzando el principio de justicia espacial (Soja, 2010; Rolnik, 2014). Sin embargo, el proceso de aprobación sigue en curso, con más de un año de procesos y negociaciones (ver anexo 3).

**Tabla 4**

*Ficha resumen del cálculo de beneficios preliminar de la UAU La Pradera*

<b>FICHA RESUMEN DE CARGAS Y BENEFICIOS DE LA UNIDAD DE ACTUACIÓN URBANÍSTICA "LA PRADERA" - 08/MAYO/2025</b>						
<b>DATOS GENERALES DE LA UAU</b>						
Nombre UAU	La Pradera	<b>NORMA PUOS</b>		<b>NORMA PUGS</b>		
No. Predios	2	Uso del suelo	Equipamiento; Múltiple	Uso del suelo	Equipamiento; Múltiple	
Área terreno (m2)	28.217,13	Zonificación	A10 (A604-50); A24 (A612-50)	Edif. Básica	A51 (A2504-40); A34 (A2502-10); A52 (A1512-40)	
				Edif. Máxima	A56 (A2524-40); A56 (A1524-40)	
<b>BENEFICIO EN LA UAU</b>						
Monto del beneficio en la UAU		<b>\$15.423.983</b>				
Porcentaje participación DMQ		<b>0,28</b>				
Monto de participación del DMQ		<b>\$4.318.715</b>				
<b>BENEFICIO POR INCREMENTO DE EDIFICABILIDAD</b>						
Área terreno (m2)	28.217,13	MAYOR NÚMERO DE PISOS EN EL PROYECTO		24,00		
Afectaciones (m2)	0,00	TIPO DE ESTRUCTURA DE LAS EDIFICACIONES		ACERO/METÁLICO		
Cesiones (m2)	6.118,12	USOS EDIFICACIONES PARA "Fu"		1) Cultura, 2) Comercio, 3) Oficina, 4) Residencia		
Área Neta (m2)	22.099,01	M2 A COMPRAR (Ae)		<b>46.034,23</b>		
Potencial m2 compra	212.150,48	Beneficio (B1)		<b>\$12.957.716</b>		
Propuesta Proy (m2)	<b>46.034</b>					
<b>BENEFICIO POR CAMBIO DE USO DEL SUELO</b>						
Uso(s) del suelo PUOS	Equipamiento	Beneficio (B2)		<b>\$2.466.267</b>		
Uso(s) principal PUGS	Múltiple					
<b>BENEFICIO POR CAMBIO DE LOTE MÍNIMO</b>						
¿Aplica cambio de Lote Mínimo?	NO	Beneficio (B3)		<b>\$0</b>		
IRIm	0,00					
<b>CARGAS Y APORTES POR PREDIOS EN LA UAU</b>						
CARGA	SUELO			CONSTRUCCIÓN		
	Área m2	V/unitario	V/total	Área m2	V/unitario	V/total
Suelo (Bulevar) - INMOBILIAR	1.075,20	\$ 855,94	\$ 931.060	1.075,20	\$ 300,00	\$ 322.580,00
Suelo (Bulevar) - UPROJECTS	2.761,05	\$ 562,18	\$ 1.552.207	2.761,05	\$ 300,00	\$ 828.315,00
Suelo (Fraccionamiento COOTAD) - UPROJECTS	-	\$ -	\$ -	2.281,87	\$ 300,00	\$ 684.581,60
EFFECTIVO						\$ 11,71
<b>TOTAL</b>	<b>3.836,25</b>	<b>-</b>	<b>\$ 2.483.267</b>	<b>6.118,12</b>	<b>-</b>	<b>\$ 1.835.448,31</b>
<b>TOTAL VALOR CARGA</b>						<b>\$4.318.715</b>
<b>REPARTO EQUITATIVO DE CARGAS Y BENEFICIOS</b>						
PREDIO	% PARTICIPACIÓN	Edificabilidad Básica (m2)	Área adicional adquirida	Edificabilidad Final (m2)	TOTAL PISOS	
131507	22%	19.087,12	9.924	29.011,51	\$ 6	
132975	78%	48.813,88	36.110	84.923,71	\$ 21	
<b>TOTAL</b>		<b>67.901,00</b>	<b>46.034</b>	<b>113.935,23</b>		
<b>OBSERVACIONES</b>						

Nota: Elaboración propia a partir de información Urban Projects (2025)

### 3.2.3. Etapa de aprobación

#### Negociación y aprobación

En cuanto a la negociación y aprobación, la UAU La Pradera se encuentra aún en desarrollo de la etapa de formulación.

### **3.3 Comparación de los estudios de caso: UAU Metro Quitumbe vs. UAU La Pradera**

Este subcapítulo compara las dos UAU analizadas en el subcapítulo 3.1 y 3.2, a partir de cinco criterios: localización y centralidad; naturaleza de la iniciativa; aprovechamiento de la norma urbanística; diseño y ejecución de cargas/beneficios; y gobernanza y tramitología. La comparación se apoya en el PUGS/Ordenanzas del DMQ, expedientes técnicos de la EPMHV, y en entrevistas semiestructuradas realizadas a actores clave (ver anexos 4-8).

#### **Localización y centralidad**

La UAU Metro Quitumbe se ubica en el sur de Quito, aledaña a la Estación Quitumbe del Metro y al Terminal Terrestre, se conforma como un nodo intermodal con oportunidades de regeneración urbana sobre predios subutilizados (MDMQ, 2024). Su ubicación convierte la UAU en un frente de transformación urbana donde el acceso al transporte público masivo puede ser un motor de reconfiguración territorial. Según Lefebvre (1974), el acceso a la movilidad constituye un derecho urbano que garantiza la materialización del derecho a la ciudad, lo que hace de Quitumbe, como sector, parroquia y nodo de movilidad, un nodo estratégico y de centralidad metropolitana en desarrollo para grandes transformaciones urbanas.

La UAU La Pradera, se ubica en el hipercentro del DMQ entre las avenidas Eloy Alfaro, República y Amazonas, a pocos metros de la Estación de Metro La Carolina, dentro de una de las centralidades metropolitanas con mayor jerarquía en el modelo policéntrico de la ciudad (MDMQ, 2024). La Pradera opera sobre una centralidad consolidada que incentiva altos índices de edificabilidad.

La diferencia entre ambas UAU radica en que Quitumbe requiere activar procesos de regeneración, mientras que La Pradera se apoya en condiciones consolidadas de centralidad y eso ayuda a la atracción de inversión privada de gran escala.

#### **Naturaleza de la iniciativa**

Quitumbe está conformada por dos predios privados, uno que pertenece a una empresa local y el otro que fue adquirido por una gran empresa promotora extranjera al tiempo de la aprobación del primer PUGS. En cambio, La Pradera, está conformada por un predio público (Ministerio de Cultura y Patrimonio) y uno privado (Urban Projects), por lo que es una iniciativa público privada. En ambos casos el Operador Urbano será quien gestione las iniciativas de UAU (EPMHV).

Se debe destacar que la conformación de la UAU La Pradera tiene dinámicas más complejas de negociación, al combinar usos y actividades culturales como la construcción del Museo Nacional del Ecuador en el predio público, con intereses que consideren la rentabilidad inmobiliaria en el predio privado (EPMHV, 2024, 2025).

Desde el sector privado, el entrevistado Murcasel (gestor inmobiliario Urban Projects) señaló que al inicio existió resistencia al desarrollo de la UAU La Pradera en el directorio de Urban Projects (empresa propietaria del predio privado de la UAU La Pradera) debido a la inseguridad jurídica por cambios normativos recientes, como la transición de ZUAE (Zonas Urbanísticas Arquitectónicas Especiales) y la herramienta de ecoeficiencia a la actualización del PUGS, lo que generó desconfianza para avanzar con la inversión (A. Murcasel, comunicación personal, 30 de agosto de 2025). Esto refleja que los constantes cambios normativos pueden detener procesos de inversión por la carencia de estabilidad institucional y normativa, sumado a la falta de conocimiento sobre la nueva norma que debió ser impartido por el Municipio previamente

### **Aprovechamiento de la norma urbanística**

En la UAU Metro Quitumbe, la normativa permite desde 2 pisos (edificabilidad básica) hasta 20 pisos por medio de compra de edificabilidad máxima (MDMQ, 2024). Sin embargo, el proyecto solo llegará a construcciones de baja altura de dos pisos, alcanzando un área construida de aproximadamente 48.732 m<sup>2</sup> útiles, lo que representa una subutilización de la capacidad normativa disponible

(EPMHV, 2025). En ese sentido, es importante tener en cuenta lo que sostiene Chávez “(...) *se cometieron errores de planificación: no siempre se entendió el mercado y se asignaron normas urbanísticas que no fueron atractivas para los promotores. Eso explica por qué algunas UAU, como Quitumbe, no cumplieron las expectativas: tenían 20 pisos posibles, pero los privados optaron por proyectos de baja altura, lo que redujo mucho el beneficio colectivo*” (M. Chávez, comunicación personal, 1 de septiembre de 2025).

A esto, se suma que el giro de negocio de uno de los propietarios del suelo es de carácter comercial, para quién, generar un proyecto de comercio en 20 pisos, no sería sostenible para su inversión; y, además reflexionar que las grandes transformaciones urbanas planificadas para Quitumbe, como centralidad metropolitana, no sean percibidas como obligaciones de costos excesivos donde el propietario privado debe usar de manera rigurosa la norma máxima, en ese caso, el Municipio sería una entidad pública absolutista lejos de incentivar de manera democrática el buen uso de la norma urbanística.

En la UAU La Pradera, en el predio público se puede edificar entre 4 (básica) y 24 pisos (máxima), mientras que el privado entre 12 (básica) a 24 pisos (máxima) (MDMQ, 2024). El proyecto privado plantea cinco torres de 21 pisos, aprovechando casi toda la edificabilidad máxima permitida aprovechando un mayor volumen edificable; además parte de la actuación urbanística es la construcción del Museo Nacional del Ecuador en el predio público

La comparación muestra dos escenarios que contrastan completamente: UAU Metro Quitumbe, con una norma generosa pero totalmente subutilizada, donde el Municipio se ve imposibilitado de capturar el mayor beneficio en el reparto de cargas urbanísticas; y, la UAU La Pradera, con un alto aprovechamiento normativo que fue aprovechado por la iniciativa pública-privada que genera beneficios para las partes consecuentes con las cargas urbanísticas más relevantes para la ciudad.

### **Diseño y ejecución del reparto de cargas y beneficios**

En la UAU Metro Quitumbe, el aporte principal se centró en la dación de suelo con 6.617 m<sup>2</sup> destinados a espacio público y conectividad peatonal hacia el Metro, con una participación municipal calculada en 22 % de los beneficios por medio de la fórmula de la COD (Ordenanza Metropolitana 03-2024; EPMHV, 2025). Sin embargo, al dar exclusivamente suelo, el impacto en la infraestructura y el espacio público inmediato resulta limitado.

En la UAU La Pradera, las cargas son más diversas, se contempló la dación obligatoria de suelo de 4.047,93 m<sup>2</sup>, la cesión del 15 % del predio privado por subdivisión para una plaza pública (no se contempla como carga urbanística) y la ejecución de obras en espacio público por un valor estimado en USD 1'835.448,31 (Urban Projects, 2025). Murcasel subrayó que este enfoque amplía las cargas más allá de la simple transferencia de suelo, incorporando inversiones en infraestructura urbana (A. Murcasel, comunicación personal, 30 de agosto de 2025).

### **Gobernanza y tramitología**

Los dos estudios de caso reflejan las trabas y complicaciones de un instrumento nuevo y reciente. En Quitumbe, la aprobación final de la UAU recayó en la Secretaría de Hábitat y Ordenamiento Territorial (SHOT), aunque el proceso técnico, económico y legal fue liderado por el Operador Urbano (EPMHV). Para Tapia (2025), este esquema fue ineficiente *“lo lógico hubiera sido que la delegación vaya al gerente de la empresa, no al secretario, porque la Secretaría no estaba enterada del proceso”* (V. Tapia, comunicación personal, 29 de agosto de 2025). Este desfase confirma lo descrito por Fainstein (2010) como fragmentación de la gobernanza urbana.

En la UAU La Pradera, la negociación se ha prolongado casi a dos años, a causa de la inseguridad normativa y la complejidad del carácter público-privado ya que al inicio, el sector público tenía el plan de vender lotes como resultado del fraccionamiento en su predio y posteriormente se definió la ejecución del MUNA. Murcasel (2025) reconoció que la inestabilidad de los marcos legales y la poca

información y entendimiento normativo de inicio, ralentizó la toma de decisiones del directorio privado (A. Murcasel, comunicación personal, 30 de agosto de 2025).

Desde un enfoque jurídico, Mejía (2025) señaló que parte de los retrasos es por la mezcla de exigencias entre la aprobación de la UAU y el licenciamiento, lo que genera confusión procedimental. En sus palabras: *“cuando se quiere aprobar una UAU, no puedes pedirle cosas que corresponden al licenciamiento de construcción, porque eso retrasa todo el proceso”* (A. Mejía, comunicación personal, 2 de septiembre de 2025).

En la misma línea, Chávez (2025), ex gerente del operador urbano, advirtió sobre la falta de claridad en los entregables y la tendencia a incorporar requisitos que no corresponden a esta fase. Según él: *“el diseño de los lotes no tiene que estar definido, pero el de las cargas sí, porque (...) estás manejando dinero público, entonces ahí sí tiene que haber un detalle específico al centavo de qué es lo que vas a gastar”* (M. Chávez, comunicación personal, 1 de septiembre de 2025).

En síntesis, ambos casos evidencian que la falta de claridad procedimental y la mezcla de exigencias técnicas, conforme avanza el desarrollo de la UAU, generan discrepancias, discrecionalidad e inseguridad jurídica para la inversión tanto pública como privada.

### **Conclusiones comparativas**

Comparando ambos casos, la UAU La Pradera se muestra más articulada entre la centralidad, aprovechamiento normativo y diseño de cargas, generando una propuesta más clara y completa (UAU en desarrollo)La UAU Metro Quitumbe, aunque cumple con la dación de suelo y aporta a la conectividad, refleja la subutilización del suelo y la edificabilidad, sin embargo, es importante mencionar como resalta Chávez (2025), que es posible que existió un error en la asignación de la norma desde el PUGS, dando un edificabilidad tan alta a un sector que no responde a ese mercado (M. Chávez, comunicación personal, 1 de septiembre de 2025).

Ambos casos ponen en evidencia la necesidad de mejorar las determinantes normativas del Plan general además de los procesos de aprobación, clarificando la diferencia entre: 1. la norma asignada y los lineamientos territoriales a cumplir, como primer paso; 2. la gestión y la aprobación de una UAU, como segundo paso; 3. el licenciamiento para la habilitación del suelo, el proyecto arquitectónico y las cargas urbanísticas, como tercer paso. Adicionalmente, es evidente que se necesita fortalecer la gobernanza interinstitucional para reducir discrecionalidad y dar mayor claridad a los actores privados y públicos, propietarios del suelo.

Tal como sostienen Soja (2010) y Rolnik (2014), la justicia espacial en la ciudad depende no solo de la redistribución equitativa de cargas y beneficios, sino también de la eficacia institucional para garantizar que los instrumentos urbanos se traduzcan en resultados tangibles en el territorio. En Quito, las experiencias de La UAU Metro Quitumbe y la UAU La Pradera representan aprendizajes prematuros sobre cómo alinear la normativa con la práctica, así lo sostiene Murcasel (2025) *“fueron procesos complejos porque éramos pioneros. No había otra UAU en gestión. Estábamos literalmente abriendo camino con machete, sin referentes locales. Había ejemplos en Barcelona o en otras ciudades, pero en Quito no”* (A. Murcasel, comunicación personal, 30 de agosto de 2025).

## **CAPÍTULO IV: DISCUSIÓN**

Una vez analizado el marco teórico de los instrumentos de gestión del suelo, el reparto equitativo de cargas y beneficios y las unidades de actuación urbanísticas, así como en análisis comparativo de la normativa y los flujos de procesos de las UAU en el contexto del DMQ frente a la experiencia de Bogotá y tras la investigación realizada sobre dos estudios de caso en el DMQ y su proceso en la aprobación, en el presente capítulo se expone las dificultades más relevantes identificadas y la formulación de lineamientos que permitan mejorar los procesos y procedimientos administrativos de aprobación de las unidades de actuación urbanística en el DMQ.

#### **4.1. Dificultades en la normativa y en el procedimiento administrativo**

Los análisis comparativos entre lo normativo y los estudios de caso presentados, resaltan aspectos normativos, procedimentales y operativos que no sucedieron o que se encuentran poco eficientes en su aplicación por lo que, este apartado expone las principales dificultades que llevan a una reflexión integral de los instrumentos normativos y procedimentales para el DMQ. Es así que, se señala lo siguiente:

##### **Dificultades Normativas**

En el inicio de la gestión de los primeros casos de UAU como son Metro Quitumbe y La Pradera, no existió el detalle de los procedimientos de aplicación de las UAU en el DMQ lo que generó que el desarrollo de estas resoluciones administrativas se realizaron de manera paralela al avance de estas operaciones urbanas, donde se encontraron vacíos en el camino, contradicciones, una aplicación fragmentada de la figura y sobre todo una prolongación del tiempo de aprobación (Cando, comunicación personal, 31 de agosto de 2025).

A causa de esto, uno de los principales problemas se relaciona con el cálculo de cargas y beneficios en la etapa de formulación de las UAU. Por un lado, para dicho cálculo en las UAU delimitadas desde el PUGS se aplica la fórmula de la COD, mientras que para las UAU previstas en planes parciales la normativa exige aplicar el método residual con base en valores de mercado (MDMQ, 2024). Esta diferencia que no se encuentra normada ni detallada con su respectiva metodología, puede generar incertidumbre y más preguntas en los actores privados, adicionalmente, limita la comparación y análisis de los beneficios entre operaciones y concertaciones entre el público y el privado. La ausencia normativa limitará en un futuro la implementación del instrumento en ese contexto, donde se prevé que los planes parciales jugarán un rol más importante en el futuro (M. Chávez, comunicación personal, 1 de septiembre de 2025).

Otra dificultad que se encuentra en el ámbito normativo es la separación de los procedimientos en varios instrumentos normativos. Actualmente existen tres resoluciones diferentes emitidas por dos entidades públicas; la primera sobre

Planes Urbanísticos Complementarios donde se determina el proceso de un plan parcial que contienen UAU; la segunda sobre delimitación, gestión y ejecución de UAU donde se dispone de procedimientos, requisitos y entregables; y una tercera sobre el reparto de cargas y beneficios en los procesos de planes parciales y sus UAU.

La dificultad radica en que se debe prever y entender al menos tres resoluciones juntas donde cada una puede variar según las atribuciones de cada entidad municipal. Esto ha ralentizado el proceso (según los estudios de caso analizados), dispersión en los criterios de aplicación y de aprobación además que, ha generado interpretaciones entre los actores público y privado en el momento de su concertación (A. Mejía, comunicación personal, 2 de septiembre de 2025).

### **Dificultades procedimentales**

En el ámbito procedimental, el proceso actual contempla fases de delimitación, diagnóstico, elaboración del plan masa, propuesta definitiva, aprobación y adopción contenidas en tres etapas: delimitación, formulación y aprobación de las UAU. Sin embargo, su aplicación en la revisión de los estudios de caso, ha mostrado algunas dificultades, por ejemplo: no debería existir una definición de plazos rígidos para la entrega de documentos ya que los plazos rígidos no se ajustan a una realidad donde existen mesas técnicas de discusión y negociación. Los espacios de articulación donde integran actores públicos y privados, requieren flexibilidad para alcanzar consensos, al contrario de lo que sí debe suceder con los entregables y respuestas desde las entidades públicas, siendo que estos se rigen a los tiempos establecidos en el Código Orgánico Administrativo y su reglamentación.

Otra gran dificultad se genera por el rol que actualmente cumple el Operador Urbano en Quito, ya que esta entidad asume la responsabilidad de elaborar los diagnósticos urbanos, esto implica un uso importante de recursos públicos para completar y fortalecer cada vez las capacidades técnicas multidisciplinares que esta actividad amerita; en contraste tenemos el caso Bogotá, donde los

diagnósticos urbanos en el marco de un plan parcial se realizan desde el promotor privado, con posterior validación del operador. Tomando en cuenta la experiencia desde Colombia se podría agilizar los procesos y distribuir mejor las responsabilidades entre los actores de la operación urbanística (I. Gallo, comunicación personal, 2 de septiembre de 2025).

De igual forma, existe contradicciones en la elaboración del plan masa y el cálculo de cargas y beneficios, ya que el plan masa le corresponde presentar al promotor privado y por ende la presentación de dicho cálculo, conforme la metodología definida en la resolución administrativa del reparto de cargas y beneficios y, el Operador Urbano, sin embargo, duplica esta actividad realizando también, los cálculos del reparto de las cargas y beneficios enmarcados en la actividad de revisión exhaustiva de la información que entrega el promotor privado. Esto refleja la falta de claridad en los procedimientos y limita la eficiencia del proceso.

### **Dificultades operativas**

En el ámbito operativo, la principal dificultad es la sobrecarga de funciones del Operador Urbano, ya que en la actualidad esta entidad ejecutora no sólo coordina y válida, sino también, realiza diagnósticos urbanos, calcula cargas y beneficios, lidera mesas técnicas, emite informes de pertinencia y de habilitación del suelo, y además, revisa planos y detalles arquitectónicos, de ingenierías y de costos de las cargas urbanísticas a ejecutar por la actuación urbana, con un equipo de técnicos muy reducido y con otras funciones que la Empresa Pública Metropolitana de Hábitat y Vivienda debe atender, lo que resulta insostenible a mediano y largo plazo. En poco tiempo, se espera un aumento de procesos de UAU (según el PUGS) y el desarrollo de planes parciales para sus aprobaciones de UAU, donde el Operador Urbano del DMQ difícilmente podrá cubrir toda la demanda con la restringida capacidad operativa, generando un cuello de botella institucional.

Otro problema operativo es la falta de diversificación en los modelos de gestión, la normativa debería permitir la existencia de operadores urbanos privados que

puedan complementar la capacidad técnica del operador público, ya que en poco tiempo habrá una acumulación de proyectos sin capacidad de una pronta respuesta, lo que desincentiva la participación del sector privado en operaciones de gran escala e importancia.

Finalmente, existe una fragmentación entre la aprobación de la UAU y los procesos posteriores que son los de licenciamiento, registro catastral y registro de la propiedad. El operador urbano no cuenta con las atribuciones y funciones para intervenir en estas etapas, lo que obliga a los promotores o dueños del suelo a reiniciar trámites de licenciamiento en otras instancias, duplicando tiempos y esfuerzos.

#### **4.2. Lineamientos para la mejora de los procedimientos**

El presente subcapítulo se construye en base a las dificultades identificadas en el anterior apartado, en base a los tres ámbitos analizados: normativo, procedimental y operativo; por lo que, se proponen lineamientos que refuerzan los procedimientos y guían una mejora en la aplicación. La tabla 5 muestra una síntesis de esas dificultades y en contraste una propuesta de mejora.

##### **Tabla 5**

*Dificultades y lineamientos de mejora para la aprobación de las UAU en el DMQ.*

ÁMBITO	DIFICULTADES IDENTIFICADAS	LINEAMIENTOS DE MEJORA
<b>Normativo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Normativa construida paralelamente a las primeras UAU, con vacíos y contradicciones.</li> <li>- Diferencia metodológica en el cálculo de cargas y beneficios (COD vs. método residual).</li> <li>- Inexistencia de procedimientos para UAU de planes parciales.</li> <li>- Dispersión normativa en tres resoluciones separadas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Consolidar en un solo cuerpo normativo los lineamientos de las UAU.</li> <li>- Diferenciar u homologar de manera clara, procedimientos entre UAU del PUGS y de planes parciales.</li> <li>- Homologar metodología de cálculo de cargas y beneficios.</li> <li>- Elaborar reglamentos específicos para UAU en planes parciales.</li> </ul>
<b>Procedimental</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- El operador urbano asume diagnósticos, generando uso excesivo de recursos públicos.</li> <li>- Duplicidad en la elaboración del plan masa y cálculos de cargas y beneficios.</li> <li>- Falta de claridad en los roles de promotor y operador.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Flexibilizar plazos, manteniendo los tiempos obligatorios solo para respuestas institucionales.</li> <li>- Delegar a los promotores la elaboración de diagnósticos y cálculos, con validación del operador.</li> <li>- Redefinir procedimientos con distribución clara de roles.</li> </ul>
<b>Operativo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sobrecarga de funciones del operador urbano (diagnósticos, cálculos, coordinación e informes).</li> <li>- Riesgo de cuello de botella ante el aumento de proyectos.</li> <li>- Ausencia de operadores privados que complementen al público.</li> <li>- Fragmentación entre la aprobación de la UAU y los procesos de licenciamiento, catastro y registro de propiedad.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reconfigurar al operador urbano como ente gestor y articulador, no ejecutor.</li> <li>- Incorporar operadores privados bajo supervisión pública.</li> <li>- Dotar al operador de facultades para actuar como entidad colaboradora en licenciamiento (LMU10 y LMU20), catastro y registro.</li> <li>- Reforzar el rol del operador en el seguimiento y fiscalización de obligaciones urbanísticas.</li> </ul>

Nota: Elaboración propia a partir de información de entrevistas a Tapia (2025), Cando (2025), Chávez (2025), Mejía (2025), Gallo (2025), y normativa del MDMQ (2024).

Se hace hincapié en dos aspectos: consolidar la normativa y procedimientos que han sido construidos para la delimitación, gestión y ejecución de las UAU; y, revisar las funciones y atribuciones del Operador Urbano. El primero tiene una referencia sólida de los primeros pasos con las tres UAU gestionadas hasta la fecha y, el segundo, puede aliviar la carga operativa y gasto público que puede generar la gestión de varias UAU al mismo tiempo. Una gestión asociada y de actuaciones compartidas permitiría pensar en operadores urbanos desde el sector privado.

Adicionalmente, en la presente investigación se propone un flujo procedimental mejorado, basado en el actual, para la aprobación de las UAU en el DMQ que responde a todos los análisis realizados en los anteriores capítulos y a los

lineamientos de mejoras propuestos, con el fin de que sea un proceso más eficiente y eficaz y responda de mejor manera las futuras UAU que se aplicarán en el DMQ, expuesto a continuación:

**Figura 18**  
*Propuesta flujo UAU PUGS DMQ*



Nota: Elaboración propia (2025)

## CONCLUSIONES

La presente investigación permitió comprender con claridad los factores en los procesos y procedimientos que dilataron la aplicación de las UAU en el DMQ. A partir del análisis normativo, comparativo y de casos de estudio, se confirma que el problema no está en la ausencia de un marco legal, sino en la manera en que ese marco se ha implementado. Por ejemplo, la fragmentación de instructivos, la inestabilidad de los procedimientos y la falta de socialización a los diferentes actores involucrados, han generado incertidumbre, retrasos, desconfianza y, en algunos casos, un estancamiento de las iniciativas.

Las UAU tienen un gran potencial para ser un mecanismo de redistribución urbana sin embargo, es temprano para visibilizar resultados tangibles. Aunque el PUGS de Quito incorporó este instrumento como una pieza clave, en la práctica se ha demostrado que la ausencia de lineamientos claros debilita su alcance. Esto tiene implicaciones importantes: si el instrumento continúa aplicándose de manera fragmentada desde la institución en varios instructivos, existe el riesgo de que se perciba como un obstáculo burocrático más, en lugar de una oportunidad para lograr un desarrollo urbano justo y sostenible.

Los casos de estudio demuestran con detalle esta conclusión. La UAU Metro Quitumbe revela que los procesos en predios privados pueden convertirse en escenarios de negociación interminables cuando no existe un referente claro. La falta de procesos unificados generó dudas sobre la forma en que debía aplicarse la norma, lo que prolongó innecesariamente los tiempos de aprobación. En la UAU La Pradera, donde se combinan predios públicos y privados, la complejidad aumentó aún más. La presencia del Estado como propietario exigía lineamientos más precisos que aún no llegan a concretarse, y esto retrasa la toma de decisiones. Ambos casos reflejan un mismo problema: la necesidad urgente de generar seguridad jurídica y metodológica para todos los actores, sin excepción.

La comparación normativa con la experiencia de Bogotá, la existencia de un marco normativo estable desde finales de los años noventa les ha permitido consolidar una cultura de gestión en torno a los planes parciales y a las UAU. Los actores, públicos y privados, reconocen con claridad las reglas del juego y saben qué esperar de cada etapa. En Quito, por el contrario, los constantes cambios y ajustes a los procedimientos administrativos han alimentado la percepción de que se trata de un proceso incierto y complejo. Esta diferencia explica por qué Bogotá ha podido avanzar de manera sostenida en la implementación de sus instrumentos, mientras que Quito apenas inicia un camino que, sin reformas de fondo, corre el riesgo de volverse lento y poco eficaz.

Desde el punto de vista teórico, este trabajo aporta evidencia de que la justicia espacial no depende únicamente de la existencia de marcos regulatorios, es indispensable contar con instituciones capaces de gestionar marcos normativos de manera coherente, eficiente y con visión de largo plazo. El principio del reparto equitativo de cargas y beneficios, se debilita cuando los actores no perciben reglas claras. Esto obliga a repensar la manera en que se construyen los instrumentos de gestión de suelo: deben convertirse en procesos confiables en la implementación.

La investigación demuestra que la falta de coordinación interinstitucional es uno de los principales factores que obstaculizan la implementación de las UAU. Los tiempos prolongados de aprobación no se explican solo por la complejidad técnica de los proyectos, sino también por la multiplicidad de actores institucionales, informes, requisitos y validaciones que no siempre se articulan entre sí. Esta situación genera costos adicionales para los promotores privados, desincentiva la participación y debilita la credibilidad del instrumento. Una de las consecuencias más preocupantes es que, al prolongarse los plazos, los proyectos pierden viabilidad económica, lo que impide materializar el reparto equitativo que originalmente se buscaba.

Otra conclusión relevante es que la socialización temprana de los procesos resulta esencial. Los casos estudiados evidencian que muchos de los retrasos se debieron a que los propietarios desconocían el alcance y la lógica de las UAU. Esto puede causar que los actores privados tiendan a percibirlos como un castigo o una imposición. Esto genera resistencia, cuando en realidad el éxito del instrumento depende de la cooperación entre todas las partes.

La investigación también permite identificar limitaciones. La principal es el carácter incipiente de las UAU en Quito: al haber muy pocos casos en marcha, la base experimental es limitada. Esto impide realizar comparaciones más amplias. Sin embargo, esta limitación constituye una oportunidad para estudiar las experiencias pioneras y ofrecer insumos importantes para ajustar los procesos y procedimientos y evitar que se repitan errores en el futuro.

Otra limitación es que el análisis se centró en dos primeros casos representativos, lo cual restringe la diversidad de situaciones. Si bien Quitumbe y Pradera son ejemplos claros de los problemas existentes, en el futuro será necesario estudiar otros contextos y escalas para obtener una visión más completa. Asimismo, la investigación se enfocó en los aspectos normativos y procedimentales, dejando abierta la necesidad de profundizar en el impacto económico y social de las UAU, así como en la manera en que modifican la distribución de plusvalías en la ciudad.

Lo innovador de este trabajo radica en haber sistematizado las experiencias iniciales de las UAU en Quito por primera vez, contrastándolas con un referente internacional consolidado. Esto representa un aporte tanto académico como práctico. En lo académico, permite enriquecer el debate sobre la gestión del suelo en América Latina y mostrar que la existencia de normas no basta para lograr equidad urbana. En lo práctico, ofrece a los tomadores de decisión un conjunto de lineamientos que pueden servir para mejorar los procesos y generar confianza en el instrumento.

Se recomienda consolidar un procedimiento único y estable que evite la dispersión normativa y reduzca la discrecionalidad. Adicionalmente, se recomienda fortalecer las capacidades técnicas y jurídicas de las instituciones responsables, dotándolas de recursos y personal suficiente para acompañar procesos complejos. Finalmente, se propone diseñar programas de socialización y capacitación dirigidos a propietarios y desarrolladores, con el fin de explicar de manera clara los beneficios colectivos que generan las UAU y así reducir la resistencia inicial.

Este trabajo demuestra que las UAU son un instrumento de planeamiento y gestión necesario para alcanzar mayor equidad urbana en Quito, pero su éxito dependerá de superar los vacíos administrativos y de gobernanza que hoy limitan su aplicación.

## REFERENCIA BIBLIOGRAFÍA

Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (2021). Decreto 555 de 2021. *Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C.*

<https://www.alcaldiabogota.gov.co>

Alcaldía del Distrito Metropolitano de Quito. (2025). *Resolución No. ASMQ 008-2025: Delegación de facultades a la SHOT para aprobar Unidades de Actuación Urbanística mediante resolución administrativa.* Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (2021). *Decreto 555 de 2021: Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C.*

<https://www.alcaldiabogota.gov.co>

Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (2024). *Decreto 327 de 2024: Tratamiento de desarrollo urbanístico en el Distrito Capital.*

<https://www.alcaldiabogota.gov.co>

Alterman, R. (2012a). Land use regulations and property values: The “windfalls capture” idea revisited. In N. Brooks, K. Donaghy, & G. Knaap (Eds.), *The Oxford handbook of urban economics and planning* (pp. 755–786). Oxford University Press.

- Alterman, R. (2012b). Planning and land use regulation. In S. J. Smith (Ed.), *International encyclopedia of housing and home* (pp. 370–377). Elsevier.
- Angel, S., Parent, J., Civco, D., Blei, A., & Potere, D. (2011). The dimensions of global urban expansion: Estimates and projections for all countries, 2000–2050. *Progress in Planning*, 75(2), 53–107.  
<https://doi.org/10.1016/j.progress.2011.04.001>
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial 449.
- Bahl, R. W., & Linn, J. F. (1992). *Urban public finance in developing countries*. Oxford University Press.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2015). *Instrumentos de gestión de suelo en América Latina: Experiencias y lecciones*. BID.  
<https://publications.iadb.org>
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2017). *Ciudades para la vida: Hacia una nueva agenda urbana en América Latina y el Caribe*. BID.  
<https://publications.iadb.org>
- Barrera, G. A., & González, C. J. (2022). Elementos para una agenda urbana progresista en las ciudades de Ecuador. In FES-ILDIS

Ecuador (Ed.), *Quito: Realidades, desafíos y alternativas* (pp. 19–57). EDI PUCE.

Borja, J. (2003). *La ciudad conquistada*. Alianza Editorial.

Borrero, J., Gómez, L., & Rojas, E. (2011). *Instrumentos de financiamiento del desarrollo urbano en América Latina*. Lincoln Institute of Land Policy.

Bowen, G. A. (2009). Document analysis as a qualitative research method. *Qualitative Research Journal*, 9(2), 27–40.  
<https://doi.org/10.3316/QRJ0902027>

Bromley, R. (2004). Power, property and poverty: Why redevelopment rarely happens the way it should. In F. Mirafteb & N. Kudva (Eds.), *Cities of the global south reader* (pp. xx–xx). Routledge.

Empresa Pública Metropolitana de Hábitat y Vivienda. (2024). *Informe técnico de viabilidad para la delimitación y gestión de la UAU Metro Quitumbe*. Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

Empresa Pública Metropolitana de Hábitat y Vivienda. (2024). *Resolución No. EPMHV-GG-2024-0022-R: Delimitación, gestión y ejecución de Unidades de Actuación Urbanística*. Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

Empresa Pública Metropolitana de Hábitat y Vivienda. (2025). *Informe técnico de viabilidad para la delimitación y gestión de la UAU La Pradera*. Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

Empresa Pública Metropolitana de Hábitat y Vivienda. (2025). *Resolución No. EPMHV-GG-2025-0015-R: Delimitación, gestión y ejecución de las Unidades de Actuación Urbanística*. Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

Fernández Maldonado, A. M. (2018). Urban planning and housing policies in Latin America: Learning from the past and present. *Progress in Planning*, 122, 1–31.  
<https://doi.org/10.1016/j.progress.2017.06.001>

González, C. (2015). *Instrumentos de gestión de suelo en América Latina*. Lincoln Institute of Land Policy.

Harvey, D. (2012). *Rebel cities: From the right to the city to the urban revolution*. Verso.

Jaramillo, S. (2009). *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano*. Universidad de los Andes.

Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo. (2016, 5 de julio). Registro Oficial Suplemento 790.  
<https://www.habitatyvivienda.gob.ec>

- Maldonado Copello, M., & Smolka, M. O. (2003). Capturing value of land for public finance: Prospects for land value taxation in Latin America. *Land Lines*, 15(1), 6–13. Lincoln Institute of Land Policy.
- Marcuse, P. (2009). From critical urban theory to the right to the city. *City*, 13(2–3), 185–197. <https://doi.org/10.1080/13604810902982177>
- Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. (2011a). *Ordenanza Metropolitana No. 106: Régimen administrativo de incremento de número de pisos y captación del incremento patrimonial por suelo creado en el Distrito Metropolitano de Quito, modificatoria de la Ordenanza Metropolitana No. 255*. <https://www.quito.gob.ec>
- Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. (2011b). *Ordenanza Metropolitana No. 0172: Régimen administrativo del suelo del Distrito Metropolitano de Quito*. <https://www.quito.gob.ec>
- Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. (2015). *Ordenanza Metropolitana No. 041-2015: Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial 2015–2025*. <https://www.quito.gob.ec>
- Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. (2019). *Ordenanza Metropolitana No. 003-2019: Incremento de pisos (suelo creado) en zonas urbanísticas de asignación especial (ZUAE) y proyectos*

*calificados por la herramienta de eco-eficiencia.*

<https://www.quito.gob.ec>

Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. (2021). *Ordenanza Metropolitana No. PDOT-PUGS 001-2021: Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial y Plan de Uso y Gestión del Suelo.* <https://www.quito.gob.ec>

Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. (2024). *Ordenanza Metropolitana No. PDOT-PUGS 003-2024: Normativa de las Unidades de Actuación Urbanística.* <https://www.quito.gob.ec>

ONU-Hábitat. (2012). *Guía práctica sobre instrumentos de gestión de suelo.* Nairobi: Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos.

Parejo, L. (1988). *Derecho urbanístico.* Editorial Civitas.

Rolnik, R. (2014). *La guerra de los lugares: La colonización de la tierra y la vivienda en la era de las finanzas.* Traficantes de Sueños.

Rojas, E. (2010). *Building cities: Neighbourhood upgrading and urban quality of life.* Inter-American Development Bank.

Secretaría de Hábitat y Ordenamiento Territorial. (2024). *Resolución No. GADDMQ-SHOT-2024-0169-R: Regulación de la distribución*

*equitativa de cargas y beneficios en las Unidades de Actuación Urbanística.* Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

Secretaría de Hábitat y Ordenamiento Territorial. (2025). *Resolución No. GADDMQ-SHOT-2025-0070-R: Procedimiento general para la emisión de resoluciones administrativas que aprueben las UAU.* Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda. (2023). *Resolución No. STHV-2023-085: Formulación y presentación de planes urbanísticos complementarios zonales, especiales y parciales.* Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

Sen, A. (2000). *Development as freedom.* Anchor Books.

Smolka, M. O. (2013). *Implementing value capture in Latin America: Policies and tools for urban development.* Lincoln Institute of Land Policy.

Smolka, M. O. (2017). Implementing value capture in Latin America: Policies and tools for urban development. In G. Ingram & Y. Hong (Eds.), *Value capture and land policies* (pp. 215–240). Lincoln Institute of Land Policy.

- Smolka, M. O., & Biderman, C. (2011). Housing informality: An economist's perspective on urban planning. *Progress in Planning*, 76(2), 113–171. <https://doi.org/10.1016/j.progress.2011.08.001>
- Smolka, M. O., & Furtado, F. (2001). *Recuperación de plusvalías en América Latina: Alternativas para el desarrollo urbano*. Lincoln Institute of Land Policy.
- Soja, E. (2010). *Seeking spatial justice*. University of Minnesota Press.
- Varillas, A. (2013). Función social de la propiedad y planificación urbana en América Latina. *Revista de Derecho Urbanístico*, 47(276), 25–48.
- Young, I. M. (1990). *Justice and the politics of difference*. Princeton University Press.

## ANEXOS

### ANEXO 1: Matriz comparativa entre la normativa de Quito y Bogotá sobre Unidades de Actuación Urbanística (UAU)

Criterio	Quito, Ecuador – Unidades de Actuación Urbanística (UAU)	Bogotá, Colombia – Unidades de Actuación Urbanística (UAU)
<b>Marco legal vigente</b>	- Normativa nacional: Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo de 2016 (LOOTUGS), que consagra el principio de distribución equitativa de cargas y beneficios en el desarrollo urbano. Reglamento y Normativa local: Plan de Uso y Gestión de Suelo (PUGS) del Distrito Metropolitano de Quito, actualizado en 2024 mediante Ordenanza Metropolitana (Codificación 095-2025), que incorpora las UAU como instrumento de gestión del suelo y que pueden ser definidas desde el PUGS o desde un Plan Parcial. Esta ordenanza desarrolla el marco nacional en el contexto municipal, definiendo la delimitación y reglas de las UAU. Resolución No. EPMHV-GG-2024-0022-R de 2024 emitida por la EPMHV como el instructivo para la delimitación, gestión y ejecución de las UAU. Resoluciones administrativas de la SHOT sobre planes urbanísticos complementarios (planes parciales)	- Normativa nacional: Constitución Política (Art. 82 y 311) establece la captura de plusvalías urbanísticas por las entidades públicas. Ley 388 de 1997 (Ley de Desarrollo Territorial) incorpora el principio de reparto equitativo de cargas y beneficios (Arts. 37–39) y define las actuaciones urbanísticas UAU. Decreto Único 1077 de 2015 compila la reglamentación: procedimientos para planes parciales, distribución de cargas, participación en plusvalía, etc. - Normativa local: Plan de Ordenamiento Territorial (POT) de Bogotá (Acuerdo Distrital 18 de 2004, modificado y luego sustituido por el Decreto 555 de 2021 expedido por la Alcaldía Mayor) que adopta las UAU en el orden distrital. El POT vigente exige el reparto de cargas y beneficios en desarrollos mediante planes parciales, conforme a la Ley 388/97.
<b>Instrumento de planificación asociado</b>	- Plan general: Las UAU se delimitan directamente en el PUGS o mediante un Plan Parcial que lo desarrolle, según lo previsto por la normativa local. Plan parcial: De acuerdo con la LOOTUGS, los Planes Parciales son aplicables en suelo de expansión urbana o en áreas de transformación donde el PUGS no define norma detallada. Estos planes parciales establecen las UAU, seleccionan los instrumentos de gestión y concretan las cargas y beneficios a distribuir. Ejemplo: Art. 32 de LOOTUGS señala que el plan parcial regula a detalle los polígonos de intervención territorial en suelo urbano o de expansión, y el Art. 33 dispone que su aplicación es obligatoria cuando se apliquen mecanismos de reparto equitativo de cargas y beneficios.	- Plan parcial: Instrumento clave definido por el POT para desarrollar grandes proyectos urbanos. En Bogotá, los planes parciales de desarrollo o de renovación urbana delimitan explícitamente una o varias UAU en su interior. El POT determina las áreas que deben ejecutarse mediante UAU, y el acto administrativo que las delimita se inscribe en el registro de instrumentos públicos, vinculado jurídicamente a los predios incluidos. No se pueden expedir licencias de urbanización o construcción por fuera de la UAU delimitada, asegurando que la planificación detallada se ejecute bajo ese esquema. - Otros instrumentos: En planeamientos con propietarios únicos o total consenso, en lugar de UAU formal se puede adoptar una "unidad de gestión" simplificada (mecanismo voluntario dentro del plan parcial), pero en términos generales el plan parcial con UAU es el vehículo estándar para repartir cargas/beneficios en Bogotá.
<b>Método de cálculo de cargas y beneficios</b>	- Reparto equitativo (Ecuador): puede aplicarse instrumentos como el de reajuste de terrenos o la cooperación entre partícipes. Todos los dueños aportan suelo o recursos para cargas (vías, parques, equipamientos) en proporción a los beneficios (potencial edificatorio) que reciben. El PUGS dispone que las UAU se puede gestionar	- Reparto equitativo (Colombia): Emplea el principio de compensación mediante aprovechamientos urbanísticos. Según el Art. 38 de la Ley 388, los POT y sus normas reglamentarias deben establecer mecanismos para que los propietarios que contribuyen a las cargas urbanísticas reciban beneficios proporcionales. En los planes parciales,

	<p>asociativamente mediante la aplicación de instrumentos de gestión como reajuste de terrenos, integración parcelaria o cooperación entre participantes, garantizando que cada propietario asuma cargas y reciba beneficios de forma justa. En la práctica, se calcula el déficit o excedente de cada lote frente a las cargas comunes y se redistribuyen derechos edificables para compensar contribuciones. - Incentivos: Si un propietario asume más cargas (e.g. cede más terreno para vías), puede recibir mayor aprovechamiento o compensación. La normativa quiteña prevé la fórmula de la concesión onerosa de derechos como parte del cálculo del reparto (es decir, se otorgan derechos de construcción extras a cambio de aportes, o se monetizan esos derechos en favor del municipio).</p>	<p>esto se materializa asignando índices de construcción adicionales o mayor intensidad de uso en proporción al aporte de cada propietario en suelo, obras o dinero. En otras palabras, quien más contribuye a infraestructura o espacio público, más derechos de edificabilidad obtiene, de modo que el costo de las cargas se compensa con el incremento de valor de su propiedad. - Mecanismos técnicos: Se pueden emplear reparcelación o reajuste de tierras (reorganizar los lotes para que todos reciban un terreno urbanizado equivalente a su aporte) o compensaciones financieras entre propietarios. También son comunes la transferencia de derechos de construcción (ceder potencial edificatorio de un predio a otro) y la compensación en dinero a propietarios que aportan más de lo requerido. Todo el sistema se rige por el principio de que ningún propietario resulte injustamente enriquecido o perjudicado por las obligaciones del plan.</p>
<p><b>Porcentaje de captura de valor (+ mecanismo normativo)</b></p>	<p>- Participación pública en plusvalías: En Quito, la legislación no fija un porcentaje único de captura, sino que habilita mecanismos para que parte de la plusvalía generada por la acción urbanística retorne a la sociedad que va entre el 20% al 30% según el sector de la ciudad. El instrumento principal para las UAU del PUGS es por medio de la aplicación de la fórmula de la concesión onerosa de derechos. Esto significa que cuando el plan otorga un mayor aprovechamiento del suelo (por cambio de uso, aumento de altura, etc.), el beneficiario debe pagar al municipio una contraprestación. La normativa faculta al Concejo Metropolitano a establecer las tarifas o porcentajes según el tipo de proyecto y zona (del 20 a 30%). Por ejemplo, un plan parcial que recalifica suelo rural a urbano debe exigir pago por ese "salto" en valor. - Destinación de fondos: LOOTUGS especifica que lo recaudado por concesión onerosa se destine a obras públicas, vivienda de interés social, equipamientos, etc. Cabe destacar que Ecuador intentó un impuesto a la plusvalía (Ley 2016) con tasa fija alta, pero fue derogado; actualmente la captura de valor en Quito se implementa caso a caso vía concesiones onerosas y cesiones obligatorias de suelo (p.ej., cesión gratuita del 15% del suelo cuando hay subdivisión de lotes, para espacios públicos, establecida en la ordenanza local).</p>	<p>- Participación en plusvalía: Colombia dispone por ley que los municipios capturen entre el 30% y 50% del incremento del valor del suelo atribuible a acciones urbanísticas o cambios normativos (Art. 85, Ley 388/97). En Bogotá, mediante Acuerdos del Concejo, se fijó dicha participación en plusvalía típicamente en ~30% del aumento de valor para desarrollos urbanísticos, cobrada al otorgar mayores derechos de construcción o cambios de uso. Este porcentaje está definido en la normativa distrital en el marco de la Ley 388.- Mecanismos complementarios: Además de la plusvalía, Bogotá aplica cesiones obligatorias de suelo: en nuevos desarrollos los propietarios deben ceder gratuitamente un porcentaje de terrenos para vías, parques y equipamientos (por ejemplo, 17% para parques públicos, 10% para vías locales, según Decretos Reglamentarios) como forma de captura "en especie" de valor. También se puede exigir la construcción de vivienda de interés social (VIS) como parte de los beneficios compartidos. Estos parámetros vienen dados por la ley nacional y se concretan en el POT y decretos distritales.</p>
<p><b>Flexibilidad normativa (¿Obligatoria o voluntaria?)</b></p>	<p>- Carácter de aplicación: Las UAU en Quito pueden ser obligatorias en ciertos contextos, pero también voluntarias/mixtas en su iniciativa. La LOOTUGS y el PUGS disponen la obligatoriedad de formular un plan parcial (con UAU) en suelo de expansión urbana o cuando se requiera reparto de cargas en gran escala. En esos casos, el instrumento actúa de oficio: los propietarios no pueden desarrollar individualmente sino acogerse a la UAU definida por el plan. - Iniciativa privada o pública: Fuera de</p>	<p>- Carácter de aplicación: En Bogotá, la necesidad de una UAU viene determinada por el POT: es obligatoria en las áreas designadas para desarrollo integrado. Cuando el POT delimita un ámbito para plan parcial, no se permiten desarrollos fragmentados ni licencias individuales al margen – la actuación unificada es mandataria. Esto garantiza que se cumpla el reparto equitativo de cargas desde el inicio. - Mecanismo voluntario alternativo: Sin embargo, la legislación colombiana contempla que, si todos los propietarios</p>

	<p>los casos obligatorios, la normativa permite que una UAU sea promovida por iniciativa de los propietarios (individual o colectivamente) o por el Municipio. Según el PUGS, la UAU puede ser de iniciativa pública, mixta o privada. Por ejemplo, si propietarios que abarcan al menos el 51% del área están de acuerdo, pueden proponer al Municipio la conformación de una UAU. Los dueños minoritarios disidentes quedan sujetos a la decisión mayoritaria; si no se adhieren, la Municipalidad puede recurrir a su enajenación forzosa (expropiación vía subasta) para viabilizar el proyecto. En resumen, en Quito el esquema es flexible: puede surgir por mandato planificador o por acuerdo entre partes, pero siempre bajo supervisión municipal.</p>	<p>de un área se ponen de acuerdo plenamente sobre cómo distribuir cargas y beneficios, pueden presentar un plan consensuado sin necesidad de que la autoridad imponga una UAU con reajuste forzoso. En la práctica, esto se formaliza a través de unidades de gestión dentro del plan parcial (cuando hay acuerdo unánime, se evita la etapa coercitiva de redistribución). Así, las UAU tienden a emplearse como instrumento para lograr la gestión asociada cuando hay propietarios renuentes o intereses encontrados; si hay consenso absoluto desde el inicio, la intervención pública puede ser más limitada. No obstante, incluso en estos casos, el plan resultante debe ser aprobado por la autoridad municipal siguiendo los lineamientos de reparto equitativo.</p>
<p><b>Mecanismos de ejecución (PPP, fideicomisos, cesiones, etc.)</b></p>	<p>- Gestión de suelo: La ejecución de una UAU en Quito puede realizarse vía reajuste de terrenos: los predios se agrupan y reordenan, de modo que cada propietario reciba una parcela equivalente (en valor 0 m<sup>2</sup> edificables) luego de destinar las áreas necesarias para usos públicos. Se trata de un proceso de cooperación obligatoria, supervisado por el Municipio, para materializar las cesiones de vías, parques y equipamientos definidos en el plan. Las cesiones de suelo para espacios públicos son exigencias normativas (porcentaje fijo según uso, p. ej. 10% equipamiento, 10% áreas verdes, etc., establecidos en la Ordenanza Metropolitana vigente). - Figura del Operador Urbano: La normativa prevé que un Operador Urbano, a cargo de la Empresa metropolitana de Hábitat y vivienda (EPMHV) pueda encargarse de la gestión de la UAU mediante convenio con los propietarios. Herramientas coercitivas: Si no se alcanzan acuerdos voluntarios, el Municipio tiene potestades para garantizar la ejecución: puede ejercer la expropiación o enajenación forzosa de terrenos de propietarios remisos, indemnizándolos y transfiriendo esos predios al operador o a terceros que cumplan las cargas. En esencia, se combina la cooperación incentivada con la coerción legal como último recurso, asegurando la culminación de las obras públicas y urbanización completa de la UAU.</p>	<p>- Gestión de suelo: Bogotá ejecuta las UAU mediante gestión asociada público-privada. En la fase de formulación del plan parcial, los propietarios deben acordar la distribución de cargas y la reconfiguración predial. Usualmente se conforma un patrimonio autónomo (fideicomiso) donde todos aportan sus terrenos o recursos, y que se encarga de urbanizar, vender lotes resultantes y construir las infraestructuras comunes. Este mecanismo fiduciario es una práctica estándar avalada por las autoridades para asegurar que los recursos para cargas se manejen de forma transparente y exclusiva al proyecto. La entrega de tierras para vías, parques y demás cargas locales se hace efectiva a través de este fideicomiso o directamente al Distrito, según el plan. - Participación público-privada: En muchos casos, interviene un desarrollador principal o una empresa urbanizadora que actúa como gestor. Puede ser una entidad privada elegida por los propietarios o una empresa pública urbana (p. ej., Metrovivienda en proyectos de expansión VIS, o la Empresa de Renovación Urbana en proyectos de renovación). Este gestor adelanta las obras de urbanismo y luego recupera su inversión con la venta de lotes edificables a los mismos propietarios o terceros. Las APP también son posibles; por ejemplo, en proyectos estratégicos la Alcaldía puede asociarse con inversionistas para repartirse tareas y financiación. - Garantía de cumplimiento: Si algunos propietarios no se vinculan voluntariamente, la administración distrital puede aplicar enajenación forzosa o expropiación por utilidad pública, según Ley 388, para adquirir esos predios y continuar la ejecución unificada. Así mismo, el decreto de adopción del plan parcial suele incluir cronogramas y condiciones cuya no observancia puede implicar sanciones o la reversión de derechos. En síntesis, la ejecución combina contratos privados (fideicomisos, convenios) con la acción administrativa (decretos, expropiaciones) para asegurar que las cargas se financien y las obras se completen.</p>

<p><b>Operador urbano designado</b></p>	<p>- Figura: Existe expresamente la figura del Operador Urbano en Quito. La Ordenanza (PUGS) lo define como la persona (sea entidad pública) encargada de gestionar la ejecución de la UAU en coordinación con el Municipio y los propietarios. El designado como operador urbano es la Empresa Pública de Hábitat y Vivienda.                  Responsabilidad: El operador urbano asume la urbanización integral: gestión de la elaboración del proyecto urbano detallado, gestión de los permisos, gestión de obras de infraestructura, y eventualmente la comercialización de lotes resultantes (de ser el caso). Debe asegurar que se cumpla el reparto de cargas y beneficios estipulado. Su actuación se rige por un convenio con el Municipio, que fija obligaciones y tiempos. En caso de iniciativa privada, el operador gestiona entre el municipio y el dueño del suelo.</p>	<p>- Figura: La legislación colombiana no la nombra "operador urbano" como tal, pero en la práctica existe un gestor urbanístico con un rol equivalente. Para UAU en Bogotá, este rol puede recaer en: (a) Los mismos propietarios organizados – a través del fideicomiso y un comité fiduciario, actúan colectivamente como "operador" del proyecto, contratando urbanizadores y gestionando las obras; (b) Un tercero privado – a veces los dueños delegan en una constructora o firma especializada que se encarga del desarrollo (mediante acuerdo de participación en las utilidades o pago en dinero o metros cuadrados); (c) Una entidad pública o mixta – el Distrito, a través de empresas como Metrovivienda o la ERU, puede asumir la ejecución especialmente si hay interés público (vivienda social, renovación estratégica).- Responsabilidad: Equivalente a Quito: el gestor/operador formula y ejecuta el proyecto urbanístico, garantiza las obras de urbanización y vela por que cada actor asuma sus cargas y reciba sus beneficios conforme al plan. En caso de incumplimiento por parte del operador privado, la Alcaldía puede intervenir directamente. El POT 2021 de Bogotá introdujo además las Actuaciones Estratégicas, donde el Distrito puede designar gestores públicos para proyectos de gran impacto, reforzando el concepto de operador urbano en la gestión del suelo.</p>
<p><b>Participación institucional (Articulación interinstitucional)</b></p>	<p>- Ámbito municipal con lineamientos nacionales: La gestión de las UAU en Quito recae principalmente en el Municipio (Concejo Metropolitano y Alcaldía, a través de la Secretaría de Hábitat y Ordenamiento Territorial y entes ejecutores). Todas las decisiones se enmarcan en la política nacional de desarrollo urbano de MIDUVI, que brinda lineamientos técnicos. Existe un Consejo Técnico a nivel nacional (CTUGS) que expidió normas técnicas para los PUGS, asegurando cierta homogeneidad en los instrumentos de reparto en todos los municipios. - Coordinación interna: A nivel local, la articulación involucra múltiples dependencias municipales: planeamiento, obras públicas, ambiente, movilidad, empresas de servicios, etc. Por ejemplo, en la formulación del PUGS 2024 participó la Secretaría de Hábitat junto con "demás instituciones municipales" en el análisis técnico del crecimiento urbano. Para ejecutar una UAU, se requiere la aprobación de las empresas municipales de servicios básicos (agua, alcantarillado, electricidad) respecto a las redes a construir, así como la coordinación con entidades de transporte municipal para la viabilidad de nuevas vías. Esta articulación está formalizada a través de comités técnicos que evalúan los planes parciales antes de someterlos al Concejo Metropolitano para su aprobación final.</p>	<p>- Ámbito distrital con control centralizado: En Bogotá, la Secretaría Distrital de Planeación (SDP) es la entidad rectora que articula la participación de todas las demás en el reparto de cargas y beneficios. El proceso para formular y adoptar un plan parcial (con UAU) implica la intervención de una Comisión Intersectorial donde concurren dependencias de infraestructura, movilidad, ambiente, vivienda, etc., bajo coordinación de la SDP. Cada organismo valida que el plan satisfaga las políticas sectoriales (p. ej., la Secretaría de Movilidad avala la trama vial propuesta, la EAAB –empresa de acueducto– verifica la capacidad de redes, etc.). - Aprobación y seguimiento: Una vez formulado con el visto bueno técnico interinstitucional, el plan parcial es aprobado mediante decreto municipal (distrital) firmado por el Alcalde Mayor. Esto le da fuerza vinculante y obliga a todas las entidades a actuar según lo planificado. Durante la ejecución, hay seguimiento por mesas técnicas entre la empresa fiduciaria/operador y las entidades distritales para reportar avances en las cargas (entrega de parques, vías, VIS, etc.). En síntesis, Bogotá opera con un alto nivel de articulación institucional: el reparto de cargas/beneficios es un esfuerzo coordinado de múltiples sectores del gobierno de la ciudad, garantizando que la urbanización resultante esté alineada con las metas públicas en transporte, espacio público, servicios y vivienda.</p>

## ANEXO 2: Matriz comparativa entre procedimientos de Quito y Bogotá sobre Unidades de Actuación Urbanística (UAU)

Paso	Quito (Ecuador)	Bogotá (Colombia)	Responsable principal	Normativa aplicable
<b>1. Delimitación de la UAU</b>	La UAU debe estar delimitada en el PUGS o un plan parcial. Se verifica si el área requiere este instrumento.	El POT define áreas de aplicación. El promotor solicita determinantes urbanísticos a la SDP.	Municipio / Promotor	PUGS DMQ 2024, art. 108; Decreto 555/2021, art. 319
<b>2. Solicitud de viabilidad o determinantes</b>	Solicitud de viabilidad técnica emitida por la Secretaría de Territorio.	Emisión del acto administrativo de determinantes urbanísticas (SDP).	Promotor / SDP	LOOTUGS, art. 52; Decreto 1077/2015, art. 2.2.4.1.1
<b>3. Diagnóstico urbano-técnico</b>	Diagnóstico urbanístico: usos, redes, equipamientos, riesgos, movilidad.	Diagnóstico técnico completo: estudios prediales, movilidad, redes, medio ambiente.	Promotor	Manual técnico UAU Quito (2024); Decreto 1077/2015
<b>4. Anteproyecto con matriz preliminar</b>	Presentación de anteproyecto con plan de masa, esquemas y matriz inicial de reparto.	Primera versión del Plan Parcial con fórmulas de reparto de cargas y beneficios.	Promotor	PUGS DMQ 2024; Ley 388/1997, art. 41
<b>5. Revisión técnica interinstitucional</b>	Mesas técnicas con dependencias municipales (agua, movilidad, ambiente).	Mesas técnicas interinstitucionales dirigidas por la SDP. Conceptos de entidades distritales.	Municipio / Entidades técnicas	Manual técnico Quito; Decreto 1077/2015, art. 2.2.4.1.1
<b>6. Evaluación ambiental (si aplica)</b>	Emisión de informes por Secretaría de Ambiente o autoridad competente.	Concertación ambiental si la zona tiene afectaciones, con la CAR o SDA.	Municipio / Autoridad ambiental	LOOTUGS, art. 51; Decreto 1077/2015, art. 2.2.4.1.2.1
<b>7. Ajuste del expediente técnico</b>	Ajuste del Plan Parcial conforme a observaciones. Incorporación de criterios técnicos.	Versión final del Plan Parcial con validación jurídica y técnica.	Promotor	Manual interno Quito; Decreto 1077/2015
<b>8. Revisión jurídica</b>	Informe jurídico de la Procuraduría Metropolitana o Secretaría Jurídica.	Concepto jurídico de legalidad previo a decreto.	Municipio	LOOTUGS, art. 54; Ley 388/1997, art. 42
<b>9. Aprobación del instrumento legal</b>	Resolución administrativa o expedición de Ordenanza por el Concejo Metropolitano.	Decreto Distrital suscrito por el Alcalde Mayor.	Municipio / Concejo / Alcalde	Ordenanza 003-2024; Ley 388/1997
<b>10. Registro e inscripción</b>	Inscripción de la resolución en el Registro de la Propiedad. Predios quedan afectados.	Registro del decreto en el folio de matrícula inmobiliaria.	Municipio / Notarías	LOOTUGS, art. 56; Ley 388/1997, art. 40
<b>11. Ejecución de la UAU</b>	Firma de LMU, constitución de fideicomiso o gestión asociativa. Obras según fases.	Reajuste de tierras, fideicomisos, ejecución por etapas. Curaduría otorga licencias.	Promotores / Municipio	LOOTUGS, art. 55; Ley 9/1989, arts. 59-60
<b>12. Seguimiento y control</b>	Supervisión por la EPMHV y entidades sectoriales. Control de cumplimiento.	Supervisión distrital y entrega de obras conforme al cronograma.	Municipio / Entidades sectoriales	Manual de control UAU Quito; Guías SDP Bogotá

### ANEXO 3: Matriz comparativa entre la UAU Metro Quitumbe y la UAU La Pradera

CRITERIO	UAU Metro Quitumbe	UAU La Pradera
<b>Ubicación</b>	La UAU Metro Quitumbe está ubicada en la Av. Mariscal Sucre y Av. Cóndor Ñan, de la parroquia Quitumbe, del Distrito metropolitano de Quito (DMQ). Esta UAU tiene como objetivo principal promover un nuevo desarrollo urbano en la zona de influencia de la estación Quitumbe del metro de Quito.	La UAU La Pradera está ubicada entre la av. Eloy Alfaro, la av. de la República y la av. Río Amazonas, con frentes a las calles La Pradera y San Salvador, en la parroquia Iñaquito, al norte de Quito. A 60 m de la estación de metro La Carolina y a 700m de la estación La Pradera del Metro.
<b>Delimitación normativa</b>	Delimitada en el PUGS de Quito, conformada por dos predios: predio n.º 798545 y predio n.º 169548.	Delimitada en el PUGS de Quito, conformada por dos predios: predio n.º 131507 y predio n.º 132975.
<b>Disposiciones del PUGS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Promover un desarrollo con mixticidad de uso</li> <li>- Conservar y rehabilitar los bienes con valor patrimonial.</li> <li>- Conservar y potenciar el valor natural de la quebrada mediante áreas verdes que puedan ser utilizadas como espacios de acceso público.</li> <li>- Garantizar el acceso peatonal a los espacios públicos que aporta la UAU, y su conectividad con la parada del Metro de Quito. (Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, 2024)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Consolidar actividades mixtas con equipamientos culturales y recreativos de soporte a la centralidad La Carolina.</li> <li>- Incorporar una red de movilidad activa y conectar la vialidad entre Av. Amazonas–La Pradera–Av. de la República–San Salvador–Eloy Alfaro.</li> <li>- Construir un parque lineal que vincula Av. República con calle San Salvador.</li> <li>- Asegurar continuidad peatonal en planta baja y respetar los límites de edificabilidad básica. (MDMQ, 2024).</li> </ul>
<b>Iniciativa</b>	Al ser una UAU conformada por dos predios de dominio privado, la iniciativa para desarrollar y aprobar la UAU es de carácter privado. Sin embargo, la operación urbana y su desarrollo se la realiza en conjunto con del Operador Urbano del DMQ que está representado por la Empresa Pública Metropolitana de Hábitat y Vivienda (EPMHV). (Empresa Pública Metropolitana de Hábitat y Vivienda, 2025)	Al ser una UAU conformada por dos predios, un predio público y otro privado, la UAU es de iniciativa público-privada. Adicionalmente, la operación urbana y su desarrollo se la realiza en conjunto con del Operador Urbano del DMQ que está representado por la Empresa Pública Metropolitana de Hábitat y Vivienda (EPMHV). (Empresa Pública Metropolitana de Hábitat y Vivienda, 2025)

**Conclusión diagnóstica  
urbano**

- Ubicación estratégica: La UAU se encuentra junto a la estación Quitumbe del Metro de Quito, nodo estructurante de movilidad masiva del sur de la ciudad, y próxima al terminal terrestre interprovincial, consolidando un entorno intermodal de escala metropolitana.(EPMHV, 2025)

- Oportunidad de renovación: El sector presenta predios sin consolidación urbana, áreas vacantes y presencia de infraestructura subutilizada, lo cual permite generar operaciones de regeneración con mayor aprovechamiento del suelo.(EPMHV, 2025)

- Accesibilidad vehicular y peatonal: El entorno inmediato está atravesado por avenidas metropolitanas como la Mariscal Sucre y Cóndor Ñan. No obstante, la accesibilidad peatonal es reducida, con aceras deterioradas y cruces inseguros, dificultando la conexión con los sistemas públicos de transporte.(EPMHV, 2025)

- Presencia de quebradas abiertas: Se considera una oportunidad para la estructuración ambiental del proyecto a través de áreas verdes de integración comunitaria.(EPMHV, 2025)

- Dotación de equipamientos y servicios: El sector cuenta con infraestructuras de salud, educación y transporte de escala metropolitana, aunque se identifican deficiencias en el acceso peatonal y la integración de estos con el tejido urbano inmediato.(EPMHV, 2025)

Total Área Construida de la UAU Metro Quitumbe: cuarenta y ocho mil setecientos treinta y dos coma treinta y cuatro metros cuadrados (48.732,34 m<sup>2</sup>). (EPMHV, 2025)

- Nodo estratégico e intermodal por su proximidad a dos estaciones del Metro y su ubicación entre centralidades metropolitanas. (EPMHV, 2024).

- Predomina el uso Múltiple en el entorno (51%), favoreciendo la integración entre residencia, comercio y equipamientos. En 2022 se registró 54.254 hab., con densidad bruta 74 hab/ha y neta 118 hab/ha. Para 2033 se proyectan 70.236 hab. y 153 hab/ha netos.

- Articulación verde prevista mediante parque lineal y conexión a la Red Verde Urbana. (EPMHV, 2024).

- Ya en 2022 existía déficit de centros culturales, teatros, hemerotecas. Para el 2033 se requerirán más museos y cines. A escala zonal crecerá el déficit en teatros reforzando la pertinencia de usos mixtos con anclajes culturales. (EPMHV, 2024)

Propuesta	Normativa de los predios		
		<p>Los dos predios cuentan con la siguiente norma:</p> <p>Clasificación de suelo: Urbano (SU)                      Subclasificación: Consolidado medio                      Uso de suelo general: Múltiple (M)                      Uso de suelo específico: Múltiple (M)                      Tratamiento: Renovación                      PIT: QU-PITU029                      Código de edificabilidad básica: A71 (A1004-40)                      COS PB: 40%                      COS total (básico): 160%                      Número de pisos (básico): 4                      Altura (básico): 16 m                      Código de edificabilidad máxima: A82 (A1020-40)                      COS total (máximo): 800%                      Número de pisos (máximo): 20                      Altura (máxima): 80 m                      Forma de ocupación: Aislada                      Retiros (frontal/lateral/posterior/entre bloques): 5 m / 3 m / 3 m / 6 m                      Frente mínimo: 25 m                      Lote mínimo: 1000 m<sup>2</sup></p> <p><b>Puntos específicos de cada predio:</b></p> <p><b>Predio n.º 169548:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· Tiene una edificación existente de 1.504,66 m<sup>2</sup>.</li> <li>· Incluye una zona adicional con uso específico "Protección Ecológica (PE)", código A120 (PQ), sin parámetros urbanísticos definidos (N/A).</li> <li>· Forma parte del patrimonio cultural (inventario histórico).</li> <li>· ETAM: 3.200,79 m<sup>2</sup>.</li> </ul> <p><b>Predio n.º 798545:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· No tiene construcción existente.</li> <li>· Incluye una zona secundaria con zonificación "PE/CPN" (Protección Ecológica / Conservación Patrimonial Nacional) con edificabilidad 0%.</li> <li>· ETAM: 2.881,20</li> </ul>	<p>Los predios cuentan con la siguiente norma:</p> <p><b>Predio n.º 131507 (público – Ministerio de Cultura y patrimonio)</b>                      Uso general: Múltiple (M) / Equipamiento (E).                      Edificabilidad básica: A43 (A2504-40) y A34 (A2502-10)                      COS PB: 40%                      COS total (básica) 160%,                      Número de pisos (básico): 4                      Altura (básico): 16 m                      Forma de ocupación: aislada                      PIT EE-PITU063. (MDMQ, 2025).                      Área según escritura 13.004,65 m<sup>2</sup>;                      Construcción existente 8.236,81 m<sup>2</sup>.</p> <p><b>Predio n.º 132975 (privado – Urban Projects)</b>                      Uso general: Múltiple (M)                      Edificabilidad básica: A52 (A1512-40) y A2502-10;                      Edificabilidad máxima: A1524-40 para Múltiple.</p> <p>COS PB: 40%                      COS total (básica) 160%,                      Número de pisos (básico): 12                      Altura (básico): 48 m                      Número de pisos (máxima): 24                      Forma de ocupación: aislada                      PIT EE-PITU063. (MDMQ, 2025; EPMHV, 2024).                      Área según escritura 15.212,48 m<sup>2</sup>;                      Construcción existente 3.016,82 m<sup>2</sup>.</p>

<p><b>Habilitación del suelo</b></p>	<p>La UAU está conformada por dos macro predios, con un área de:                  Predio nro. 169548: 32 007,90 m2                  Predio nro. 798545: 28 812, 00 m2</p> <p>De la operación urbana, la propuesta modifica la morfología de los predios y sus áreas, con el siguiente resultado:                  Predio nro. 169548: 30 541,47 m2                  Predio nro. 798545: 23 244, 08 m2                  Dación de suelo por pago de cargas urbanas: 6 617, 11 m2 (Empresa Pública Metropolitana de Hábitat y Vivienda, 2025).</p>	<p>La UAU está conformada por dos macro predios, con un área de:                  Predio nro. 131507: 13 004,65 m2                  Predio nro. 132975: 15 212,48 m2</p> <p>De la operación urbana, y de la propuesta de fraccionamiento por parte de uno de los predios, la propuesta modifica la morfología de los predios y sus áreas, con el siguiente resultado:                  Del predio nro. 132975:                  Se generan 5 predios, el 15% del COOTAD por el fraccionamiento de 5 lotes y una franja de dación de suelo por pago de las cargas urbanas.</p> <p>Predio A: 1669,16m2                  Predio B: 2480,66m2                  Predio C: 1937,22m2                  Predio D: 2388,35m2                  Predio E: 1698,54m2                  COOTAD 15%: 2282,38M2                  Dación de suelo carga urbana: 2761,05m2</p> <p>Del Predio nro. 131507:                  Como resultado un el lote más pequeño de: 11 717,77m2                  Dación de suelo carga urbana: 1286,88m2 (Urban Projects,2025).</p>
<p><b>Propuesta Urbana</b></p>	<p>La propuesta urbana se conforma por tres predios, el predio nro. 169548, el predio nro. 798545 y la dación de suelo por carga urbanística, la cual consiste en una franja de suelo que colinda con los dos predios con un ancho que cambia según la ubicación de cada predio. La dación de suelo que se va entregar al DMQ, tiene un área total de seis mil seiscientos diecisiete coma once metros cuadrados (6.617,11 m<sup>2</sup>), en cumplimiento de las disposiciones del PUGS para esta UAU.                  La dación de suelo, destinada a espacio público y conectividad peatonal, en conformidad con lo establecido en la normativa vigente. y tiene como fin conectar la zona con el metro del DMQ. Se propone que por parte del municipio se ejecuten obras para que se convierta en un conector ecológico.</p>	<p>La propuesta urbana se conforma por 6 predios, un área pública (plaza) del 15% por la cesión obligatoria del COOTAD resultante del fraccionamiento del predio privado, y un boulevard de espacio público por concepto de la dación de suelo por cargas urbanística que atraviesa la mitad de la UAU La Pradera. La dación de suelo que se va entregar al DMQ, tiene un área total de 4 047,93m2, en la cual se ejecutarán obras de espacio público en concepto de cargas urbanísticas, en cumplimiento de las disposiciones del PUGS para esta UAU.                  La dación de suelo, destinada a espacio público y conectividad peatonal, en conformidad con lo establecido en la normativa vigente tiene como fin conectar la zona, la av. Amazonas con la Av, la Pradera y con el metro del DMQ (Urban Projects,2025).</p>

**Propuesta  
Arquitectónica**

El desarrollo de los proyectos arquitectónicos será orientado al uso comercial de categoría B y especializado, destinado a dinamizar el sector y aprovechar la localización estratégica de los predios, especialmente en relación con la estación del Metro de Quito. Los proyectos contemplarán el desarrollo de edificaciones de hasta dos pisos sobre cada uno de los predios.

1. Predio 169548 – Fideicomiso Hacienda El Carmen. Este predio contará con un uso comercial de categoría B.

Área Planta Baja: Dieciséis mil cuatrocientos dieciséis metros cuadrados (16.416,00m<sup>2</sup>).

Área Planta Alta: Doce mil doscientos cuarenta y dos coma treinta y cuatro metros cuadrados. (12.242,34m<sup>2</sup>)

Total Área Construida: Veintiocho mil seiscientos cincuenta y ocho coma treinta y cuatro metros cuadrados (28.658,34 m<sup>2</sup>) (Empresa Pública Metropolitana de Hábitat y Vivienda, 2025).

2. Predio 798545 – Inmobiliaria Neptuno. Este predio contará con un uso comercial especializado

Área Planta Baja: Diez mil treinta y siete coma cero cero metros cuadrados (10.037,00 m<sup>2</sup>)

Área Planta Alta: Diez mil treinta y siete coma cero cero metros cuadrados (10.037,00 m<sup>2</sup>)

Total Área Construida: cuarenta y ocho mil setecientos treinta y dos coma treinta y cuatro metros cuadrados (48.732,34 m<sup>2</sup>). (Empresa Pública Metropolitana de Hábitat y Vivienda, 2025)

El desarrollo de los proyectos arquitectónicos será de usos mixtos y equipamientos culturales, que responden al déficit que se identificó en el diagnóstico de la UAU La Pradera y su entorno:

1. Predio n.º 132975- predio privado – Propietario: Urban Projects. El predio se subdivirá en 5 predios y tendrá 5 edificios de usos mixtos de 21 pisos.

Área edificio A planta baja: seiscientos sesenta y siete coma sesenta y seis metros cuadrados. ( 667,66 m<sup>2</sup>)

Área TOTAL edificio A: catorce mil veinte coma ochenta y seis metros cuadrados (14 020,86 m<sup>2</sup>).

Área edificio B planta baja: novecientos noventa y dos coma veintiséis metros cuadrados.

(992,26 m<sup>2</sup>)

Área TOTAL edificio B: veinte mil ochocientos treinta y siete coma cuarenta y seis metros cuadrados (20 837,46 m<sup>2</sup>).

Área edificio C planta baja: setecientos setenta y cuatro coma ochenta y nueve metros cuadrados ( 774,89 m<sup>2</sup>)

Área TOTAL edificio C: dieciséis mil doscientos setenta y dos coma sesenta y nueve metros cuadrados (16 272,69 m<sup>2</sup>).

Área edificio D planta baja: novecientos cincuenta y cinco coma treinta y cuatro metros cuadrados (955,34 m<sup>2</sup>).

Área TOTAL edificio D: veinte mil sesenta y dos coma catorce metros cuadrados (20 062,14 m<sup>2</sup>).

Área edificio E planta baja: seiscientos setenta y nueve coma cuarenta y dos metros cuadrados. (679,42 m<sup>2</sup>)

Área TOTAL edificio E: catorce mil doscientos sesenta y siete coma ochenta y dos metros cuadrados (14 267,82 m<sup>2</sup>).

Total PB (40% del total): cuatro mil sesenta y nueve coma cincuenta y siete metros cuadrados (4 069,57 m<sup>2</sup>).

Área total general: ochenta y cinco mil cuatrocientos sesenta coma noventa y siete metros cuadrados (85 460,97 m<sup>2</sup>) me área útil.

(Urban Projects,2025).

**2. Predio n.º 131507:**  
predio público.  
Propietario:Ministerio de  
Cultura y Patrimonio del  
Ecuador. El predio ya  
cuenta con un edificio de  
medios públicos y va a  
desarrollar el Museo  
Nacional de Ecuador..

Museo área total planta baja: cuatro mil  
ciento sesenta y seis coma sesenta y  
siete metros cuadrados (**4 166,67 m<sup>2</sup>**)

Área total del museo: veinticinco mil  
metros cuadrados (25 000,00 m<sup>2</sup>) de área  
útil.

(Urban Projects,2025).

<p><b>Cargas</b></p>	<p>El pago de carga en especie mediante dación de suelo está conformada en una sección por uso múltiple y en otra sección por protección de la quebrada, a favor del municipio del DMQ que constituye uno de los aportes más relevantes de la UAU Metro Quitumbe. La dación de suelo que se va entregar al DMQ, tiene un área total de seis mil seiscientos diecisiete coma once metros cuadrados (6.617,11 m<sup>2</sup>), en cumplimiento de las disposiciones del PUGS para esta UAU. (Empresa Pública Metropolitana de Hábitat y Vivienda, 2025)</p>	<p>El pago de carga en especie mediante dación de suelo a favor del municipio del DMQ constituye uno de los aportes más relevantes de la UAU La Pradea. La dación de suelo que se va entregar al DMQ, tiene como objetivo ser un bulevar que promueva la cultura y la movilidad peatonal. La dación de suelo tiene un área total de un área total de 4 047,93m<sup>2</sup>, en la cual se ejecutarán obras de espacio público, también como cargas urbanísticas en cumplimiento de las disposiciones del PUGS para esta UAU. Adicionalmente, en el área destinada al 15% del COOTAD por cesión de suelo, equivalente a 2.281,87 m<sup>2</sup>, se construirá una plaza pública como carga urbanística, complementando la función del bulevar y agregando más espacio público a la zona. (Urban Projects,2025).</p>
<p><b>Beneficios</b></p>	<p>Mejor aprovechamiento por cambio en el uso de suelo de Residencial Urbano 2 (RU2), "Múltiple" que el PUGS ha asignado.</p> <p>Compra de porcentaje del Coeficiente de Ocupación del Suelo (COS) en planta baja y primera planta alta, para proyectos con actividades económicas como comerciales CM4 (Ordenanza Metropolitana 03-2024, Art. 156, literal b).</p> <p>Los metros cuadrados de compra de COS PB es de siete mil doscientos ocho coma cincuenta y seis metros cuadrados (7.208,56 m<sup>2</sup>) en toda la UAU Quitumbe.</p> <p>El beneficio total de la UAU representa \$2 465 207,85 USD. (Empresa Pública Metropolitana de Hábitat y Vivienda, 2025)</p>	<p>Para el predio n.º 132975 la capacidad constructiva final sin compra de edificabilidad: 84.923,71 m<sup>2</sup>, que se distribuirán en 12 pisos de edificabilidad básica más 9 pisos de compensación; en total 21 pisos de construcción.</p> <p>Para el predio n.º 131507 la capacidad constructiva final sin compra de edificabilidad: 22.494,63 m<sup>2</sup>, que se distribuirán en 4 pisos de edificabilidad básica más dos pisos de compensación; en total 6 pisos de construcción.</p> <p>El beneficio total de la UAU representa \$15 423 983 USD. (Empresa Pública Metropolitana de Hábitat y Vivienda, 2025) (Urban Projects,2025).</p>

**Repartición/Cálculo**

El cálculo se basa en la fórmula de la Concesión Onerosa de Derechos (COD) del DMQ.

El monto final de participación para el Distrito Metropolitano de Quito (DMQ) asciende a quinientos cuarenta y dos mil trescientos cuarenta y seis con dieciocho centavos de dólar de los Estados Unidos (\$542.346,18 USD) los cuales representan el 22% de participación de los Dos millones cuatrocientos sesenta y cinco mil doscientos siete dólares con ochenta y cinco centavos (\$2 465 207,85 USD) de beneficios; distribuido entre los propietarios según los beneficios obtenidos.

El reparto de pago de cargas es de:  
Predio nro. 169548: \$112 041,30 USD.  
Predio nro. 798545: \$430 304,80 USD.  
(Empresa Pública Metropolitana de Hábitat y Vivienda, 2025)

El cálculo se basa en la fórmula de la Concesión Onerosa de Derechos (COD) del DMQ.

El predio n.º 132975 de URBAN PROJECTS S.A. entregará como parte de la carga urbana al Municipio de Quito una franja con un área de: 2.761,05 m2 valorada según avalúo catastral en \$ 1'552.207,00.

Adicionalmente, desarrollará, como parte de la carga urbanística, infraestructura en espacio público valorada en \$ 1'835.448,31

El predio n.º 131507 del MCP entregará como parte de la carga urbana al Municipio de Quito una franja con un área de: 1075,20 m2 valorada según avalúo catastral en \$ 931 060 USD.

El predio de Urban Projects, aprovechará 9 pisos de los beneficios urbanísticos otorgados por la norma del PUGS de Quito, por lo que el cálculo del monto por beneficio urbanístico para el predio 132975, es de \$ 3 386 655 USD

El Ministerio de Cultura y Patrimonio, aprovechará 2 pisos de los beneficios urbanísticos otorgados por la norma del PUGS de Quito, por lo que el cálculo del monto por beneficio urbanístico para el predio 131517, es de \$ 932 060 USD

El monto final de participación para el Distrito Metropolitano de Quito (DMQ) asciende a cuatro millones trescientos dieciocho mil setecientos quince dólares de los Estados Unidos de América. (\$4 318 715 USD) los cuales representan el 28% de participación de los quince millones cuatrocientos veintitrés mil novecientos ochenta y tres dólares de los Estados Unidos de América (\$15 423 983 USD ) de beneficios; distribuido entre los propietarios según los beneficios obtenidos.

<p><b>Negociación de propietarios</b></p>	<p>Se han realizado durante 12 meses, talleres de negociación y coordinación entre:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Propietarios de la UAU con sus representantes técnicos.</li> <li>- Representantes técnicos de la UAU con Operador Urbano.</li> <li>- Operador urbano con las diferentes entidades municipales.</li> <li>- Representantes técnicos de la UAU con entidades municipales.</li> </ul>	<p>Se han realizado durante 12 meses, talleres de negociación y coordinación entre:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Propietarios de la UAU con sus representantes técnicos.</li> <li>- Representantes técnicos de la UAU con Operador Urbano.</li> <li>- Operador urbano con las diferentes entidades municipales.</li> <li>- Representantes técnicos de la UAU con entidades municipales.</li> </ul>
<p><b>Aprobación</b></p>	<p>La UAU Metro Quitumbe se aprueba por medio de la emisión de una Resolución Administrativa por medio de la máxima autoridad de la Secretaría de Hábitat y Ordenamiento Territorial (SHOT) del DMQ. El estado aprobación se encuentra en revisión por parte de la SHOT. La resolución es el habilitante para obtener la Licencia Metropolitana Urbanística (LMU) de construcción y de habilitación de suelo.</p>	<p>La UAU Pradera se aprueba por medio de la emisión de una Resolución Administrativa por medio de la máxima autoridad de la Secretaría de Hábitat y Ordenamiento Territorial (SHOT) del DMQ. La resolución es el habilitante para obtener la Licencia Metropolitana Urbanística (LMU) de construcción y de habilitación de suelo. El estado de la UAU Pradera se encuentra en negociación con el Operador Urbano, en definición del alcance de las obras del Bulevar como cargas, y establecer los beneficios para los propietarios.</p>

## ANEXO 4: Entrevista a Vladimir Tapia – Gestor urbano, representante técnico de la UAU Metro Quitumbe, ex secretario de la SHOT

**Cargo:** Gestor urbano, representante técnico de la UAU Metro Quitumbe, ex secretario de la SHOT

**Fecha:** 29 de agosto de 2025

**Lugar:** Quito, Ecuador

**Medio:** Entrevista presencial (no recuperable)

**Referencia APA:** Tapia, V. (29 de agosto de 2025). *Entrevista sobre la UAU Quitumbe: procesos, obstáculos y aprendizajes* [Comunicación personal].

Pregunta	Respuesta
1 ¿Por qué en Quito existen UAU delimitadas desde el PUGS y otras desde planes parciales? ¿Y qué ventajas o desventajas tiene cada modalidad?	A ver, primero hay una base legal en la que la LOOTUGS, la Ley de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, permite hacer delimitaciones tanto en el PUGS como en los planes parciales. Entonces, hay viabilidad legal para que las dos se puedan dar. En el caso de Quito, la diferencia es que los planes parciales normalmente apuntan hacia nuevos sectores de desarrollo o sectores que tienen que cambiar su vocación o morfología urbana y tienden a una transformación urbanística a futuro. Para eso se hace un plan parcial: cambio de normativa, cambio de vocación de suelo. En cambio, en el PUGS se asigna la norma general para todo el cantón. La diferencia principal es que las UAU de PUGS se delimitan en sectores que ya están consolidados o mayoritariamente consolidados y ya tienen una vocación territorial definida. Se aplican hacia grandes piezas urbanas que pueden impulsar la transformación urbanística esperada en la zona, pero no necesariamente necesitan un cambio normativo, porque el PUGS ya les asignó aprovechamiento. Lo que hacen es potenciar esas piezas urbanas con infraestructura para que esa transformación ocurra.
2 ¿Por qué estos terrenos que están en UAU no se tramitan más bien como un licenciamiento ordinario?	Porque la UAU puede tener exigencias adicionales a los licenciamientos ordinarios. Los licenciamientos ordinarios vienen normados incluso desde la ley nacional, el COOTAD, la LOOTUGS, las resoluciones del CTUGS, etc., y tienen exigencias generales como el 15% de áreas verdes y equipamientos o la dotación de vías y accesos. La diferencia es que en un licenciamiento ordinario queda a discreción del promotor cómo se dota esa infraestructura. En cambio, en las UAU el municipio puede dar criterios y condicionar cómo se hacen esas infraestructuras, alineándose a una visión más grande de transformación de ciudad.
3 En su experiencia con la UAU Quitumbe, ¿qué factores explican la demora de la aprobación administrativa del expediente?	En general, las unidades de actuación urbanística son instrumentos relativamente nuevos. Se crearon en 2016 con la LOOTUGS, pero recién empezaron a operativizarse cuando se aprobaron los PUGS en 2021. En Quito, la UAU Quitumbe fue la primera UAU privada, y eso generó muchas demoras por la falta de procesos detallados para su aplicación. No estaba definido cómo se debía operar con propuestas privadas y procedimientos municipales. Esa falta de lineamientos fue lo que más retrasó el proceso. Además, al ser un instrumento nuevo, dentro de las instituciones municipales tampoco había criterios claros. Tenían que asegurarse de que el proceso saliera bien, lo que tomó

tiempo. La UAU Quitumbe marcó el camino, pero se demoró demasiado justamente por esa falta de claridad y experiencia.

---

**4**    **¿Cómo se han enfrentado a las diferencias entre la norma y los procedimientos reales de tramitación?**

Ha sido complicado. Quito es una ciudad compleja y aplicó casi todos los instrumentos que la ley permite. Pasar desde la LOOTUGS a los PDOT, luego al PUGS y de ahí a su aplicación concreta ha sido un proceso evolutivo que necesita tiempo y maduración institucional. Eso explica por qué la tramitación se demora: no es lo mismo tener la norma que aplicarla. Además, para aprobar la UAU Quitumbe hubo que crear normativa secundaria, resoluciones de la EPMHV y de la SHOT, que tomaron más tiempo. Creo que tanto desde el sector privado como el público se puso mucha energía, pero era inevitable que tomará más tiempo al ser la primera experiencia.

---

**5**    **¿Qué efectos tiene la delimitación de las UAU con relación a las cargas urbanísticas? ¿Es correcto que se exijan proyectos definitivos en lugar de diagnósticos preliminares?**

El cálculo de beneficios monetizados es dinero público, y por eso debe hacerse con proyectos definitivos. Debe saberse al centavo cuánto cuesta la obra o inversión que compensa los beneficios urbanísticos. Por eso está bien que se pida ese nivel de detalle para las cargas. Lo que no corresponde es pedir lo mismo para los proyectos arquitectónicos de los lotes. En Quitumbe nos pidieron estudios de movilidad como si fuera un proceso de licenciamiento, cuando todavía no había diseños definidos. Eso fue un error que retrasó mucho. Al final se reconoció que no correspondía y se eliminó esa exigencia, pero ya habíamos invertido tiempo y recursos.

---

**6**    **¿De qué manera la falta de lineamientos claros afectó la gestión técnica de la UAU Quitumbe?**

Generó trámites demorados y engorrosos. No estaba claro qué información había que entregar y eso llevó a confundir etapas: se pedían insumos de licenciamiento cuando todavía estábamos en gestión de suelo. Al final se decidió que no correspondía, pero ya habíamos perdido meses de trabajo. Eso demuestra la necesidad de tener guías claras que definan qué corresponde a cada etapa.

---

**7**    **¿Qué aprendizajes rescataría de la experiencia de Quitumbe para futuras UAU?**

Lo primero es evitar la discrecionalidad. Se necesita claridad en los contenidos y requisitos. También separar bien las etapas: la UAU para gestión de suelo y el licenciamiento para proyectos constructivos. En Quitumbe se mezclaron las dos cosas y eso alargó el proceso. Esa fue la principal lección: diferenciar entregables y evitar decisiones discrecionales.

---

**8**    **¿Qué recomendaciones puntuales daría para mejorar la eficiencia de la aprobación de las UAU?**

Dos cosas. Primero, eliminar la discrecionalidad y dejar claro qué se exige, incluso en la forma de los entregables. En Quitumbe perdimos mucho tiempo en temas de formato que deberían estar definidos desde el inicio. Segundo, revisar el flujo de aprobación. En Quito, la EPMHV hace el análisis técnico, legal y económico, pero la resolución final la emite la SHOT, que no participó en el proceso. Eso obliga a otra institución a empezar desde cero, generando ineficiencia. Lo lógico hubiera sido que la delegación vaya al gerente de la empresa, no al secretario, porque la Secretaría no estaba enterada del proceso.

---

## ANEXO 5: Entrevista a Alfredo Murcasel – Representante de Urban Projects en la UAU La Pradera

**Cargo:** Representante de Urban Projects en la UAU La Pradera

**Fecha:** 30 de agosto de 2025

**Medio:** Entrevista personal (no recuperable)

**Referencia APA:** Murcasel, A. (30 de agosto de 2025). *Entrevista sobre la UAU La Pradera: negociación, cargas y beneficios* [Comunicación personal].

Pregunta	Respuesta
1 Desde la perspectiva del promotor privado, ¿cuáles han sido las principales trabas normativas o administrativas para avanzar en la UAU La Pradera?	Mi primera respuesta se enfoca en los procesos de entender qué es una UAU. El rato que empezamos, en representación de Urban Projects, parte del grupo RIPCON, viendo este predio tan importante, había resistencia en el directorio para gestionar el proyecto porque estaba bajo unas siglas UAU. Muchos dijeron: "no, no se puede hacer nada". Nadie sabía realmente de qué se trataba debido a la inseguridad jurídica por cambios normativos recientes, como la transición de ZUAE y la herramienta de ecoeficiencia a la actualización del PUGS, lo que generó desconfianza para avanzar con la inversión. En el directorio y con inversionistas se pensaba que la UAU era un castigo, una carga.
2 ¿Qué importancia tuvo la ubicación estratégica del predio en la decisión de seguir adelante con la UAU?	Una vez que lo empezamos a entender, la ubicación fue lo que cambió todo. Hablamos de casi tres hectáreas en el remate del Parque La Carolina, frente a 60 hectáreas de parque y con conexión directa al Metro. Eso reconfigura la ciudad entera. Un predio así se convierte en hipercentro consolidado, único en la región. Yo lo comparo con Central Park en Nueva York. No hay otro predio así en América Latina. Esa ubicación nos convenció de que el proyecto podía ser un motor de ciudad.
3 ¿Cómo vivieron los procesos iniciales de tramitación de la UAU?	Fueron procesos complejos porque éramos pioneros. No había otra UAU en gestión. Estábamos literalmente abriendo camino con machete, sin referentes locales. Había ejemplos en Barcelona o en otras ciudades, pero en Quito no. Eso generó dudas en el directorio: ¿será que perdemos tiempo, recursos, credibilidad? Nos tomó muchísimo tiempo por la falta de lineamientos unificados. Sin embargo, el diagnóstico urbano y los talleres nos ayudaron a aterrizar la propuesta. Incluso pensamos en un museo, cuando salió a la luz el déficit cultural en el hipercentro norte. Fue curioso porque luego apareció el MUNA al lado.

<b>4</b>	<b>¿Hubieran preferido hacer un procedimiento ordinario de licenciamiento en lugar de la UAU?</b>	Es una excelente pregunta. Creo que la UAU debe aplicarse solo a macropredios estratégicos como La Pradera. Para predios más pequeños, tal vez convendría diseñar una figura más ágil, con menos trámites. En nuestro caso, sí valió la pena. Aunque la tramitología es pesada, lo compensa la posibilidad de un reparto justo de cargas y beneficios y la visión de ciudad. En eso la UAU marca la diferencia frente a un licenciamiento ordinario.
<b>5</b>	<b>¿Qué aprendizajes dejó este proceso respecto a la negociación público-privada?</b>	Lo más importante fue entender que la UAU no es un castigo, sino una oportunidad. Al principio todos pensaban que era una camisa de fuerza, pero cuando vimos que podíamos proponer un museo, integrar usos mixtos y aportar a la ciudad, cambió la percepción. Eso alineó los intereses del privado con los objetivos del sector público. Fue un proceso de convencimiento interno y externo.
<b>6</b>	<b>¿Qué visión tienen del impacto urbano de La Pradera en Quito?</b>	La Pradera no es solo un conjunto de torres. Es un hipercentro que busca articular cultura, turismo, vivienda, corporativos y hospitalidad. La ubicación y el tamaño del predio lo hacen único en la región. Para mí, este proyecto es un ejemplo de cómo una UAU puede generar un motor de ciudad comparable con otros proyectos internacionales.
<b>7</b>	<b>¿Qué diferencias encuentran entre ser pioneros y lo que podrían vivir futuros promotores?</b>	Ser pioneros fue duro porque no había experiencias anteriores. Eso significó más tiempo, más incertidumbre y más riesgo. Pero también nos da la satisfacción de que La Pradera puede servir de modelo para que otros promotores sepan qué esperar. Creo que las siguientes UAU ya no tendrán que abrir camino con machete como nos tocó a nosotros.
<b>8</b>	<b>¿Qué recomendaciones daría para mejorar la tramitación de futuras UAU en Quito?</b>	Recomendaría que el municipio establezca lineamientos claros y estables desde el inicio. La discrecionalidad fue uno de los problemas más grandes que enfrentamos. También es clave pensar en clave de smart cities: movilidad sostenible, usos mixtos, espacio público de calidad, sostenibilidad. Si los procesos son claros y los proyectos tienen esa visión, las UAU dejarán de ser vistas como un castigo y serán verdaderos instrumentos de transformación urbana.

## ANEXO 6: Entrevista a Arturo Mejía – Abogado urbanista y gestor urbano

**Cargo:** Abogado urbanista especializado en normativa de suelo

**Fecha:** 2 de septiembre de 2025

**Medio:** Entrevista personal (no recuperable)

**Referencia APA:** Mejía, A. (2 de septiembre de 2025). *Entrevista sobre aspectos jurídicos y administrativos de las UAU en Quito* [Comunicación personal].

Pregunta	Respuesta
<b>1 ¿Por qué en Quito existen UAU delimitadas desde el PUGS y otras desde planes parciales? ¿Y qué ventajas o desventajas tiene cada modalidad?</b>	A ver, primero hay una base legal en la que la LOOTUGS permite hacer delimitaciones tanto en el PUGS como en los planes parciales. Entonces, hay viabilidad legal para que se den las dos. En Quito, la diferencia es que los planes parciales normalmente apuntan hacia nuevos sectores de desarrollo o sectores que tienen que cambiar su vocación o morfología urbana y tienden a una transformación urbanística a futuro. Para eso se hace un plan parcial: cambio de normativa, cambio de vocación de suelo. En cambio, en el PUGS se asigna la norma general para todo el cantón. Las UAU de PUGS se delimitan en sectores que ya están consolidados o mayoritariamente consolidados y que tienen una vocación territorial definida. Se aplican hacia grandes piezas urbanas que pueden impulsar la transformación esperada en la zona, pero no necesariamente necesitan un cambio normativo, porque el PUGS ya les asignó aprovechamiento. Lo que hacen es potenciar esas piezas urbanas con infraestructura para que esa transformación ocurra.
<b>2 En su experiencia con la UAU Quitumbe, ¿qué factores explican la demora de la aprobación administrativa del expediente?</b>	En general, las unidades de actuación urbanística son instrumentos relativamente nuevos en su aplicación. Se pusieron en la ley en 2016 con la LOOTUGS, pero recién empezaron a operativizarse cuando se aprobaron los PUGS en 2021. En Quito, la UAU Quitumbe fue la primera UAU privada, y eso generó muchas demoras por la falta de claridad en los procesos detallados para aplicar estos instrumentos. No estaba definido cómo se debía operar respecto a las propuestas privadas y el procedimiento municipal. Esa falta de lineamientos y de experiencia institucional fue lo que más generó demoras. Además, al ser un instrumento nuevo, dentro de las instituciones municipales no había criterios claros, y tenían que asegurarse de que el proceso saliera bien. La UAU Quitumbe marcó el camino, pero se demoró demasiado porque no existían procesos detallados para su aprobación.
<b>3 ¿Cómo se han enfrentado a las diferencias entre la norma (PUCs, ordenanzas, instructivos) y los procedimientos reales de tramitación?</b>	Ha sido muy complicado pasar de la creación de la norma a su aplicación real. Quito, por ser una ciudad compleja, aplicó casi todos los instrumentos que la ley permite, pero eso hace que el reto de operativizarlos sea mucho mayor. Pasar de la LOOTUGS a los PDOT, luego al PUGS y finalmente a la aplicación concreta en las UAU es un proceso evolutivo que requiere tiempo y maduración institucional. En la

práctica, eso significó que hubiera vacíos y contradicciones que complicaron los trámites.

---

**4**      **¿Qué efectos tiene la delimitación de las UAU en relación con las cargas urbanísticas? ¿Es correcto que se exijan proyectos definitivos en lugar de diagnósticos preliminares?**

El cálculo de beneficios monetizados es dinero público, y por eso debe ser detallado. Está bien que para las cargas se pida un nivel de proyecto definitivo, porque se debe saber al centavo cuánto va a costar la obra o la inversión que compensa los beneficios urbanísticos. Lo que no corresponde es pedir ese mismo nivel de detalle para los proyectos arquitectónicos internos de los lotes, porque en esa etapa todavía no están diseñados. Ahí es donde se confundió el proceso en Quitumbe: nos pidieron estudios de movilidad y de tráfico que corresponden al licenciamiento, cuando la UAU no debía entrar en ese nivel de detalle. Eso generó pérdida de tiempo y retrasos innecesarios. Cuando se quiere aprobar una UAU, no puedes pedirle cosas que corresponden al licenciamiento de construcción, porque eso retrasa todo el proceso.

---

**5**      **¿Qué pasa si el promotor no puede cumplir con el cronograma de pagos o si aumentan los costos de las obras durante el proceso?**

Como en cualquier negocio, puede haber riesgos externos que afecten las ventas o la ejecución. En esos casos, la normativa debería ser flexible y permitir reprogramaciones. Pero el valor de las cargas tiene que estar definido con exactitud porque se trata de dinero público. Si después suben los costos de materiales o de obra, eso ya entra en los riesgos que asume cada parte, como en los contratos "llave en mano". El municipio espera que se cumpla lo que se comprometió, independientemente de que los costos cambien. Ahí entra la experiencia del contratista para prever esas variaciones y manejar los riesgos.

---

**6**      **¿De qué manera la falta de lineamientos claros afectó la gestión técnica de la UAU Quitumbe?**

Afectó muchísimo porque no estaba definido qué tipo de información debía entregarse. Eso generó trámites muy demorados y engorrosos. Se pidieron insumos de licenciamiento, como los estudios de tráfico, que después se reconoció que no correspondían. Al final se decidió eliminarlos, pero ya habíamos invertido mucho tiempo y recursos en elaborarlos. Eso muestra que no había claridad entre lo que correspondía a la UAU y lo que correspondía al licenciamiento.

---

**7**      **¿Qué aprendizajes rescataría de la experiencia de Quitumbe para mejorar futuros procesos de UAU?**

Lo primero es evitar la discrecionalidad. Se necesita claridad en los procesos y en los contenidos exigidos. La UAU Quitumbe mostró que cuando no hay lineamientos claros, los procesos se vuelven interminables. También es fundamental separar las etapas: la UAU como instrumento de gestión de suelo y la LMU como proceso de licenciamiento para proyectos constructivos. Eso debe estar claramente diferenciado.

---

- 8      ¿Qué recomendaciones puntuales haría para mejorar la eficiencia de la aprobación?**
- Recomendaría dos cosas. La primera, eliminar la discrecionalidad y definir claramente los entregables, incluso en su formato. Eso evitaría retrasos. La segunda, revisar el flujo de aprobación: en Quito, la EPMHV hace todo el análisis técnico, legal y económico, pero la resolución final la emite la Secretaría de Hábitat y Ordenamiento Territorial, que no participó en el proceso. Eso genera ineficiencia, porque esa Secretaría tiene que empezar desde cero para aprobar algo que ya fue trabajado por otra entidad. Lo lógico sería que la aprobación recaiga en la misma institución que gestionó el análisis.
-

## ANEXO 7: Entrevista a Ignacio Gallo – Urbanista colombiano, experto en Bogotá

**Cargo:** Urbanista colombiano, experto en gestión del suelo en Bogotá

**Fecha:** 2 de septiembre de 2025

**Medio:** Entrevista personal

**Referencia APA:** Gallo, I. (2 de septiembre de 2025). *Entrevista sobre la aplicación de las UAU en Bogotá y su comparación con Quito* [Comunicación personal].

Pregunta	Respuesta
<b>1 ¿Podrías describir de manera concreta y en orden secuencial cuáles son las etapas o pasos que conforman el proceso de aprobación e implementación de las unidades de actuación urbanística en Bogotá?</b>	En Colombia la unidad de actuación urbanística es, ante todo, un instrumento de gestión. Está siempre ligada a los planes parciales, nunca aparece por fuera. Eso marca una diferencia con Ecuador, donde la ley permite que exista como instrumento autónomo. En Bogotá, la UAU es el mecanismo que hace posible el reparto de cargas y beneficios y, en consecuencia, su secuencia arranca con la delimitación en el plan parcial. Luego viene la fase de acuerdo entre los propietarios, donde se definen los aportes en suelo y en dinero. Después se establecen las cargas específicas: cesiones para espacio público, vías, equipamientos, y finalmente se distribuyen los beneficios edificatorios. El operador urbano cumple el rol de coordinar todo el proceso y de garantizar que se ejecute lo pactado. Cuando hablamos de macroproyectos como Lagos de Torca, que tiene 1.800 hectáreas, ahí sí estamos hablando de transformar la ciudad entera. En contraste, si aplicas todo ese procedimiento a un área de tres hectáreas, el efecto urbano es marginal y se vuelve un trámite desproporcionado.
<b>2 ¿Qué se entiende por unidades de gestión y cuál es su función dentro del proceso de planificación y ejecución?</b>	Las unidades de gestión cumplen un papel similar al de las unidades de actuación, pero la gran diferencia es que surgen del acuerdo voluntario entre propietarios. Es decir, no requieren de un decreto ni de una delimitación formal por parte del distrito. Los dueños de los terrenos, si están de acuerdo, crean su propio operador urbano, definen reglas con base en el plan parcial y arrancan la ejecución. Esto tiene una ventaja enorme: evita la judicialización y el conflicto porque todo se da por consenso. En la práctica, las dos figuras —unidad de gestión y unidad de actuación— buscan materializar el reparto de cargas y beneficios, pero la de gestión opera en escenarios de acuerdo, mientras que la de actuación es la que permite intervenir cuando hay resistencia de algunos propietarios. En este último caso, si se alcanza al menos un 51% de consenso, se puede incluso aplicar expropiación a quienes no quieran participar.
<b>3 ¿Cómo se relacionan estas figuras con el rol del sector público y privado en la gestión urbana?</b>	En Bogotá el sector público mantiene un rol de verificación y control, pero no entra a gestionar directamente la ejecución de la UAU. El que debe liderar es el privado, porque tiene los recursos y la motivación para hacerlo. El municipio da las reglas, supervisa y garantiza que se cumplan, pero no debería asumir la carga de gestionar cada detalle. Esto contrasta con lo que he visto en Quito, donde el sector público termina asumiendo demasiadas responsabilidades y el privado se siente condicionado o restringido. Eso genera inseguridad jurídica y retrasa los procesos.

Para mí, lo fundamental es que el privado tenga un marco claro y estable que lo motive a invertir, mientras que el municipio verifica y asegura que el interés público esté garantizado.

---

**4 Desde su experiencia, ¿qué reflexiones surgen sobre el caso de Quito y la aplicación de las UAU?**

Lo que observo es que muchas de las UAU definidas en el PUGS de Quito parecen más unidades de gestión que de actuación, porque hasta ahora no se ha requerido aplicar figuras de enajenación forzosa ni mecanismos fuertes de expropiación. Además, el procedimiento que se les pide es tan complejo que las hace inmanejables. En Quito, a polígonos de tres o cinco hectáreas se les exige todo un proceso de plan parcial, con estudios completos de movilidad, ambientales, de espacio público, etc., lo que resulta desproporcionado. Para polígonos pequeños, que no generan grandes transformaciones urbanas, debería haber procedimientos más simples, con exigencias ajustadas a su escala. De lo contrario, lo que se logra es frenar la inversión y aumentar la percepción de que el instrumento es más un castigo que una oportunidad.

---

**5 ¿Qué aprendizajes considera relevantes del modelo colombiano que podrían servir al caso de Quito?**

Una de las lecciones más importantes es diferenciar el tratamiento de los macroproyectos de los polígonos pequeños. En Bogotá, cuando nos dimos cuenta de que había muchos planes parciales de dos o tres hectáreas que no aportaban mucho a la ciudad, se expidió un decreto que permitió que esos predios pasaran directamente a licenciamiento. Allí, el reparto de cargas y beneficios se resolvía de manera sencilla, sin necesidad de un proceso tan complejo. Eso permitió que la ciudad se destrabara y que los esfuerzos técnicos y administrativos se concentraran en planes parciales de gran escala, donde sí se puede hablar de transformación urbana real. Esa es una lección que Quito podría tomar: simplificar para lo pequeño y concentrar los recursos en lo que de verdad cambia la ciudad.

---

**6 ¿Qué opinión le merece la exigencia de diseños definitivos de las cargas urbanísticas en los expedientes de Quito?**

Esa es una práctica que yo considero inadecuada. En la aprobación de una UAU no se debería exigir un nivel de detalle propio del licenciamiento. Lo que corresponde en esa etapa son reglas generales y criterios claros sobre el reparto de cargas. Los diseños definitivos vendrán después, cuando se tramite la licencia de construcción. Lo que pasa en Quito es que, por temor a observaciones de la Contraloría, muchos funcionarios piden un nivel de detalle excesivo. Eso alarga los plazos y aumenta los costos de los promotores, generando inseguridad. Además, hay un problema adicional: los costos de las obras se calculan al momento de la aprobación, pero como las cargas se ejecutan años después, los valores cambian. Esto genera desajustes entre lo aprobado y lo que realmente cuesta cuando se construye.

---

**7 ¿Qué riesgos identifica en aplicar procedimientos tan complejos a polígonos pequeños como los de Quito?**

El riesgo más grande es que el instrumento se vuelva inviable. Cuando a un promotor con tres hectáreas se le pide un procedimiento equivalente al de un plan parcial de cien hectáreas, el resultado es que desiste. Eso significa menos inversión privada y menos capacidad de transformar la ciudad. En lugar de generar ciudad, lo que se produce es parálisis. La UAU es un instrumento valioso, pero si

---

se sobre regula y se le pone demasiada carga a polígonos pequeños, se convierte en un freno.

- 
- 8 ¿Qué recomendaciones daría para mejorar la implementación de las UAU en Quito?** Lo primero es hacer una diferenciación clara entre lo que corresponde a una UAU y lo que corresponde a un plan parcial. Lo segundo, simplificar los procedimientos para polígonos pequeños, que no ameritan exigencias tan grandes. Y lo tercero, equilibrar el rol de lo público y lo privado: el privado debe ejecutar con reglas claras y el municipio debe supervisar y garantizar que los aportes se cumplan. Si se logra ese equilibrio, el instrumento puede funcionar bien, sin desincentivar la inversión y asegurando beneficios para la ciudad.
-

## ANEXO 8: Entrevista a Miguel Chávez – Urbanista, ex Gerente de Operación Urbana (Operador Urbano DMQ)

**Cargo:** Urbanista, Exgerente del Operador Urbano – EPMHV  
**Fecha:** 1 de septiembre de 2025  
**Medio:** Entrevista personal  
**Referencia APA:** Chávez, M. (1 de septiembre de 2025). *Entrevista sobre la aplicación de las UAU en Quito* [Comunicación personal].

Pregunta	Respuesta
<b>1</b> Según su experiencia, ¿cuáles son los pasos a seguir para la aprobación de una UAU en Quito?	Lo primero es la aceptación de los propietarios del suelo. A partir de eso, el operador urbano elabora un diagnóstico preliminar en el que identifica las potenciales cargas urbanísticas que se podrían desarrollar en un masterplan urbanístico, que es lo que se pide en Quito. Con esa información base, el proponente de la unidad de actuación debe presentar su masterplan, y ahí se genera el reparto de cargas y beneficios. Una vez que se llega a un acuerdo entre promotor y municipio, se elabora un informe de factibilidad por parte del operador urbano, donde se establece que la propuesta genera un beneficio para la ciudad. Con ese informe se emite la factibilidad y luego la resolución de aprobación, que en Quito la firma el Secretario de Ordenamiento Territorial en delegación del alcalde. Esa resolución habilita el suelo: se registra la porción municipal y los promotores quedan en capacidad de solicitar licencias metropolitanas para desarrollar sus proyectos.
<b>2</b> ¿Qué diferencias existen entre las UAU aprobadas bajo el PUGS y las que se proyectan desde planes parciales?	En Quito, hasta ahora solo se han aprobado UAU del PUGS, donde la fórmula de cálculo está clara y se basa en el avalúo catastral. Pero en el caso de planes parciales, la norma pide usar el método residual y valores de mercado. Eso abre un escenario mucho más complejo, porque habrá que trabajar con peritos evaluadores y definir qué valor comercial aplicar. Esa discusión aún no se ha dado a fondo en la ciudad. Es previsible que cuando se apruebe la primera UAU en un plan parcial aparezcan nuevas problemáticas, especialmente por la incidencia directa que tendrá la definición del valor del suelo sobre las cargas.
<b>3</b> ¿Cuáles fueron las principales trabas para viabilizar las primeras UAU?	Al inicio se pensó que podían tramitarse con los mismos procedimientos que ya tenía la municipalidad, pero pronto se vio que las UAU son procesos nuevos que no encajaban en las herramientas existentes. Por ejemplo, la LOOTUGS establece que deben aprobarse mediante un único acto de habilitación de suelo, pero al estar conformadas por varios propietarios era imposible aplicar la lógica de las licencias tradicionales. Eso obligó a crear un procedimiento nuevo. Además, hubo vacíos normativos, como el de las cesiones de suelo. No estaba claro cómo registrar esas daciones, porque no eran producto de un fraccionamiento voluntario sino de una obligación administrativa. Eso generó dudas incluso en la Contraloría. Al final se

logró aclarar mediante resoluciones de la Secretaría de Hábitat, pero fue un aprendizaje forzoso que retrasó los procesos.

---

**4 ¿Qué tan difícil fue articular a todas las entidades municipales en estos procesos?**

Bastante. La Secretaría de Hábitat impulsaba el proceso, pero Movilidad o Ambiente lo veían como algo ajeno. Eso generaba conflictos, porque una operación urbana siempre toca múltiples ejes: movilidad, ambiente, productividad, seguridad, espacio público. El operador urbano debía actuar como bisagra, pero muchas veces esa visión integral no estaba asumida en el municipio. Faltó comprensión de la potencia de estas herramientas y del impacto que tienen en transformar piezas de la ciudad. Esa falta de sinergia se reflejaba en retrasos en permisos, factibilidades y en el desarrollo de los masterplan. Adicionalmente, en el masterplan el diseño de los lotes no tiene que estar definido, pero el de las cargas sí, porque estás manejando dinero público, entonces ahí sí tiene que haber un detalle específico al centavo de qué es lo que vas a gastar

---

**5 ¿Cómo fue la negociación entre los propietarios de suelo en las UAU?**

Muy complicada. Cuando el municipio delimitó los ámbitos de gestión, no siempre hubo una socialización previa con los dueños de los predios. Entonces, muchos propietarios se enteraron solo cuando recibieron una notificación de que su terreno estaba dentro de una UAU. Eso generó bloqueos, porque a veces había malas relaciones entre vecinos y no se lograba acuerdo. La norma dice que basta con el 50% de aceptación para avanzar, pero en la práctica, si un propietario se oponía, el proceso se podía estancar durante meses o años. Esa falta de consenso previo explica por qué muchas UAU no lograron desarrollarse.

---

**6 ¿Qué rol jugaron los tiempos políticos frente a los técnicos en estos procesos?**

Ese fue otro de los problemas. Las UAU son operaciones urbanísticas que requieren tiempo para madurar. No es como un proyecto inmobiliario individual, donde los pasos están claros y se resuelven en meses. Una UAU implica negociar entre varios propietarios, definir cargas y beneficios, elaborar un masterplan, conseguir aprobaciones interinstitucionales. Eso toma años. Pero el político quiere resultados inmediatos, y cuando no los ve, deja de apoyar. Ese desajuste entre el tiempo técnico y el político debilitó mucho el respaldo institucional a estas operaciones.

---

**7 ¿Cómo ha sido la comprensión de las UAU desde el ámbito político?**

Ha habido desconocimiento, aunque con el tiempo algunos concejales y el alcalde actual han entendido mejor la lógica de las operaciones urbanas. Por ejemplo, cuando aprobaron la UAU La Pradera, comprendieron que no solo se trataba de dar más edificabilidad, sino de generar recursos para financiar infraestructura pública en el sector. Sin embargo, también se cometieron errores de planificación: no siempre se entendió el mercado y se asignaron normas urbanísticas que no fueron atractivas para los promotores. Eso explica por qué algunas UAU, como Quitumbe, no cumplieron las expectativas: tenían 20 pisos posibles, pero los

---

privados optaron por proyectos de baja altura, lo que redujo mucho el beneficio colectivo.

---

**8**      **¿Cuáles considera que han sido casos más exitosos y qué elementos los diferencian?**

Un buen ejemplo es La Pradera, o también la UAU de la Y. Ahí se ve cómo se articula la movilidad, la dotación de áreas verdes y equipamientos culturales y sociales. Además, se aprovecha la edificabilidad porque son sectores donde el mercado está dispuesto a pagar por edificar en altura. Eso genera operaciones más completas, con mixtura de usos, vivienda en arriendo, cultura y comercio, que tienen un verdadero impacto en la ciudad. En cambio, otras operaciones se limitaron a un simple cambio de uso de suelo para actividades comerciales, lo que redujo mucho su alcance como operación urbana.

---

**9**      **¿Qué pasos del proceso actual deberían optimizarse o simplificarse?**

Creo que el diagnóstico urbanístico inicial podría hacerlo el promotor privado, siempre y cuando el operador urbano lo valide. Hoy el operador tiene capacidades limitadas y eso retrasa los procesos. Si el privado asume esa parte y el operador la aprueba, se ganaría tiempo. También creo que debería revisarse el tema del licenciamiento: lo lógico sería que en la resolución de aprobación ya quedé habilitado el suelo con sus fraccionamientos y cesiones incluidas. Eso ahorraría meses de trámites. Hoy, en cambio, se aprueba la UAU, pero luego hay que volver a pedir licencias para fraccionar, lo que duplica el proceso. Si se lograra un único acto administrativo completo, se agilizaría mucho la implementación.

---

**10**     **¿Qué recomendaciones finales haría para mejorar la gestión de las UAU en Quito?**

Primero, clarificar mejor la normativa para las UAU de planes parciales, especialmente en lo referente al uso de valores de mercado y la participación de peritos. Segundo, fortalecer la comprensión política de que estas operaciones requieren tiempo y no van a dar resultados inmediatos. Tercero, mejorar la coordinación interinstitucional, porque sin visión integral no se puede transformar ciudad. Y cuarto, simplificar los procesos administrativos, para que una vez aprobada la UAU, los promotores puedan desarrollar sin tener que pasar por nuevas rondas de trámites que desincentivan la inversión.

---

## ANEXO 9: Entrevista a Pedro Cando – Economista, Director de Estudios y Gestión de Suelo (Operador Urbano DMQ)

**Cargo:** Economista, director de estudios y gestión de suelo – Operador Urbano Quito

**Fecha:** 31 de agosto de 2025

**Medio:** Entrevista personal

**Referencia APA:** Cando, P. (31 de agosto de 2025). *Entrevista sobre la aplicación de las UAU en Quito* [Comunicación personal].

Pregunta	Respuesta
1 Desde la visión del municipio, ¿cuáles son los pasos para la aprobación de una unidad de actuación urbanística?	Para resumirlo, son cinco pasos. El primero es la solicitud de los propietarios, que deben representar al menos el 51% del suelo dentro de la UAU. Ellos presentan formalmente su petición a la máxima autoridad del operador urbano, indicando además a sus representantes técnicos. El segundo paso es la elaboración del diagnóstico urbanístico por parte del operador, donde analizamos dos escalas: una micro, de 15 minutos caminando desde la UAU, y otra vinculada a los polígonos de intervención territorial. Allí identificamos déficits y condiciones del entorno. El tercer paso es que, con ese insumo, el promotor presenta su plan masa, definiendo el aprovechamiento urbanístico y el cálculo de cargas y beneficios. El cuarto paso es la negociación entre municipio y promotores para acordar las cargas, en suelo u obras, que compensen los beneficios. Finalmente, el quinto paso es la elaboración del informe técnico-legal de pertinencia, que junto con todo el expediente se remite a la Secretaría de Hábitat y Ordenamiento Territorial, delegada del alcalde, para emitir la resolución de aprobación.
2 ¿En qué etapa se han generado más dificultades?	El nudo crítico ha estado en la fase del plan masa. Allí debemos conciliar lo que la ciudad necesita en equipamientos o sistemas públicos con lo que el promotor privado está dispuesto a invertir. Ese equilibrio no es fácil porque el diagnóstico arroja déficits claros —parques, movilidad, senderos seguros—, pero no siempre el privado lo ve compatible con su modelo de negocio. Además, cuando socializamos con otras entidades municipales, muchas veces encontramos que ya tienen planes avanzados para esos mismos espacios. Eso obliga a replantear propuestas para no contradecir la planificación existente. Todo ese ir y venir genera retrasos, y más aún porque varias entidades desconocían lo que significaba una UAU y no designaban técnicos especializados para dar seguimiento.
3 ¿Cómo ha sido la reacción de los propietarios frente a la figura de las UAU?	Al inicio hubo mucha resistencia. Muchos propietarios pensaban que era un castigo o una carga adicional de trámites. Recuerdo el caso de Inmobiliar en la UAU La Pradera: ellos querían fraccionar rápidamente el predio para venderlo, porque su giro no es inmobiliario. Cuando les explicamos que con una UAU podían vender suelo con norma y con un plan urbanístico, lo vieron como una oportunidad. Incluso elaboramos planes masa preliminares para mostrarles la rentabilidad potencial. Esa socialización

didáctica ayudó a que entendieran que no era un castigo, sino una forma de potenciar el valor de sus terrenos.

---

**4**      **¿Cuál ha sido el rol del operador urbano en las UAU Quitumbe y La Pradera?**

En Quitumbe nuestro rol fue de articulador. Hicimos el diagnóstico, identificamos déficits, socializamos con entidades como el IMP y el INPC por el inmueble patrimonial existente, y planteamos si la rehabilitación de ese bien podía contabilizarse como carga. También coordinamos con la administración zonal sobre senderos seguros y con la empresa de transporte de pasajeros sobre la conexión peatonal con la terminal. En La Pradera, que aún está en etapa preliminar, también hicimos el diagnóstico y planteamos escenarios de cargas y beneficios. Allí el reto fue negociar con un propietario público, el Ministerio de Cultura, lo que añadió complejidad. En ambos casos el operador ha sido ese puente entre lo público y lo privado, revisando planes masa, calculando cargas y garantizando el reparto equitativo.

---

**5**      **¿Por qué la aprobación final recae en la Secretaría de Hábitat y no en el operador urbano?**

Originalmente, la norma de 2021–2022 dejaba claro que la aprobación debía darla la máxima autoridad, es decir, el alcalde, o su delegado. Por eso se definió que fuera la Secretaría de Hábitat y Ordenamiento Territorial. Sin embargo, creo que sería más eficiente que el operador pudiera cerrar el ciclo, porque es quien conoce a detalle todo el proceso. Para evitar críticas de ser juez y parte, podría dividirse internamente: una dirección revisa y otra aprueba. Así se ganaría tiempo y coherencia en los expedientes.

---

**6**      **¿Qué problemas generó la falta de normativa específica al inicio?**

Mucha incertidumbre. Cuando arrancamos en 2023 no existían las resoluciones que definieran cómo delimitar, gestionar y calcular las cargas. Trabajábamos con artículos muy generales del código, mientras redactábamos en paralelo la resolución. Eso alargó todo: recién en 2024 se aprobó el procedimiento y en octubre de ese año la resolución de cargas y beneficios. Fueron meses en que los privados no sabían qué considerar como carga ni cómo se calcularía. Esa falta de claridad inicial explica por qué las primeras UAU tardaron casi dos años en aprobarse.

---

**7**      **¿Cuál sería un tiempo óptimo de aprobación y cómo se podría agilizar el proceso?**

a que máximo dos años, pero debería ser menos. Con la experiencia ya acumulada se reducir a un año si se optimizan algunos pasos. Por ejemplo, permitir que el diagnóstico a el privado bajo lineamientos del operador urbano, y que luego el operador lo valide. anaría tiempo. También permitir que el operador cierre el ciclo, aprobando namientos o certificando proyectos, en lugar de volver a pasar por la administración Si el operador ha estado en todo el proceso, tiene el conocimiento para hacerlo. Así mos duplicidades y retrasos.

---

## ÍNDICE DE TABLAS

<b>Tabla 1</b>	
Tabla resumen normativa UAU Metro Quitumbe.....	54
<b>Tabla 2</b>	
Beneficios y reparto económico UAU Metro Quitumbe .....	70
<b>Tabla 3</b>	
Tabla resumen normativa UAU La Pradera .....	64

## ÍNDICE DE FIGURAS

<b>Figura 1</b>	
<i>Suelo Creado Herramienta Eco Eficiencia Quito.....</i>	<i>6</i>
<b>Figura 2</b>	
<i>Evolución normativa de suelo creado hasta instrumentos de gestión del suelo en PUGS Quito.....</i>	<i>8</i>
<b>Figura 3</b>	
<i>Unidades de Actuación Urbanísticas en el DMQ.....</i>	<i>23</i>
<b>Figura 4</b>	
<i>Flujo para la aprobación de las UAU Quito.....</i>	<i>33</i>
<b>Figura 5</b>	
<i>Flujo para la aprobación de las UAU Bogotá.....</i>	<i>36</i>
<b>Figura 6</b>	
<i>Ubicación UAU Metro Quitumbe.....</i>	<i>54</i>
<b>Figura 7</b>	
<i>Delimitación UAU Metro Quitumbe.....</i>	<i>55</i>
<b>Figura 8</b>	
<i>Dación de suelo por cargas urbanísticas UAU Metro Quitumbe .....</i>	<i>55</i>
<b>Figura 9</b>	
<i>Resultante de predios UAU Metro Quitumbe .....</i>	<i>56</i>
<b>Figura 10</b>	
<i>Propuesta de la reestructuración parcelaria UAU Metro Quitumbe .....</i>	<i>57</i>
<b>Figura 11</b>	
<i>Propuesta Plan Masa UAU Metro Quitumbe .....</i>	<i>58</i>
<b>Figura 12</b>	
<i>Ubicación UAU La Pradera .....</i>	<i>62</i>
<b>Figura 13</b>	
<i>Delimitación UAU La Pradera .....</i>	<i>63</i>
<b>Figura 14</b>	
<i>Dación de suelo por cargas urbanísticas UAU La Pradera .....</i>	<i>65</i>
<b>Figura 15</b>	
<i>Resultante de los predios UAU La Pradera .....</i>	<i>66</i>

<b>Figura 16</b>	
<i>Reestructuración parcelaria UAU La Pradera</i> .....	67
<b>Figura 17</b>	
<i>Propuesta plan masa UAU La Pradera</i> .....	68

## ÍNDICE DE ANEXOS

<b>Anexo 1</b>	
Matriz comparativa entre la normativa de Quito y Bogotá sobre UAUs .....	94
<b>Anexo 2</b>	
Matriz comparativa entre procedimientos de Quito y Bogotá sobre UAUs .....	98
<b>Anexo 3</b>	
Matriz comparativa entre la UAU Metro Quitumbe y la UAU La Pradera .....	99
<b>Anexo 4</b>	
Entrevista a Vladimir Tapia – Gestor urbano, representante técnico de la UAU Metro Quitumbe, ex secretario de la SHOT .....	108
<b>Anexo 5</b>	
Entrevista a Alfredo Murcasel – Representante de Urban Projects en la UAU La Pradera .....	110
<b>Anexo 6</b>	
Entrevista a Arturo Mejía – Abogado urbanista y gestor urbano .....	112
<b>Anexo 7</b>	
Entrevista a Ignacio Gallo – Urbanista colombiano, experto en Bogotá .....	115