



UNIVERSIDAD TÉCNICA PARTICULAR DE LOJA

La Universidad Católica de Loja

ESCUELA DE ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS

MAESTRÍA EN GESTIÓN Y DESARROLLO SOCIAL

**Análisis de modelos de gestión para legalizar
asentamientos humanos irregulares, el caso del
Distrito Metropolitano de Quito, 2001- 2011**

**Tesis de grado previo la
obtención del título de
Magister en Desarrollo y
Gestión Social**

Autora : Karina Alexandra Castro Mendoza

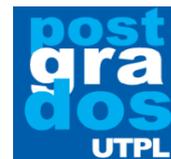
Director: Franklin Voltaire Yacelga Santacruz

Centro universitario: Quito

2011



UNIVERSIDAD TÉCNICA PARTICULAR DE LOJA
La Universidad Católica de Loja



MAESTRÍA EN GESTIÓN Y DESARROLLO SOCIAL

Mgs.
Franklin Voltaire Yacelga Santacruz
DIRECTOR DE TESIS

CERTIFICA:

Que el presente trabajo de investigación titulado “**ANÁLISIS DE MODELOS DE GESTIÓN PARA LEGALIZAR ASENTAMIENTOS HUMANOS IRREGULARES, EL CASO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, 2001- 2011**”, realizado por la estudiante: Karina Alexandra Castro Mendoza, del Centro Quito, ha sido orientado y revisado durante su ejecución, ajustándose a las normas establecidas por la Universidad Técnica Particular de Loja; por lo que apruebo y autorizo su presentación.

Quito, 28 de septiembre de 2011

Franklin Voltaire Yacelga Santacruz
DIRECTOR DE TESIS

AUTORÍA

Yo, Karina Alexandra Castro Mendoza, como autora del presente trabajo de investigación, soy responsable de las ideas, conceptos, procedimientos y resultados vertidos en el mismo.

Karina Alexandra Castro Mendoza
C.I.: 1102833769

CESIÓN DE DERECHOS

Yo, Karina Alexandra Castro Mendoza, declaro ser autora del presente trabajo y eximo expresamente a la Universidad Técnica Particular de Loja y a sus representantes legales de posibles reclamos o acciones legales.

Adicionalmente declaro conocer y aceptar la disposición del Art.67 del Estatuto Orgánico de la Universidad Técnica Particular de Loja que en su parte pertinente textualmente dice: "Forman parte del patrimonio de la Universidad la propiedad intelectual de investigaciones, trabajos científicos o técnicos y tesis de grado que se realicen a través o con el apoyo financiero, académico o institucional (operativo) de la Universidad".

Quito, 18 de noviembre de 2011

Karina Alexandra Castro Mendoza
C.I.: 1102833769

AGRADECIMIENTO

Un reconocimiento especial al equipo de la ex Unidad de Suelo y Vivienda y al de la Unidad Especial Regula Tu Barrio del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, así como a los beneficiarios de legalización de barrios informales en Quito, por su tiempo y la generosidad en compartir información.

Karina Alexandra Castro Mendoza

DEDICATORIA

A los gobiernos locales que tienen entre sus atribuciones legislar sobre el uso del suelo, ordenar el territorio y garantizar que la población acceda a un hábitat seguro.

Karina Alexandra Castro Mendoza

ÍNDICE DE CONTENIDOS

Certificación del director	II
Autoría	III
Cesión de los derechos	IV
Agradecimiento	V
Dedicatoria	VI
Resumen	X
Introducción	XI
CAPÍTULO I	
RESEÑA DE POLÍTICAS MUNICIPALES RELACIONADAS CON ASENTAMIENTOS HUMANOS IRREGULARES EN QUITO 1940-2011	
Contexto regional: Latinoamérica y asentamientos humanos ilegales	1
Asentamientos humanos no regularizados	2
Planificación urbana en el DMQ y políticas relacionadas con asentamientos humanos irregulares	5
Plan Regulador Jones Odriozola, 1944	6
Plan Director de Quito 1967	8
Plan del Área Metropolitana de Quito, 1973	11
El Plan de Quito, 1981	13
El Plan de Estructura Espacial Metropolitana, 1993	17
El Plan General de Desarrollo Territorial (PGDT), 2001	19
Un nuevo modelo de ciudad, el Plan del Buen Vivir de Quito, 2009	22
Evolución de los asentamientos humanos de hecho en Quito 1981–2010	26

CAPITULO II	
MODELOS DE GESTIÓN PARA REGULARIZAR	
ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL DMQ, 2001-2011	27
2.1 El Modelo de gestión 2001-2009	27
2.1.1. Voluntad política: políticas y normas urbanas de regularización	27
Normas urbanas para regularizar asentamientos de hecho	31
2.1.2. Estructura organizativa	35
2.1.3. Capacidad técnica y operativa	40
2.1.3.1. Presupuesto	41
2.1.4. Flujos y procesos para la legalización	42
2.2. El Modelo de gestión 2009-2011	60
2.2.1. Voluntad política: políticas y normas urbanas de regularización	60
Normas urbanas utilizada por la UERB	66
2.2.2. Estructura organizativa	67
2.2.3. Capacidad técnica y operativa	72
2.2.3.1. Presupuesto	74
2.2.4. Flujos y procesos para la legalización	76
CAPÍTULO 3	
ANÁLISIS DE LA EFICACIA DE LOS MODELOS DE GESTIÓN	
PARA REGULARIZAR ASENTAMIENTOS HUMANOS UTILIZADOS	
EN EL DMQ, EN EL 2001 – 2011	100
Normativa municipal utilizada	100
Principios de modelo de gestión	101
Procesos aplicados para regularizar barrios informales en Quito	103
Resultados	105
Opinión de actores claves	108
CAPÍTULO 4	

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	113
Referencias	124
Bibliografía	130
Apéndices	134
Anexo 1	
Cuadro resumen del crecimiento urbano y poblacional de Quito y principales políticas municipales para asentamientos humanos irregulares	135
Anexo 2	
Normativa urbana y marco legal de control y sanción de lotizaciones irregulares aplicada por la USV	140
Anexo 3	
Borrador de ordenanza para regularizar asentamientos de hecho en el DMQ	146
Anexo 4	
Ordenanza 3810 de aprobación de la urbanización de interés social de desarrollo progresivo del inmueble en el que se encuentra asentado el Comité Promejoras “San Cristóbal de los Pinos IV etapa” ubicado en la Parroquia Conocoto	156
Anexo 5	
Ordenanza 044 de la urbanización de interés social de desarrollo progresivo a favor de los copropietarios del inmueble sobre el que se asienta el Comité Promejoras Altamira	157

RESUMEN

Cerca de mil millones de personas en el mundo solo pueden encontrar vivienda en barrios informales, los cuales están emergiendo en los países en desarrollo, como una forma dominante de asentamiento. (ONU-HABITAT, 2006).

En Latinoamérica desde 1980 se multiplicaron los programas de regularización de los asentamientos humanos de hecho, aplicándose en al menos 12 ciudades latinas.

En Ecuador, el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito ha utilizado dos modelos de gestión para regularizar barrios informales desde el año 2001. Este trabajo analiza ambos y demuestra que el utilizado desde el 2010 trajo mejores resultados. Se observaron fuentes primarias y secundarias; así, se entrevistó a actores claves, se realizó estudio de casos y se revisó documentación histórica y vigente a la fecha de elaboración de la investigación.

El análisis en detalle de los procedimientos utilizados para regularizar barrios informales, busca instar a los gobiernos locales del país a tomar lo positivo como camino ya construido y a superar los obstáculos detectados, en miras de incorporar programas de regularización de barrios que no sean únicamente curativos, sino que permitan: lograr la tenencia y seguridad jurídica del predio; el acceso a servicios de la comunidad beneficiada, y principalmente la integración socioeconómica de los habitantes a la estructura urbana.

INTRODUCCIÓN

Los urbanistas de América Latina, según Jordi Borja (2000), plantean que el 50% de la población urbana vive en la ciudad ilegal, excluidos territorialmente, es decir en asentamientos marginales sin servicios básicos y con graves riesgos para los mismos e incluso para el resto de la ciudad.

En Quito, un censo del año 2010, de la Unidad Especial Regula tu Barrio del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, señala que existen más de 600 asentamientos informales, de los cuales más de 200 aún no han sido regularizados.

Estudiar cómo solucionar la informalidad de los asentamientos humanos es buscar la forma de disminuir las desigualdades sociales, la violencia en las urbes, el mal uso del suelo, de los recursos naturales. Demanda un trabajo articulado entre políticas públicas de desarrollo urbano y el reforzamiento del rol de los gobiernos locales.

Esta investigación documenta y analiza dos modelos de gestión implementados en el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, MDMQ, para regularizar asentamientos humanos de hecho, durante el periodo 2001-2011.

Se toma la definición de la Unidad Especial de Regularización de Barrios del MDMQ, que señala que un “asentamiento humano de hecho y consolidado está conformado por un conjunto de lotes subdivididos sin autorización legal, consolidado por la presencia de viviendas y posesionarios que no cuentan con títulos de propiedad individual, que se encuentran en una situación irreversible y que necesitan legalizar la tenencia de la tierra y el desarrollo de obras de infraestructura”.

Se analiza las características y principios de los modelos de gestión utilizados, los procesos definidos, la normativa observada, la voluntad política expresada, los resultados alcanzados, así como los puntos de vista de actores del proceso.

La investigación utilizó fuentes primarias y secundarias, se requirió revisar archivos históricos del MDMQ en diferentes dependencias del cabildo, varias visitas y entrevistas a diversos funcionarios municipales y beneficiarios de barrios legalizados,

destacando la apertura de los actores involucrados en el proceso para facilitar información.

Fue particularmente importante lograr entrevistar a ex funcionarios de la Unidad de Suelo y Vivienda que regularizó barrios informales durante el periodo 2001-2009, y con los profesionales de la Unidad Especial de Regularización de Barrios, UERB, que opera con el mismo fin desde el 2010.

El trabajo se planteó como objetivo general “Aportar a gobiernos locales del Ecuador un modelo de gestión para regularizar barrios informales”, y como objetivo específico, “Comparar el modelo de gestión de regularización de barrios informales utilizado en el 2001-2009 y el utilizado en el 2010-2011 en el Distrito Metropolitano de Quito”.

Finalmente, el documento que sigue, entrega, a quienes pueda interesar, y especialmente a funcionarios de gobiernos locales un camino detallado de los pasos que el MDMQ tomó para regularizar asentamientos humanos de hecho, señalando sus aciertos y desafíos, permite observar las diferencias entre el modelo implementado en el periodo 2001-2009, y en el 2010-2011, y deja ver las razones para que la gestión de la UERB haya logrado mayor eficiencia en su función.

CAPÍTULO I

RESEÑA DE POLÍTICAS MUNICIPALES RELACIONADAS CON ASENTAMIENTOS HUMANOS IRREGULARES EN QUITO 1940-2011

El capítulo parte situando el tema de estudio desde una perspectiva regional, avanzando a una conceptualización del mismo, y prosigue con una mirada histórica de las políticas municipales definidas en relación con los asentamientos humanos de hecho en Quito, en el periodo de 1940 al 2011, dictada a través de los planes urbanos para la ciudad. Se señalan las decisiones tomadas tanto directamente con el tema, cuanto las relacionadas o las que influyeron de alguna manera en éste.

Contexto regional: Latinoamérica y asentamientos humanos ilegales

En cuanto al manejo de la tierra, América Latina se ha caracterizado por tener a) una estructura patrimonial en la propiedad del suelo, b) una planificación urbana entendida como un diseño físico concentrada en la ciudad legal, que ignora a la ciudad real, y c) mercados de suelos urbanos donde persisten actividades irregulares (debido a la falta de tierras urbanizables y a la importancia que se da a los proyectos de la empresa privada en detrimento de la atención que se brinda a la demanda de vivienda de interés social).

Con este histórico acumulado, el uso del espacio urbano informal ha crecido en Latinoamérica a un ritmo constante generando pérdidas para la población en general, ya que los nuevos asentamientos humanos irregulares van densificando zonas de sensibilidad medioambiental como áreas protegidas, terrenos públicos o zonas de riesgo.

Clichevshy (2006) señala que en América Latina la población que vive en asentamientos de hecho, llega aproximadamente al 40%.

Tenemos así, la imagen de las ciudades latinoamericanas como un collage donde cohabitan áreas residenciales para clases pudientes y zonas precarias donde está la mayor parte de la población, que es de bajos ingresos.

Esta segregación del uso del suelo y consecuente razón de ser de los asentamientos humanos irregulares ocurre, según varios autores, (Lungo, M, y Clichevshy, N. 1989, 2006) fundamentalmente a partir del funcionamiento de un mercado del suelo que tiene determinadas condiciones en la oferta, precios y financiamiento, que lo hace inaccesible para una cantidad importante de la población urbana de escasos recursos y precariedad laboral.

Otros mecanismos más sutiles para incentivar los asentamientos informales son las políticas de exclusión escondidas dentro de normativas jurídicas y administrativas, como normas urbanísticas, reglamentos y requisitos de crédito. (Smolka y Mullahy, 2000).

Las familias de menores recursos quedan excluidas de las tierras más deseables en el mercado inmobiliario y encuentran en la periferia de las urbes o hacinados en núcleos urbanos su refugio, quedando expuestos a las ofertas de cadenas de estafadores que han montado empresas fantasmas.

Frente al crecimiento devastador de los asentamientos humanos no regularizados, varias ciudades de la región han establecido procesos de regularización; en Ecuador, Quito es una de ellas, en este capítulo se describe las políticas municipales definidas en relación a este tema, en las últimas décadas.

Asentamientos humanos no regularizados

Un asentamiento se compone de un conjunto social de viviendas, no se trata de posesionarios aislados o solos en un conglomerado. Se considera **asentamiento**

humanos irregular a aquel que tiene un grado de consolidación importante del barrio, es decir donde la mayoría de los lotes del sector tengan construcciones para vivienda.

En Ecuador, según el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial y Descentralización, COOTAD, la definición de consolidación de un asentamiento humano la define cada gobierno local en una ordenanza propia, este proceso aún no se ha realizado en el DMQ.

Si el nivel de consolidación de un asentamiento humano irregular no es avanzado se puede pensar en relocalizar en lugar de regularizar, según la ubicación del mismo.

La Unidad Especial de Regularización de Barrios, UERTB, del MDMQ señala en su Manual de Gestión, 2010, que:

Un asentamiento humano de hecho está conformado por un conjunto de lotes subdivididos sin autorización legal, consolidado por la presencia de viviendas y poseionarios que no cuentan con títulos de propiedad individual, que se encuentran en una situación irreversible y que necesitan legalizar la tenencia de la tierra y el desarrollo de obras de infraestructura (p.8).

Los asentamientos humanos ilegales inician, según los directivos de la UERB, por la invasión de tierras, o con la venta de lotizaciones fantasma a través del mercado informal.

- Con la **invasión, ocupación o posesión de tierras**, un grupo de familias se instalan como poseionarios de terrenos pertenecientes a otros propietarios, en general se trata de espacios no atractivos para la oferta formal de lotes. En el Distrito Metropolitano de Quito, DMQ, ésta no es una actividad frecuente, el primer caso registrado como invasión fue en 1982, en el actual barrio de Pisulí¹.

- La **venta en el mercado ilegal a través de intermediarios**, esta es la forma más común en el DMQ para empezar un asentamiento ilegal. Existen varias empresas

¹ Dato facilitado por Diego Dávila, Coordinador de la Unidad Especial Regula Tu Barrio, MDMQ, entrevista realizada en junio 2011.

inmobiliarias y lotizadoras que no se encuentran registradas legalmente y se dedican a negociar terrenos ubicados, generalmente, en áreas fuera del límite urbano y en zonas de riesgos. Estos grupos venden y revenden terrenos sin obras de infraestructura a precios bajos y reciben cuotas mensuales de pago.

Frente a asentamientos humanos de hecho, el “regularizarlos” implica un proceso de intervención pública en las zonas ocupadas ilegalmente, a fin de proveer mejoras de infraestructura urbana, reconocer títulos de propiedad, e integrar a un conglomerado de familias a la ciudad legal y a su trama social.

Según Ward (1998) los tres enfoques principales para regularizar son:

- Regularización jurídica: la aplicación de procedimientos de legalización de títulos de la tierra para convertir la propiedad “de hecho” en propiedad jurídica.
- Regularización física: la expansión de servicios de infraestructura en asentamientos irregulares.
- Regularización integral: que implica a) la titulación individual de lotes; b) la articulación física con el entorno urbano a través de inversiones públicas directas en sistemas viales, conexión a las redes de infraestructura y servicios públicos, incorporación en mapas oficiales y catastro de la ciudad; c) la integración social a través de programas específicos adaptados a las necesidades de la comunidad, capacitación y generación de empleo (...) (p.70).

La regularización jurídica permite integrar a un grupo de viviendas a la ciudad legal, amplía la base de familias que tributarán a los municipios, incorpora predios al mercado de tierra, sin embargo no afecta significativamente el nivel de seguridad en la zona, ni elimina la percepción de la zona como “invasión”, para incluir estos factores, los temas de infraestructura y los programas de integración social son fundamentales.

En la mayor parte de los países de América Latina se han desarrollado programas que contienen elementos de los tres tipos de regularización, mas cada país se orienta en una dirección más que en otra, así en Ecuador se ha aplicado el primer y segundo enfoque, (jurídico y físico).

Planificación urbana en el DMQ y políticas relacionadas con asentamientos humanos irregulares

Quito adoptó las normas de la Ley de Indias y ordenanzas españolas para configurar su estructura de ciudad, así, por ejemplo, existían disposiciones sobre el ancho y orientación de las calles de acuerdo al clima, la ubicación de la plaza principal. La organización de la ciudad quiteña, consideró una división de cuadrículas con elementos iguales, dejando un espacio libre para la plaza principal donde se ubicaría la iglesia, la municipalidad, y el palacio de Gobierno que se complementaban con plazas menores dejadas frente a otras iglesias.

Vallejo, (2010), señala que hasta fines de 1800, la forma urbana de Quito se mantuvo en cuadrículas y un hipercentro, mas en el Siglo XX, en la década de los 30, la crisis del modelo agroexportador de Ecuador, y el funcionamiento del ferrocarril Quito-Riobamba-Durán, hizo que Quito, como capital, reciba gran cantidad de población de las zonas rurales. Esta situación llevó a la densificación de la ciudad, el apareamiento de tugurios y hacinamiento, generando una crisis urbana que desembocó en la expansión especulativa de la ciudad, que hasta entonces llegaba por el sur a El Panecillo, y por el norte a La Alameda.

Posteriormente, inició el crecimiento alargado de la ciudad, basado en una acción especulativa de la tierra urbana que llevó a la Municipalidad a pensar en la ciudad desde una racionalización y planificación urbana, formulando el primer Plan Regulador en 1944, primer intento de ordenar y proyectar a la capital desde una perspectiva urbanística.

A lo largo de los años posteriores, la Municipalidad de Distrito Metropolitano de Quito desarrolló varias propuestas de planificación urbana, siendo las principales: el Plan General Urbano de Quito en 1967; el Plan del Área Metropolitana de Quito en 1973; el Plan Quito en 1981; el Plan de Estructura Espacial Metropolitana en 1993; el Plan General de Desarrollo Territorial en 2001; el Plan General de Desarrollo Territorial, 2001, y Un nuevo modelo de ciudad, el Plan del Buen Vivir de Quito, en el 2010.

A continuación se analizará la relación entre los principales planes urbanos definidos para Quito y los asentamientos humanos irregulares, en consideración a que uno de los roles esenciales de la planificación urbana es la delimitación del área que se va a definir como espacio urbano, “la ciudad legal”, para lo inmediato y el futuro.

La categoría “espacio urbano” es esencial porque habilita el lugar legal para construir, supone también el derecho a servicios básicos, y por tanto la garantía de una plusvalía gracias a la construcción de infraestructuras básicas por parte del municipio.

Cuando la planificación urbana delimita una zona urbana, paralelamente elabora una zonificación para definir los usos permitidos y prohibidos en cada sector, con el fin de orientar y controlar.

Plan Regulador Jones Odriozola, 1944

Con la afluencia de población en los años 30², Quito requería contar con un documento técnico que le permitiera ordenar su crecimiento. En 1942, el Municipio de Quito contrata al uruguayo Jones Odriozola, quien elabora el Plan Regulador, que se aprobó en 1944³, y en el cual varios temas de zonificación y centralidad se establecieron, determinando gran parte de la segregación social en el uso del suelo, y el funcionamiento de la ciudad actual, debido a la zonificación y centros que planteó.

² Según datos del Plan Director 1973-1993, el crecimiento poblacional en Quito provocó que entre 1904 – 1938, el área urbana de la ciudad se incremente en más de cinco veces y se evidencien las más altas densidades poblacionales de la historia 306 hab/ha en 1904 y de 157 hab/ha en 1938. Comparativamente, para el año 2006, según el Barómetro de Quito, la densidad poblacional de Quito estaba en 73 hab/ha en Quito urbano.

³ El Plan se implementó en 1946, cuando era Alcalde de Quito, Jacinto Jijón y Caamaño

El Plan Regulador proyectó una cuadruplicación de la población y del crecimiento espacial de la ciudad para el año 2000, y recomendó separar áreas para el futuro desarrollo de la ciudad. Dividió a la ciudad en cuatro zonas: la fabril en el sur, la ciudad vieja –actual centro histórico–, la mixta-central entre la Alameda y El Ejido, y la zona residencial norte a partir de El Ejido, consolidando así una figura de ciudad obrera en el sur, la clase media en el centro y sectores de altos ingresos residencial en el norte (Achig 1983).

La división de la ciudad que proponía el plan apoyaba los intereses de los propietarios de terrenos en el norte de la ciudad, que en los años 40 habían empezado a lotizar los antiguos huertos, potreros, procediendo de una forma arbitraria a medir terrenos, trazar futuras calles y lotes y ofrecerlos en venta, dejando al municipio los trabajos de urbanización y legalización.

Las clases dominantes utilizaron al cabildo para asegurar que el crecimiento de la ciudad asegure urbanizar sus terrenos, con lo cual creció el precio del suelo de los futuros sectores urbanizados y se evitó que clases populares accedan a espacios de vivienda considerados residenciales.

Quito creció con cambios substanciales en la ocupación del espacio que favorecieron la tendencia segregacionista urbana; fenómeno que según Achig (1983) se fue caracterizando con la implementación de los diferentes planes reguladores de la ciudad.

La división social provocada por el plan regulador de Jones Odriozola, se profundizó con las ordenanzas de urbanización, respecto a la formación de nuevos barrios de la ciudad, en las cuales Achig (1983) enfatiza se clasificaron a los barrios como de primera, segunda y tercera clase según su ubicación, y cita como ejemplo:

Primera clase: Sr. Hoppo Norten, 14 de julio de 1942. Parte norte de la Floresta cerca del Hotel Quito.

Segunda clase: Cooperativa de Crédito y habitación "Ayuda". 9 de enero de 1942. En Belisario Quevedo (...).

Barrio Obrero: En el barrio Chiriyacu era necesario probar que la persona era obrera para adjudicar un lote de terreno (...). (p. 61).

De igual forma, en el Art. 36 del Reglamento General de Construcciones para la ciudad de Quito, expedido el 17 de diciembre de 1940 se señala que "los barrios residenciales conservarán cada uno, una cierta uniformidad de estilo, así como los barrios obreros y de fábricas".

Como ejemplo adicional de la profunda segregación social que se generaban a partir de las normas y disposiciones del cabildo, consta la negativa del Concejo Municipal, del 17 de octubre de 1945, en relación a la petición de los ferroviarios que quieren comprar terrenos en la zona de La Carolina, las autoridades municipales rechazan la solicitud ya que consideran que es imposible que el grupo se adapte a este sector y pueda construir residencias de primera clase.

Por otra parte, se observa en los documentos municipales que reposan como memoria de las sesiones del Concejo Municipal, claras ventajas para las clases dominantes, como por ejemplo, la resolución del 1 de diciembre de 1941, por la cual el Quito Tennis y Golf Club logran que se rebaje el 25% de transporte de materiales para su urbanización y equipamiento.

Resumiendo, si bien en los años 40 no hay normativa explícita que hagan referencia a los asentamientos humanos irregulares, se evidencian políticas municipales que los incentivan al propiciar la división del territorio de la ciudad según las clases sociales, y gestionar con agilidad los permisos para la construcción de viviendas y la dotación de infraestructura, de acuerdo al ingreso de las familias.

Plan Director de Quito 1967

En la década del sesenta, el Plan Regulador de Jones Odriozola estaba muy desactualizado frente al crecimiento de la ciudad, el informe, de los concejales que

integraban la Comisión de Obras, del 27 de octubre de 1964 señala la urgencia de diseñar un nuevo instrumento para organizar el crecimiento de Quito:

Se ve la necesidad urgente de realizar un plan de ordenamiento de la ciudad de Quito e iniciar el estudio de un plan director regional, al menos a nivel cantonal. Se ve la importancia de evaluar en materia de planificación, desde el proyecto del Arquitecto Urbanista Jones Odriozola; esta evaluación permitirá corregir los errores, además podrá orientar la planificación no solo con criterios físicos sino también socio-económicos.

Los factores humanos, naturales, económicos y ambientales deben ser sintetizados y actualizados en forma dinámica para satisfacer las necesidades de la colectividad.

Se debe subordinar el interés particular al común, así se lograrán los resultados hoy imposibles.

El plan regulador debe desarrollarse de acuerdo a las necesidades de las personas, con las condiciones de lugar y clima ligadas con las exigencias económicas.

El Municipio debe preocuparse de la vivienda de interés social para lo cual realizará programas de desarrollo en colaboración institucional con el Banco Ecuatoriano de la Vivienda (B.E.V.) y de acuerdo a las necesidades económicas de quienes deben recibir las ventajas de una vivienda barata. **Esto evitará el crecimiento clandestino de sectores, en los que se construye sin ningún permiso.**

Trabajar en conjunto con las Empresas de Agua Potable, Luz Eléctrica, Alcantarillado, Teléfonos, para ir coordinando los trabajos en torno a prioridades.
(p.3).

Este documento deja ver que el crecimiento de la ciudad ha sido desordenado, que se ha favorecido a determinados grupos, y señala el apareamiento de barrios irregulares,

recomendando que se creen viviendas de interés social, como una medida para detener su crecimiento.

Luego de tres años de este informe, en julio de 1967, a través de la Ordenanza 1165, se aprobó el Plan Director de Quito, compuesto por cinco capítulos: estudio de ocupación del territorio; reglamento de zonificación; estudio de localización de equipamiento mayor; evaluación y propuesta para la zona histórica de Quito; y un estudio del sistema mayor de vías.

El documento planificador presenta como mayor preocupación el territorio, planteó la desagregación pormenorizada de la zonificación para toda el área urbana; la constitución de centros especializados, jerarquizados y diferenciados, como el centro histórico; la incorporación de la sectorización urbana y la consecuente dotación de equipamientos de acuerdo con la población asignada a cada componente urbano; la integración del concepto de densidad como elemento de asignación de áreas verdes; la distribución espacial de la población; la cuantificación de la edificación, y las tendencias de localización de la industria, el comercio y los servicios (Municipio de Quito, 1992).

El Plan Director de Quito careció de una adecuada instrumentación y financiación para su implementación, y su proyección de crecimiento de la ciudad, pronosticada para 30 años, estuvo superada para inicios de los 70; sin embargo, el elemento que persistió hasta finales de la década de los años ochenta fue su reglamentación de zonificación, la misma que al estar vigente por cerca de 20 años ha configurado gran parte de la ciudad.

En el Reglamento de Zonificación de Quito de 1967 se establecieron disposiciones específicas para el uso del suelo, dimensiones y cabidas mínimas de parcelas, intensidad de uso de suelo, retiros y alturas de edificación, lugares de estacionamiento. Esta reglamentación afecta las tipologías de construcción y la distribución esperada de la población.

Otra normativa importante aprobada en esta época, en mayo de 1971, fue la Ordenanza 1353, que fue la primera que intentó regular el uso del suelo por fuera de los

límites estrictos de Quito, y estableció una zonificación preliminar para Quito y las cabeceras parroquiales.

Con la Ordenanza 1353, el Municipio declaró que la ciudad y su periferia eran un “Centro de Desarrollo Urbano de Emergencia”, de acuerdo con disposiciones de la Ley Nacional sobre los Gobiernos Municipales. Bajo dicha ley se formó una nueva Área Metropolitana de la Capital de República” que contenía cuatro componente territoriales: 1) el área urbana, definida por los límites de provisión del sistema de agua potable; 2) el área suburbana, constituida por la zona de expansión delineada por el Plan Maestro de 1967; 3) el área de parroquias urbanas y suburbanas, definida por un radio de 2 km. desde cada cabecera parroquial; y 4) el área rural, todo el territorio no incluido en las categorías previas.

En medio de los intentos por crear legislación para ordenar el crecimiento de la ciudad, Quito vivía ausencia en el control de crecimiento urbano, el auge de la construcción, producto en gran medida de la instauración del Banco de la Vivienda y mutualistas; la especulación en el precio del suelo; el aparecimiento de movimientos cooperativos urbanos que presionaron al gobierno local para conseguir tierras, y la ubicación espontánea de asentamientos humanos; siendo una de las primeras manifestaciones de esta problemática, según Carrión y Vallejo (1994).

Este periodo, 1967-1970, fue liderado por el Alcalde de Quito, Jaime del Castillo, dirigente sindical, que concentró su obra en la construcción del Palacio Municipal y algunas obras viales.

Plan del Área Metropolitana de Quito, 1973

El Plan para el Área Metropolitana de Quito de 1973 empieza a diseñarse teniendo como marco un amplio proceso migratorio que se evidencia en el crecimiento de 300 mil habitantes en los años 60 a más del medio millón en la década de los 70. La administración de la ciudad muestra su complejidad por las funciones que tiene como ser eje burocrático de decisiones, producción y consumo. La necesidad de espacio

físico empieza a direccionar procesos de conurbación, especialmente al Valle de Los Chillos y el cantón Rumiñahui.

El Plan del Área Metropolitana resulta de la aplicación de la Ordenanza 1353, aprobada en 1971, mencionada ya anteriormente y la cual se expidió para normar las parcelaciones fuera del límite urbano de Quito, denominó a Quito y a sus zonas aledañas Área Metropolitana de la Capital de la República, creó la Comisión Especial de Planeamiento Urbano y Regional, con el fin de preparar el Plan del Área Metropolitana, los planes reguladores de las parroquias rurales y el plan de desarrollo físico cantonal.

Se levantaron estudios de uso de suelo de la ciudad y de las parroquias del cantón, una serie de trabajos de campo, encuestas sobre vivienda, transporte, recreación, aspectos socio-económicos, educación, migración, hacinamiento, parqueaderos en el centro histórico, líneas de transporte urbano, estudios sobre administración municipal, sociología urbana y otros. Información a la que se dio poco valor.

Podría señalarse que el mayor aporte del Plan de Área Metropolitana fue el definir un área de influencia de Quito, reconociendo el proceso de conurbación que se había iniciado, además fue un documento de análisis de variables de uso, movilidad demográfica, actividades socioeconómicas, abastecimiento y prestación de servicios e implicó una primera conceptualización regional de la ciudad.

Los intentos por organizar y racionalizar el espacio urbano no lograron resolver las características de segregación socio-económica del espacio, los cuales se consolidaron ya que se mantenía la reglamentación y especificaciones para la formación de barrios de primera, segunda y tercera clase, con infraestructura, equipamiento y estilos propios.

El Plan de Área Metropolitana de Quito propuso un modelo de expansión urbana bajo una concepción regional de la ciudad desconcentración industrial y el desarrollo de las ciudades satélites, y sus limitaciones son evidentes al no considerar, lo que para Carrión y Vallejo (1994) fueron dos fenómenos que se manifestaron paralelamente: por un lado, el problema del apareamiento y proliferación de asentamientos informales en

las áreas fuera del límite y por otro, la especulación del suelo urbano –que se reveló con el incremento del precio de la tierra en más de 7 veces en relación con años anteriores a 1970.

Carrión (1983) afirma que los barrios periféricos en Quito nacieron como fenómeno generalizado en la segunda mitad de la década del setenta, producto del fraccionamiento de tierras realizado por terratenientes urbanos o promotores inmobiliarios que aprovecharon la demanda proveniente del campo o de las áreas de renovación de la ciudad.

El Plan de Quito, 1981

En 1970, Quito tenía 3.020 hectáreas, en 1980 alcanzó las 11.500 hectáreas, este crecimiento de extensión no es equiparable al crecimiento poblacional, que pasó de 530 mil habitantes en 1970 a 780 mil pobladores en 1980, ante lo cual Fernando Carrión (1983) señala que el fenómeno de expansión del territorio, no resultó de una demanda social de suelo, sino que fue producto del uso del suelo, siendo el 50% de terrenos vacantes, con fines especulativos.

Así, la expansión urbana en Quito fue sumando terrenos sin servicios y equipamiento y anexó caóticamente nuevas porciones de tierra a la ciudad, potencializando graves problemas.

En este contexto de crecimiento territorial desbordado, el Plan de Quito en 1980 hizo recomendaciones generales sobre la organización territorial por distritos, pero no contenía regulaciones específicas. Se avanzó únicamente en propuestas de Planificación del Uso del Suelo en 1982, que nunca fueron apoyadas políticamente o aprobadas por ordenanza municipal, por lo cual aunque el Plan General de 1981 estaba ejecutándose oficialmente, Quito continuó creciendo bajo el obsoleto marco regulador legal incluido en la Ordenanza 1165 de uso del suelo, aprobada en 1967.

Un esfuerzo para mejorar la planificación urbana, en 1982, fue la recopilación y codificación de ordenanzas, como parte del Plan de Quito, llamado Código de Arquitectura y Urbanismo, que buscó racionalizar el control de la gestión urbana, sin embargo, este estudio, al igual que el Plan de ocupación del Suelo, no fueron aprobados por el Concejo Municipal, por lo cual nunca entraron en vigencia.

El Plan de Quito no logró desarrollar una parte normativa, la continuación del documento que debía concretarse con el Plan General de Ordenamiento, uso del suelo, planes parciales y distritales, la reglamentación y estatuto legal de urbanismo, dejó al cabildo sin instrumentos de gestión y control. La ciudad carecía de información catastral lote por lote, sobre usos del suelo, altura de edificación, intensidad de ocupación y utilización del suelo y equipamiento, fuente sustantiva para la sustentación de intervenciones urbanas.

Los contenidos centrales del Plan Quito de 1981 se refirieron a la desconcentración de la administración y el desarrollo urbano; y se propuso la densificación de la ciudad, pero tampoco se consideró de manera explícita el problema de los asentamientos espontáneos, pese a que, de acuerdo con Carrión (1994):

Desde el año 80, se generó un anillo periférico en toda la ciudad con base a cuatro zonas que asumieron la condición de ejes del proceso de los barrios periféricos no regularizados, en el nororiente con el Comité del Pueblo; en el noroccidente con Jaime Roldós-Písulí; en el suroriente con Lucha de los Pobres y en el suroccidente con La Ecuatoriana-Hacienda Ibarra, sumando alrededor de 100.000 habitantes. (p. 203)

Según datos del cabildo capitalino, en 1981 existían 87 barrios irregulares, en 1985 se incrementaron a 153 asentamientos humanos irregulares, teniendo éstos características organizativas que apelaban a la reivindicación, lo autogestionario y participativo; una de las agrupaciones más notables sería la de la Federación de Barrios del Noroccidente de Quito.

El alcalde de la época (1978-1982) Álvaro Pérez se caracterizó por una falta de reconocimiento de la ilegalidad. No se percibía la ilegalidad en la ocupación de tierras como un problema para el desarrollo de la ciudad, a pesar de su creciente número.

Dos años más tarde, el municipio capitalino, bajo la alcaldía de Gustavo Herdoiza León (1984-1988) da señales por primera vez de un tratamiento directo y gestión frente a los asentamientos humanos irregulares, llevando el tema al debate público y buscando soluciones, confiando en el rédito de legitimación popular que traería esta decisión.

El 22 de noviembre de 1984, se expidió la Resolución 114 que señalaba los “requerimientos mínimos y procesamiento de trámite a seguirse para obtener la autorización de Alcaldía para suscripción de escrituras individuales en fraccionamientos de hecho, en la ciudad de Quito y sus parroquias”, siendo la Oficina de Barrios Periféricos, quien luego de recibir la petición de los habitantes de los barrios, realizaba la aprobación de planos, y enviaba un informe a las empresas de servicios básicos para avanzar en obras de infraestructura. Esta resolución acogió a:

- Barrios formados a partir de ventas realizadas por propietarios particulares, sin autorización del cabildo.
- Barrios formados por ventas realizadas por propietarios particulares, valiéndose de información preliminar concedida por la Municipalidad, pero cuyo trámite no se pudo concluir voluntaria o involuntariamente.
- Fraccionamientos productos de herencias o donaciones entre vivos, cuyos adjudicatarios, no han formalizado sus títulos de propiedad.
- Fraccionamientos, productos de particiones judiciales, con sentencia del juez, y que no han sido inscritos con oportunidad (p.3).

La aplicación de la Resolución 114 no fue la mejor, existió manejo clientelar, ofreciendo infraestructura y escrituras individuales a cambio de apoyo en movilizaciones del gobierno local y del gobierno central, se aprobaron incluso barrios que no cumplían con los requisitos técnicos y se negó la aprobación a otros que sí tenían los requisitos solicitados, con lo cual existían expedientes incompletos sin los datos requeridos, e

incluso se expidieron ordenanzas de legalización de algunos barrios que no coincidían con el expediente.

La situación desembocó en que en algunos casos, lo decidido bajo el amparo de esta resolución quede nulo, con lo cual varios barrios volvieron a ser considerados irregulares y su situación quedó postergada para una revisión posterior.

En el siguiente periodo municipal, (1988-1992) el entonces Alcalde, Rodrigo Paz expresó como objetivo de su administración la legalización de los barrios marginales, para lo cual en 1989, con la Ordenanza 2708 se promulgó el “reconocimiento legal y la regularización de los asentamientos de hecho existentes en áreas urbanas y de expansión urbana del Cantón Quito”

Se podía calificar como asentamientos de hecho a:

- Cooperativas de Vivienda de personas de bajos ingresos
- Comités Pro Mejoras
- Comités Barriales
- Sindicatos
- Comunas
- Otras de igual sentido y finalidad

La Ordenanza 2708 marca un hito, ya que posibilitó la legalización de los barrios irregulares avanzando en la dotación de infraestructura básica por fases, en un compromiso asumido por las organizaciones sociales, el Municipio y sus empresas.

Se encargó a la Dirección de Planificación la responsabilidad de establecer las normas técnicas para la aprobación de los planos, tomando como base lo estipulado en el Plan Director de 1981. Se delegó a las empresas en coordinación con la Municipalidad de Quito, la realización de convenios de financiamiento y construcción de las obras de infraestructura.

Se procedía emitiendo un certificado municipal que reconocía que el barrio estaba en proceso de legalización, con el cual se podía avanzar en la firma de convenios para la dotación de obras de infraestructura básica⁴.

En 1990 se reformó la Ordenanza 2708 con la 2765, eliminando el reconocimiento de las comunas como asentamientos de hecho, ya que se encontraban regidas por la Ley de Régimen Comunal y sus Reglamentos, lo que provocó inconvenientes legales y sobreposición de funciones.

En el 90 se amplió también el límite urbano para incorporar a los barrios informales dentro de las áreas urbanas de la ciudad, se incorporaron 202 asentamientos humanos irregulares.

Al año de expedición de la Ordenanza 2708, el cabildo había logrado aprobar solo la legalización de uno de los 16 barrios que solicitaron el proceso, debido a la gestión técnica y burocrática que debía pasar cada caso. Al final de la gestión en 1992, se legalizó a 23 barrios. Según el Director de Planificación de la época, Fernando Carrión⁵, existían al menos 300 asentamientos irregulares, en ese entonces.

El Plan de Estructura Espacial Metropolitana, 1993

En 1993, se presentó el Plan de Estructura Espacial Metropolitana, que intentó establecer una nueva zonificación atendiendo las demandas sociales para el mediano y largo plazo y planteó una estructura policéntrica con la finalidad de desconcentrar las funciones de la zona central.

Este Plan tuvo total conciliación con la Ley del Distrito Metropolitano, expedida en 1993, la cual si bien estuvo contextualizada en los argumentos neoliberales de reforma del Estado propugnados en ese entonces, que remarcaban la eficiencia de la gestión pública gracias al achicamiento del Estado y la inversión privada, logró “la redefinición de un

⁴ El manejo de este certificado por parte de lotizadores inescrupulosos acrecentó la especulación en el precio del suelo, la entrega de este documento se eliminó en enero 2011.

⁵ Entrevista a Fernando Carrión, 12 de junio de 2011.

territorio geográficamente más accesible, la división del territorio distrital en zonas metropolitanas urbanas y suburbanas, la definición de competencia plena sobre la gestión del suelo, la administración del catastro rural en el ámbito del DMQ” (Vallejo, 2009, p. 83), entre otros hitos.

Con la Ley del Distrito Metropolitano vino un proceso de transformación de la institución municipal y la consolidación de un gobierno local descentralizado, con mayor control y regulación del suelo.

En este marco, en función del Plan de Estructura Espacial Metropolitana, el Alcalde Jamil Mahuad (1992-1998) tenía definido como uno de sus proyectos prioritarios la atención a los asentamientos humanos irregulares y su incorporación área urbana, proveyéndoles infraestructura, equipamiento urbano, promoviendo el desarrollo socio-económico de sus pobladores.

Se trató a cada asentamiento y a sus zonas aledañas como “Unidades de Desarrollo Integral” en las cuales se observarían temas legales, físico-ambientales y socio-económicos.

Una de las más importantes y primeras decisiones, al iniciar la gestión del Alcalde Mahuad, en 1992, fue la obligación de fraccionar la tierra incluyendo servicios básicos, anteriormente se dividían los lotes y se vendían sin infraestructura. A partir del año mencionado, se exige empedrado o adoquinado, agua y alcantarillado y garantía hipotecaria y bancaria, se permite urbanizaciones progresivas y se prohibió construir en pendientes de más de 30 grados, sin embargo para la fecha, en las laderas del Pichincha, ya vivían 80.000 personas.

Con la Ordenanza 003, “Sustitutiva de la Reglamentación Metropolitana de Quito, constante en el Título I, del Libro II del Código Municipal”, Art. II.37, los asentamientos de hecho fueron considerados dentro de la categoría de “urbanizaciones de interés social”⁶, por la cual accedían al proceso de dotación de infraestructura, y contemplaba

⁶ El concepto de urbanización de interés social de desarrollo progresivo se utilizó desde entonces hasta la fecha, septiembre 2011, como base jurídica para la regularización de barrios, sin embargo en el capítulo 2 analizaremos que esta figura no es la apropiada, ya que los asentamientos humanos irregulares no pueden ser técnicamente catalogadas como urbanizaciones.

etapas y plazos a cumplirse tanto por el Municipio, las empresas y las organizaciones sociales (dentro de las cuales estaban los comités pro mejoras, cooperativas de vivienda de personas de bajos ingresos, comités barriales, sindicatos y aquellas con fines similares).

La legalización de barrios marginales siguió operando en base a la Ordenanza 2708, hasta finales de los años 90 rigió la misma normativa.

En el siguiente periodo de gestión municipal, (1998-2000) durante la gestión de Roque Sevilla como Alcalde Metropolitano de Quito, en el marco de la propuesta, de la ONU-Habitad, "Alianza para las Ciudades" se conformó la Comisión Técnica de Asentamientos Ilegales, cuyo fin fue integrar aquellos asentamientos humanos irreversibles, que debían ser parte del catastro municipal.

Se trabajó en agilizar el proceso de entrega de escrituras a pobladores de barrios irregulares que solicitaban el proceso, para lo cual se formalizó, a través del Oficio 1835, el trabajo que venían realizando los funcionarios de Planificación, Avalúos y Catastros, Financiero Tributario y Procuraduría del MDMQ.

Sin embargo, los expedientes de asentamientos humanos irregulares transitaban por diversas oficinas municipales y los procesos no terminaban, para 1998, la Dirección de Planificación del MDMQ señalaba que existían unos 400 barrios irregulares.

El Plan General de Desarrollo Territorial (PGDT), 2001

Al inicio del Siglo XXI, en Ecuador los gobiernos locales asumieron un rol protagónico para afrontar desde lo local la crisis fiscal del Estado. Se reemplazó la visión tradicional adiposa y lenta del rol de municipios por la de un ente que facilite, promueva, norme y concerte para generar un desarrollo local, y opere basado en planificación estratégica, participación ciudadana, descentralización, desconcentración y desarrollo económico.

En el Distrito Metropolitano de Quito, en el 2001 inicia una nueva etapa de planificación, el Plan General de Desarrollo Territorial, PGDT se construyó para adecuar la estructura

territorial a las demandas de la urbanización en el contexto global, procurando para el DMQ estructurar un territorio competitivo y eficiente para el desarrollo social y económico, que sea ambientalmente sustentable, política y administrativamente gobernable y democrático. El PGDT se aprobó con la Ordenanza No. 004, del 13 de noviembre de 2001.

Posteriormente, se actualizó con la Ordenanza 3531, del 5 de agosto de 2004, y se conoció como Plan Equinoccio 21, que se constituyó en la guía para reestructurar al MDMQ, cambió su orgánico funcional, las comisiones del legislativo (según los ejes social, territorial, gobernabilidad e institucionalidad, y económico) y se utilizaba para medir los avances anuales desde la Dirección de Planificación del MDMQ bajo la mirada del Concejo.

El Plan General de Desarrollo Territorial, conocido también como Plan Equinoccio 21, es un plan estratégico para 20 años. En tanto el Plan Siglo XXI, y el Plan Bicentenario concretaron el PGDT para cada uno de los dos periodos de gestión que estuvo Paco Moncayo (del año 2000 al 2009).

Dentro de los temas de manejo de suelo, el PGDT tenía como política dentro del Eje Territorial, “regularizar la propiedad inmobiliaria y su existencia”, e incluía el Plan Territorial considerando la legalización del suelo como un asunto de importancia económica-social que requería institucionalizar acciones. Así, el 7 de agosto de 2001, con la Resolución 070, se creó la Unidad de Suelo y Vivienda, para normar los procedimientos para la regulación de la ocupación informal del suelo, estableciendo por primera vez en la municipalidad una ventanilla única, un centro responsable del proceso de legalización de barrios irregulares, pues previamente la atención de los casos dependía de la respuesta de diversas instancias municipales, sin contar con una encargada directa que de cuenta de los procesos, esto llevaba a que cada interesado peregrine por las oficinas del cabildo sin obtener resultados.

El carácter de la Resolución 070⁷, señala además que “todos los organismos y dependencias metropolitanas, a través de sus funcionarios y servidores darán urgente prioridad y agilidad a los trámites de regularización de la ocupación informal del suelo” (p.1).

La legalización de la tenencia de tierra debía incluir además el diseño, ejecución y planes integrales de mejoramiento barrial, de mitigación de riesgos y desarrollo urbano y social de los barrios. En relación a estos puntos, en el 2006 se gestionó un préstamo para el mejoramiento de barrios y se trabajó bajo la fórmula 50-50 por la cual el 50% del valor de obras como bordillos, aceras, empedrados, lo ponía el cabildo y la otra mitad la completaba la comunidad con trabajo o en dinero. En esta misma línea se avanzó sustantivamente en la dotación de alcantarillado y saneamiento de los barrios quiteños.

En junio de 2008, otro cuerpo normativo que se convirtió en soporte para la gestión de la regularización de barrios fue la Ordenanza Metropolitana 255⁸ de Régimen del Suelo para el DMQ, cuyo objeto es regular y ordenar la ocupación, habitación, transformación y control de uso del suelo, edificaciones, subsuelo, y espacio aéreo urbano hasta la altura máxima permitida de edificación.

En su artículo 30, la Ordenanza 255 dice que las “urbanizaciones de interés social de desarrollo progresivo”, deberán ser desarrolladas por organizaciones sociales legalmente constituidas que cumplan con los requisitos legales, socio-organizativo y técnico previsto para el efecto. Que se sujetarán a las asignaciones de zonificación, cumplirán con los reglamentos procedimentales, garantizarán la transferencia de aéreas verdes y áreas comunales al Municipio y la consolidación plena en un plazo de 8 años máximo. Los lotes son gravados con primera hipoteca, como garantía, permitiéndose una segunda hipoteca si el concejo lo aprueba.

En base a este artículo, el cabildo avanzaba en la regularización de barrios informales, asumiéndolas como urbanizaciones de interés social de desarrollo progresivo, aunque

⁷ Esta resolución será estudiada en detalle en el capítulo 2, al analizarse el tratamiento de un barrio regularizado en el periodo del Alcalde Moncayo.

⁸ La Ordenanza 255 reemplazó a la No. 95 sobre el Nuevo Régimen de Suelo, y a la Ordenanza No. 107 reformativa también de ésta última.

la norma fue concebida para aquellas urbanizaciones que estaban por iniciar no para las que se encontraban ya asentadas, sin embargo la normativa se observa hasta la fecha (2011).

La Ordenanza 255, establece además en el Art. 113, sanciones para la habitación ilegal del suelo en zonas de protección ecológica y zonas de riesgo.

Así mismo se expidió con el fin de normar la estructuración urbana, el Reglamento de Procedimientos para la habilitación de suelo y edificación en el Distrito Metropolitano de Quito, A0086 del 15 de octubre de 2005, el mismo que fue reformado en el 2010 por la gestión del Alcalde Barrera.

Otra norma importante que se aprobó durante la gestión de Moncayo, fue la Ordenanza 267 de promoción de suelo y vivienda de interés social, promulgada en septiembre de 2008, y gestionada por el entonces concejal Augusto Barrera, con el fin de facilitar vivienda a grupos vulnerables del Distrito Metropolitano, política clave para evitar la propagación de barrios informales.

En cuanto al registro de asentamientos irregulares, se encargó a la USV que mantenga y actualice una base de datos sobre ocupación informal del suelo, señalando la existencia de unos 378 barrios marginales, para el 2008.

Durante el periodo de Moncayo, se legalizaron 247 barrios hasta marzo 2009, según el informe de gestión de la Unidad de Suelo y de Vivienda, (USV) preparado por Iván Martínez, ex Director de la USV, 2001-2009.

Un nuevo modelo de ciudad, el Plan del Buen Vivir de Quito, 2009

Si bien el PGDT aprobado en el año 2004 y revisado en el 2006, continúa oficialmente vigente en el MDMQ, atendiendo la disposición del Art. 467 del Código Orgánico de Ordenamiento Territorial y Descentralización (COOTAD), aprobado el 19 de octubre de 2010, está siendo actualizado y se prevé contar con el documento para enero 2012.

La aprobación del COOTAD marca un cambio histórico en la legislación ecuatoriana en relación a la gestión de los gobiernos autónomos descentralizados (GAD) en varios frentes. Tiene siete grandes ejes, 1) el modelo de descentralización; 2) la conformación de regiones; 3) los regímenes especiales; 4) las competencias; 5) el modelo de equidad; 6) la participación ciudadana y el 7 es justamente el que avoca este estudio, los Instrumentos legales para facilitar la legalización de asentamientos urbanos.

Precisamente, el Alcalde Metropolitano de Quito, Augusto Barrera, (elegido para el periodo 2009-2014), presentó a la Asamblea varias propuestas referidas a mejorar el tratamiento de asentamientos humanos irregulares, a ser incorporadas dentro del COOTAD.

Finalmente, el COOTAD se aprobó dedicando todo el capítulo VI referido a las “Expropiaciones para viviendas de interés social y regularización de asentamientos urbanos”, en el cual entre lo más importante permite “declarar predios de utilidad pública con el propósito de dotar de los servicios básicos a los espacios ocupados por los asentamientos y definir la situación jurídica de los posesionarios, adjudicándoles los lotes correspondientes. Siendo cada gobierno autónomo metropolitano o municipal quien deba establecer mediante ordenanza los criterios para considerar un asentamiento humano como consolidado” (Art. 596).

Uno de los aportes importantes del Alcalde Barrera al COOTAD fue el referido a la partición administrativa, el cual se recogió en el artículo 486 y señala “Cuando por resolución del órgano legislativo del gobierno descentralizado autónomo municipal o metropolitano, se requiera regularizar barrios ubicados en su circunscripción territorial, el alcalde, a través de los órganos administrativos de la municipalidad, podrá, de oficio o a petición de parte, ejercer la potestad de partición administrativa”, para lo cual norma además el procedimiento.

Consta también, en el COOTAD, el artículo 458, referido al control de invasiones y asentamientos ilegales, facultando a los GAD la toma de medidas “administrativas y legales necesarias para evitar invasiones o asentamientos ilegales...”.

En relación con el PGDT del MDMQ, en el mandato del Alcalde Metropolitano de Quito, Augusto Barrera, (2009-2014) se expresó la necesidad de actualizarlo, particularmente en referencia a contar con un mayor control de usos de suelo, zonificaciones y características técnicas de las edificaciones de la ciudad.

En tanto, el plan de gestión del Alcalde Barrera, “Plan del Buen Vivir de Quito”, señala en cuanto a los asentamientos humanos irregulares, los siguientes puntos:

- Legalización y regulación de barrios
- Regularización de las construcciones
- Promoción de vivienda de interés social

De forma concreta, en cuanto a los asentamientos humanos irregulares el Alcalde Barrera, procedió en la parte normativa a derogar la resolución administrativa número A070 que creó la Unidad de Suelo y Vivienda en el 2001, para reemplazarla con la Unidad Especial Regula Tu Barrio.

El 19 de marzo de 2010, la Resolución 10 creó la Unidad Especial "Regula tu Barrio", UERB, con varias diferencias en relación a la antigua USV, ya que se conforma como ente contable, dotado de autonomía económica, financiera, administrativa y de gestión; y con tres unidades desconcentradas en Quitumbe, Calderón y La Delicia y una adicional para atender desde el centro a la Zona Centro y los valles. La UERB está adscrita a la Secretaría de Coordinación Territorial y Participación⁹.

"Regula tu Barrio" es la responsable de “procesar, canalizar y resolver los procedimientos para la regularización de la ocupación informal del suelo, en procura de agilizar la emisión de informes y demás trámites pertinentes para la legalización de barrios, dentro del marco de la planificación y el ordenamiento de la ciudad”¹⁰.

La Unidad actuará en forma desconcentrada, a través de tres Unidades, a cargo de su respectivo Coordinador y un equipo estructurado con los responsables organizativo, técnico y jurídico, en las Administraciones Zonales de Quitumbe, Calderón, La Delicia y

⁹ El detalle del funcionamiento de UERB se analiza en el capítulo 2.

¹⁰ Resolución 10, 19 de marzo de 2010.

en el centro de la ciudad, (en esta última zona, el Coordinador General de la UERB cumple también las veces de coordinador del sector).

En agosto 2010, en el informe del primer año de gestión el Alcalde Barrera señalaba:

De agosto 2009 a agosto 2010, hemos resuelto el problema de 84 barrios en los que viven 5.200 familias. Entregamos 350 escrituras en Pisulí a familias que esperaron más de 25 años y promovimos la reforma de ley para la venta directa de los lotes de Atucucho, que fue aprobada en segundo debate por unanimidad en el 2010, en la Asamblea Nacional, a quien felicito por esta justa resolución que marca un hito en la vida de cientos de personas. (p. 16).

La estimación de la UERB¹¹ al finalizar el año 2011 es legalizar 77 barrios adicionales.

En la parte normativa, la actuación de la UERB tiene como marco legal sustantivo la Resolución 10 de su creación, la Ordenanza 255 de Régimen de Suelo (Art. 30 y 113), y desde octubre de 2010, el COOTAD (Art. 596).

Es importante resaltar que en el periodo del Alcalde Barrera, se han emitido también dos ordenanzas relacionadas con vivienda de interés social y reubicación emergente de asentamientos ubicados en áreas de riesgo no mitigable. Se trata de la Ordenanza 311, (29 de abril de 2010) que señala el suelo categorizado en el DMQ de uso exclusivo para viviendas de interés social y reubicación emergente de asentamientos instalados en zonas de riesgo, así mismo explica el procedimiento para avanzar en la construcción de viviendas de interés social.

Por su parte, la Ordenanza 331 (23 de noviembre de 2010), regula el proceso de valorización y financiamiento para la relocalización de familias damnificadas y en alto riesgo no mitigable. Esta normativa expresa una política decidida y enérgica de atender a poblaciones por años asentadas en zonas de alto riesgo, consistiendo en censar a las familias a ser relocalizadas, la entrega de un subsidio temporal para el pago de alquiler de vivienda y la facilitación al acceso de viviendas de interés social. El cabildo concretó

¹¹ En agosto de 2009, la UERB fue encargada a Luis Esparza hasta el nombramiento de Samuel Pilco como Coordinador, quien pasó en enero de 2010 a trabajar en la Dirección de Planificación del MDMQ, siendo reemplazado por Diego Dávila, profesional que trabajaba en la UERB desde su conformación.

en el 2009-2010 el proceso de 27 familias trasladadas de zonas de riesgo del Comité del Pueblo y Luloncoto a Pueblo Blanco, e inició en el 2011 la gestión con 100 familias de La Forestal.

Evolución de los asentamientos humanos de hecho en Quito 1981 – 2010

En la base preliminar de la UERB de asentamientos humanos irregulares en la parte urbana del DMQ se contabilizan unos 616 barrios en el año 2010, en los que constan barrios legalizados y por regularizar.

Asentamientos humanos de hecho en Quito 1981 – 2010

Zona	1981	1985	1991	2010
Norte	40	56	47	111
Centro	9	11	14	87
Sur	38	86	141	418
Total	87	153	202	616

Fuente: CARRION, Fernando (1994) En búsqueda de la ciudad pérdida, Quito: Ediciones CODEL, y base de datos preliminar de UERB del MDMQ de 2010.

CAPÍTULO II

MODELOS DE GESTIÓN PARA REGULARIZAR ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL DMQ, 2001-2011

En esta sección, se describe, ejemplificando con casos los modelos de gestión utilizados por la Unidad de Suelo y Vivienda (2001-2009) y por la Unidad Especial Regula Tu Barrio, (2010-2011) para regularizar barrios informales. Se detalla las políticas en relación al tema, la estructura organizativa de los equipos, su capacidad técnica y financiera, y los flujos y procesos empleados.

2.1 El Modelo de gestión 2001-2009

2.1.1. Voluntad política: políticas y normas urbanas de regularización

Sin duda alguna, un hito fundamental en el tratamiento de regularización de barrios informales lo marca la gestión de Paco Moncayo en el año 2001, cuando creó la Unidad de Suelo y Vivienda, como una ventanilla única para atender el proceso de regularización de barrios, institucionalizando un proceso de atención en el tema y poniendo fin a la peregrinación que los interesados debían realizar en diversas dependencias municipales sin resultado alguno.

Iván Martínez, ex Coordinador de la Unidad de Suelo y Vivienda (2002-2009) señala que en el 2001 se registraban al menos unos 400 casos de barrios no regularizados, encontrándose la documentación y expedientes de los mismos desperdigada por diferentes instancias municipales.

Al hacer un recuento de cómo Moncayo expresó y concretó su voluntad política en relación con el tratamiento de asentamientos humanos irregulares, podemos citar:

- a) Que está expresada en el Plan General de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, PGDT, que tenía como política dentro del Eje Territorial, “regularizar la propiedad

inmobiliaria y su existencia” (p.56), e incluía el Plan Territorial considerando la legalización del suelo como un asunto de importancia económica-social que requería institucionalizar acciones.

El PGDT según la ordenanza 004, que lo aprueba en el 2001, “es el instrumento director para el desarrollo y ordenamiento físico-espacial del territorio del Distrito Metropolitano de Quito, para lo cual establece las orientaciones de planificación y gestión” (p.2).

Son instrumentos complementarios del PGDT, el Plan de Uso y Ocupación del Suelo (PUOS), las normas de Arquitectura y Urbanismo, y las disposiciones del Régimen Metropolitano del Suelo, herramientas que la Unidad de Suelo y Vivienda utilizó como normas para la regulación de asentamientos de hecho.

El PGDT considera como uno de los *elementos ordenadores de la estructura territorial del DMQ*, a la:

regularización de suelo, limitada a asentamientos con organización social comprobada que cuenten con escritura global y que no se encuentren ubicados en áreas de protección ecológica, equipamiento y en zonas de alto riesgo como: pendientes pronunciadas, deslizamientos de tierra. La habilitación debe corresponder al procedimiento de Urbanización de Interés Social de Desarrollo Progresivo. (...) (p. 38).

El Plan contempla así mismo, como política articuladora la promoción de viviendas de nueva construcción, el mejoramiento de infraestructura en barrios y viviendas, la relocalización de familias en zonas de riesgo, y la regeneración urbana y rehabilitación de vivienda.

- b) Que la voluntad política de Moncayo frente a regular los asentamientos humanos es especialmente evidente al emitir la Resolución 070, del 7 de agosto de 2001, para **“Normar los procedimientos para la regularización de la ocupación**

informal del suelo”. Siendo este documento el principal instrumento de la gestión de Moncayo en relación al tema, revisamos los aspectos más importantes la Resolución 070, que entre sus considerandos señala:

Que la regulación de la ocupación informal del suelo en el Distrito, dada la multiplicidad de efectos económicos y sociales que general, constituye uno de los principales problemas ciudadanos que demanda atención permanente por parte de la administración metropolitana, en la perspectiva de establecer y aplicar la política metropolitana de suelo y vivienda.

Que existen numerosos trámites de regularización de urbanizaciones de interés social progresivas que por diversas razones de carácter técnico, administrativo o legal no han llegado a conocimiento del Concejo Metropolitano, permaneciendo en una situación de indefinición. (p.1)

Dentro de sus 9 artículos, destaca lo referido en el artículo 1, que insta a que todos los organismos y dependencias metropolitanas, a través de sus funcionarios y servidores brinden “urgente prioridad y agilidad a los trámites de regularización de la ocupación informal del suelo”; en el artículo 2, la visión de tratamiento integral que busca iniciar, al disponer que la legalización de la tenencia de tierra incluye el mejoramiento barrial, la mitigación de riesgos, y en general la promoción de desarrollo urbano y social de los barrios.

En el artículo 4 crea un ente responsable del proceso: la Unidad de Suelo y Vivienda, dependiente de la Dirección Metropolitana de Territorio y Vivienda, debe viabilizar el cumplimiento de la Resolución 070 y rediseñar el proceso de regularización y otros trámites referidos a legalización de barrios.

La disposición del artículo 5 es fundamental porque señala que mediante una ventanilla única se atienda y agilice los temas referidos a dotación de agua, alcantarillado y luz eléctrica según la factibilidad técnica que indiquen las empresas correspondientes.

En el Art. 7 insta a la conformación de mesas de trabajo interdepartamentales, para que las resoluciones de Procuraduría, Catastro y Territorio, y de otras instancias de ser necesarias, sean más ágiles.

Dispone que se organice una base de datos sobre ocupación informal de suelo, y se mantenga su actualización bajo responsabilidad de la Unidad de Suelo y Vivienda. (Art. 8)

Entre las disposiciones transitorias, ordena que todos los funcionarios municipales remitan los expedientes de asentamientos humanos a la Dirección Metropolitana de Territorio y Vivienda e informen en el mismo las causas de su demora o paralización, ya que se conocía que cientos de expedientes estaban desperdigados por todo el cabido, en administraciones zonales, Procuraduría, y Catastro, principalmente.

A partir de esta resolución, se empieza un mecanismo de trabajo sistemático.

- c) Que el desarrollo del Programa de Mejoramiento de Barrios, en el 2006, que fue impulsado por la entonces Empresa de Desarrollo Urbano de Quito del MDMQ permitió entregar infraestructura sanitaria, de vialidad (construida técnicamente) y equipamiento comunitario, en los barrios informales que eran legalizados. Se trabajó con un crédito de 26 millones de dólares del BID y un aporte e 2 millones del MDMQ.

Se seleccionaron barrios creados antes del año 1999, con al menos un 50% de familias con necesidades básicas insatisfechas, con existencia de riesgos ambientales subsanables; un máximo del 6% del total de lotes del asentamiento en áreas de riesgo; ubicados en una cota inferior a los 3.000 metros; y dentro de los límites urbanos definidos por el Plan General de Desarrollo Territorial.

- d) Así mismo se observa, que la voluntad política que se concreta en aprobación de normativa para institucionalizar los procesos de regularización de asentamientos

de hecho no va acompañada de un presupuesto que permita operacionalizarla. En el presupuesto municipal del año 2002 se asignaron 100 mil dólares destinados exclusivamente para el pago de salarios de funcionarios de la Unidad de Suelo y Vivienda, USV, este monto disminuyó con el pasar de los años, ya que al arrancar la Unidad trabajaron 9 funcionarios y en el 2009 la USV funcionó con 5 personas. El tema presupuestario se analizará con mayor detalle más adelante.

Normas urbanas para regularizar asentamientos de hecho

En el periodo 2000-2009 se observaron varios instrumentos de planificación territorial para regularizar asentamientos de hecho, entre ellos el Régimen del Suelo, el Plan de Uso y Ocupación del Suelo, las Normas de Arquitectura y Urbanismo, el Reglamento para la habilitación del suelo y edificación, entre las más importantes.

Por ser fundamental para el proceso de regularización el uso del Régimen del Suelo, se detallan algunos contenidos que integran este cuerpo legal, en tanto se enuncian otras normas cuyo contenido se especifica en el anexo 2.

Régimen del Suelo para el Distrito Metropolitano de Quito

El Régimen del Suelo tiene por objeto regular y ordenar la ocupación, habitación, transformación y control de uso del suelo, edificaciones, subsuelo, y espacio aéreo urbano hasta la altura máxima permitida de edificación¹².

El 20 de abril de 1998, en el gobierno municipal de Jamil Mahuad se aprobó la Ordenanza 003¹³, “Sustitutiva de la Reglamentación Metropolitana de Quito”, en cuyo Art. II.37, *los asentamientos de hecho fueron considerados dentro de la categoría de “urbanizaciones de interés social” y se señala que para su aprobación, deben acogerse a las normas que rigen a una urbanización de interés social de desarrollo progresivo.*

¹² Capítulo 1, Ordenanza 255, junio 2008.

¹³ Ordenanza que posteriormente sería reformada y contenida en la Ordenanza 255 del Régimen del Suelo para el Distrito Metropolitano de Quito, del 10 de junio de 2008, la cual es producto de enmarcar todas las regulaciones referidas al tema en un solo cuerpo y anteriormente fue parte las Ordenanzas 003, 085, 095, 107, 138, 144, 156, 170, 185, 190 y 195.

Desde entonces, 1998, se adaptó la figura de “urbanización de interés social de desarrollo progresivo” para tratar a los asentamientos humanos de hecho, se puede leer en cada ordenanza de regularización de barrios informales aprobada “*Ordenanza de Urbanización de Interés Social de Desarrollo Progresivo denominada Barrio XX*”.

Este procedimiento conceptual y técnicamente no es correcto, dado que al hablar de una urbanización de interés social de desarrollo progresivo, se hace referencia a *un futuro asentamiento humano*, al proceso de fraccionar la tierra para habilitar la tierra bajo ciertas normas urbanísticas, las mismas que en muchos casos de asentamientos de hecho no son posibles de adaptar, como anchos de vías, espacios comunales, áreas verdes, tamaños de lotes, entre otros¹⁴. Al regularizar un barrio informal *se trata ya de un conjunto de construcciones asentadas* y el objeto es regularizar el suelo donde ya existen fraccionamientos, edificaciones y trama urbana.

La adaptación conceptual de asentamiento de hecho a urbanización de interés social de desarrollo progresivo trata de empatar los criterios urbanísticos-técnicos que tiene la urbanización de interés social de desarrollo progresivo con los de los asentamientos humanos de hecho, lo que provoca fricciones. Justamente uno de los puntos más debatidos en la Comisión de Suelo y Territorio para aprobar la regularización de barrios, tiene que ver con los espacios destinados a áreas verdes, que en general son mínimos o inexistentes en los asentamientos informales y con dificultad puede aplicarse la norma de asegurar un 13% para este fin.

En este contexto, Nury Bermúdez, funcionaria técnica de la Secretaría de Ordenamiento Territorial y Vivienda del MDMQ, señala en la entrevista realizada el 11 de julio, que es necesario normar y ubicar una figura conceptual precisa para regularizar asentamientos de hecho, de forma que la legislación esté acorde a parámetros técnicos y facilite su aplicación. Al respecto, se analizará adelante, los avances que en gobierno del Alcalde Barrera se han propuesto, en el marco de una ordenanza específica para asentamientos de hecho.

¹⁴ En este contexto, Nury Bermúdez, ex funcionaria técnica de la Secretaría de Ordenamiento Territorial y Vivienda del MDMQ, señala en la entrevista realizada el 11 de julio, que es necesario normar y ubicar una figura precisa para asentamientos de hecho de forma que la legislación esté acorde a parámetros técnicos y facilite su aplicación. Al respecto, se analizará adelante, los avances que en gobierno del Alcalde Barrera se han propuesto, en el marco de una ordenanza específica para asentamientos de hecho.

Sin embargo, desde el punto de vista jurídico, el Concejo Metropolitano tiene la potestad y competencia para legislar sobre el uso de uso y jurídicamente, a criterio del subprocurador metropolitano, Pablo Sarsoza¹⁵, las resoluciones tomadas por el Concejo Metropolitano con esta figura adaptada desde 1999 hasta la fecha (2011) son legales y correctas.

Los principales artículos de la Ordenanza 255 observados en el proceso de regularización de barrios se refieren en el anexo 2.

Reglamento de Procedimientos para la habilitación de suelo y edificación en el Distrito Metropolitano de Quito¹⁶

Que señala los requisitos para establecer una urbanización de interés social, que son los mismos solicitados para regularizar un asentamiento de hecho.

Normas de arquitectura y urbanismo para el Distrito Metropolitano de Quito¹⁷

Define el contenido mínimo de los planos para una parcelación, (Art. 7, literal b), y las características de los lotes (Art. 10).

Plan de Uso y Ocupación del Suelo (PUOS)¹⁸

El PUOS es un instrumento del Régimen del Suelo (Ordenanza 255), que entre sus artículos señala la clasificación que hace el PGDT del suelo, dividiéndolo en tres clases generales: urbano, urbanizable y no urbanizable.

Así mismo determina el uso del suelo, pudiendo ser el residencial, el múltiple, el comercial y de servicios, el industrial, el de equipamiento, el de protección ecológica, el de preservación patrimonial, y el de recurso natural y agrícola residencial.

¹⁵ Entrevista a Pablo Sarsoza, Subprocurador Metropolitano del MDMQ, julio 2011.

¹⁶ Resolución A086, 15 de octubre de 2008.

¹⁷ Ordenanza 3746, 10 de junio de 2008

¹⁸ Ordenanza 031, 10 de junio de 2008, que reemplazó a la Ordenanza 008 del 7 de abril de 2003.

Legislación que respalda el control

Constitución del Ecuador

Establece como competencia municipal el formular los planes de ordenamiento territorial, y la regulación del uso y la ocupación del suelo urbano y rural, así como ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo del cantón (Art. 264, literal 1 y 2). Por otro lado, en la sección cuarta de hábitat y vivienda, Art. 376, se prohíbe la obtención de beneficios a partir de prácticas especulativas sobre el uso del suelo.

Código Penal

Señala para sancionar la lotización informal como un delito de estafa¹⁹.

Ley de Régimen Municipal

Señalaba que puede sancionarse a quienes se hayan beneficiado de parcelaciones o lotizaciones sin aprobación, hasta con cinco veces el valor del terreno. Estas sanciones en el caso del DMQ están a cargo de los comisarios de cada administración zonal, quienes realizan los procedimientos administrativos conjuntamente con los jueces de coactiva, encargados de cobrar la multa impuesta por los comisarios.

Esta Ley se utilizó durante el periodo 2001-2009, fue derogada el 19 de octubre de 2010, fecha en la que la reemplazó el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

Ordenanza 255, Régimen del Suelo

Establece las infracciones y sanciones aplicables por habilitación ilegal del suelo, (del Art. 113 al 120), señalando, según el caso, multas desde dos veces el valor del terreno hasta cinco veces su valor.

¹⁹ Se especifican los artículos y sus contenidos en la sección de anexos, donde se detalla la parte normativa contemplada por la USV.

En relación con la sanción de lotizaciones informales, el Instituto de la Ciudad del MDMQ levantó información de las Comisarías de Construcciones de las ocho Administraciones Zonales del Distrito, registrando 128 procesos por lotización irregular entre el 2000 al 2009.

De estos casos, 24 están registrados en el juzgado de coactiva, aunque algunos aún sin juicio. Los 128 procesos suman 37 millones de dólares en multas por infracción en la lotización, pero no se ha recaudado nada, solo dos casos han llegado a remate, ya que el mismo sistema de administración de justicia facilita alternativas para dilatar los procesos, dejando en vilo la sanción.

2.1.2. Estructura organizativa

El Reglamento Orgánico Funcional del MDMQ de diciembre de 2002, señala que la estructura orgánica del cabildo comprendía cuatro niveles:

- a) Nivel político y de decisión;
- b) Nivel asesor;
- c) Nivel gestión;
- e) Nivel operativo, de empresas y unidades especiales (p.2).

Según el documento citado, dentro de cada nivel se ubican las siguientes dependencias:

Nivel político y de decisión

- Concejo Metropolitano
- Secretaria General del Concejo
- Alcaldía Metropolitana

Nivel asesor

- Asesoría de Prospectiva Estratégica y Proyectos
- Gabinete Asesor
- Asesoría en Asuntos Internacionales

- Procuraduría
- Asesoría en Comunicación y Diálogo Social
- Auditoría
- Instituto de Capacitación Municipal

Nivel de gestión

- Secretaría de Desarrollo Social
- Secretaría de Desarrollo Económico
- Secretaría de Desarrollo Territorial
- Coordinación Territorial
- Administración General

Nivel operativo

- Empresas y Unidades Especiales (p.4)

La oficina responsable de regularizar los barrios informales, la Unidad de Suelo y Vivienda estuvo catalogada como operativa y se encontraba subordinada a la Dirección Metropolitana de Planificación Territorial, la cual a su vez dependía de la Secretaría de Desarrollo Territorial.

La Unidad de Suelo y Vivienda no contó con dependencias subordinadas. Fue creada en el 2001, con el fin de viabilizar la Resolución 070 de Alcaldía Metropolitana que buscaba fundamentalmente regularizar los barrios informales, sin embargo en el Reglamento Orgánico Funcional del MDMQ del 2002 se ampliaron sus funciones a las siguientes:

1. Diseñar y proponer políticas, planes, reglamentaciones y normativas respecto a vivienda y manejo de suelo.
2. Desarrollar proyectos de interés especial.

3. Formular Programas de regularización de la ocupación informal del suelo, regularización de vivienda informal, mejoramiento barrial integral, mitigación y reubicación de familias asentadas en zonas de riesgo. Regeneración del tejido urbano residencial y promoción de tipologías de vivienda de interés social.
4. Definir y formular instrumentos reglamentarios y administrativos que permitan la aplicación de los planes de vivienda y de las políticas de manejo de suelo (p. 94).

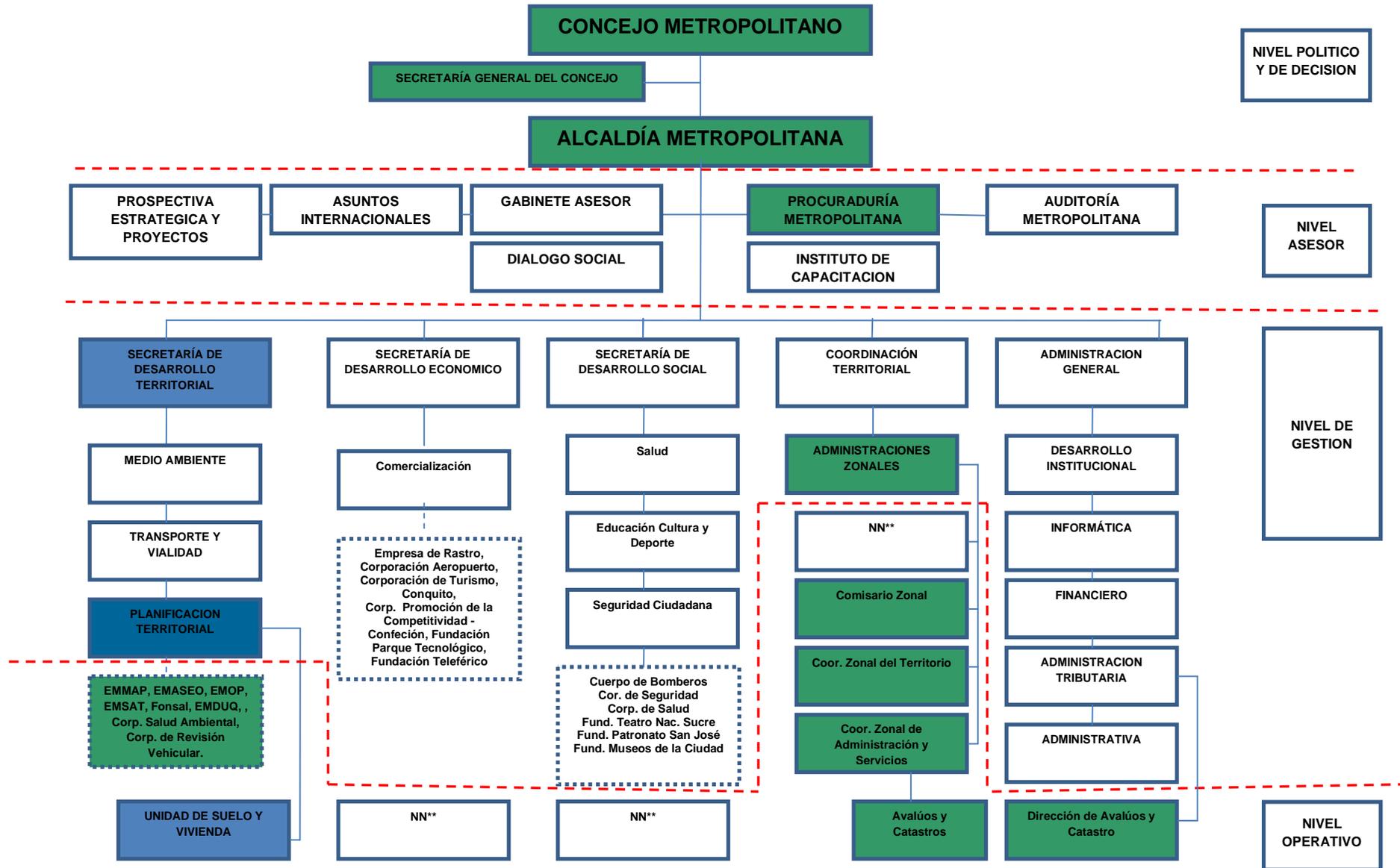
De estas funciones, la USV cumplió fundamentalmente con parte del planteamiento tres: regularizar la ocupación informal del suelo, tarea que según su ex coordinador, Iván Martínez, desbordaba la capacidad operativa de esta instancia municipal, dado que era la única ventanilla de atención para todo el Distrito Metropolitano de Quito y el equipo nunca superó las ocho personas.

La labor de la USV para regularizar un asentamiento de hecho le exigía coordinar con varias instancias municipales, con personal de las Administraciones Zonales (Jefe de Avalúos y Catastro, Coordinador Zonal de Territorio, de requerirse con el Comisario Zonal), de la Empresa de Agua Potable, Empresa Municipal de Obras Públicas, Empresa de Luz Eléctrica, la Dirección de Catastro, Procuraduría.

Además, interactuaba constantemente con el Secretario de Coordinación Territorial, quien sometía los informes de cada barrio a los concejales de la Comisión de Suelo del Concejo Metropolitano, donde se definía si los casos pasaban a Concejo Metropolitano para finalmente expedir las ordenanzas correspondientes que serían suscritas por el Alcalde Metropolitano.

En la siguiente estructura orgánica funcional del MDMQ, correspondiente al año 2002, se resalta la ubicación de la USV, y de las entidades con las cuales interactuaba.

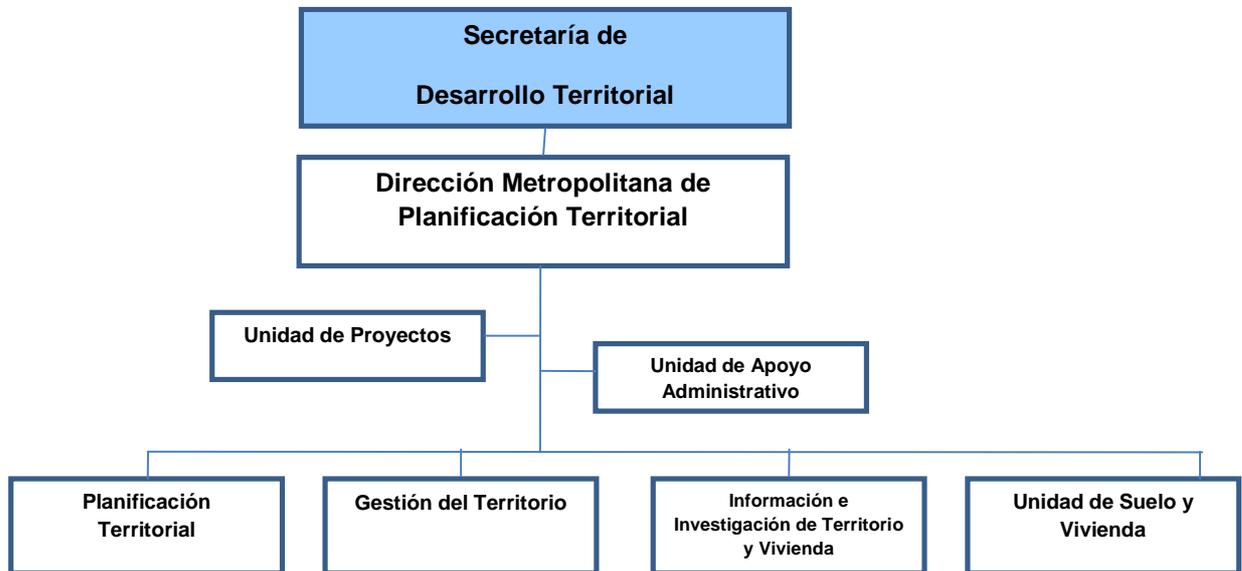
Estructura Orgánica del MDMQ, diciembre de 2002*



*Fuente: Reglamento Orgánico Funcional del MDMQ, diciembre 2002. Consta en azul el orgánico funcional de la USV, y en verde las entidades con las que coordina el proceso de regulación de barrios. Elaboración: propia

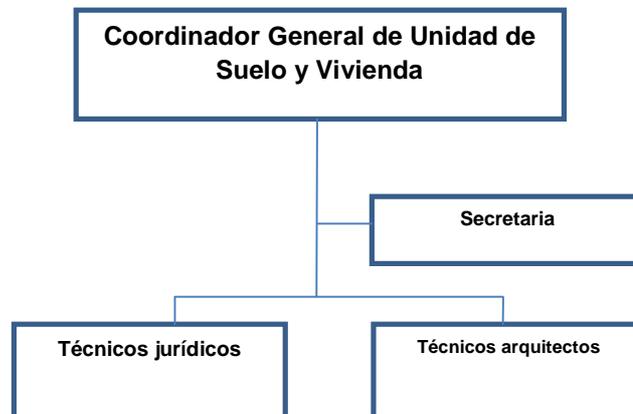
**NN señala la existencia de otras varias dependencias municipales con funciones que no conciernen al proceso de regulación de barrios.

La USV era parte de otras cuatro unidades que integraban la Dirección Metropolitana de Planificación Territorial.



Fuente y elaboración: MDMQ, (2002). *Reglamento Orgánico Funcional*, 91, Quito: versión no publicada, archivo municipal.

No existió un orgánico funcional oficial de la Unidad de Suelo y Vivienda, USV, pero su estructura podría graficarse de la siguiente manera:



Fuente: Entrevista a Iván Martínez, ex director de la USV

Elaboración: propia

La USV estaba integrada por un coordinador general, técnicos (abogados y arquitectos) y una secretaria que operaban desde una oficina centralizada, ubicada en el antiguo Hogar San Javier.

2.1.3. Capacidad técnica y operativa

La Unidad de Suelo y Vivienda se inició con un equipo de nueve personas: cinco arquitectos, (entre los que se incluye el coordinador general), tres abogados y una secretaria.

El personal de la Unidad fue reclutado mediante las definiciones del coordinador de la USV, se seleccionaron abogados y arquitectos, que fueron contratados como funcionarios con nombramiento de libre remoción. El líder de la Unidad era escogido por el Secretario de Desarrollo Territorial.

En el año 2007 el equipo se redujo a siete personas: cuatro arquitectos, dos abogados y una secretaria, y el último año (2009) trabajaron cinco personas: tres arquitectos, un abogado y una secretaria.

El trabajo estaba organizado para atender de lunes a viernes en oficina, excepto el martes que se realizaban inspecciones a barrios, los fines de semana, de manera permanente se realizaban también inspecciones y asambleas para consultas y acuerdos con los beneficiarios.

Existió estabilidad en los coordinadores de la USV. En el primer periodo, (agosto – diciembre 2001) la dirección estuvo a cargo de Jorge Carvajal, quien pasó a ser luego gerente de la Empresa de Desarrollo Urbano de Quito, siendo reemplazado por Iván Martínez, quien se mantuvo en el cargo de director de la USV del año 2002 hasta abril 2010, fecha en que se reemplazó a la USV por la Unidad Especial Regula Tu Barrio.

A nivel de técnicos: arquitectos y abogados, según su ex coordinador general, en la USV, existió una rotación del 50% del personal, la otra mitad laboró durante toda la gestión de la USV.

Los casos eran asignados a los arquitectos por sectores del DMQ, así zona norte, sur, centro y periferia. En tanto, los abogados atendían las consultas jurídicas de toda la Unidad para preparar los informes técnico-legales de los barrios a regularizarse.

No se entregó un expediente organizado de los casos en proceso a la UERB, sino carpetas de unos 200 barrios por regularizar, en tanto los expedientes de los barrios regularizados reposan en la Secretaría del Concejo Metropolitano, bajo el número de la ordenanza que los legalizó.

El equipo de la USV gestionó la legalización de 247 barrio entre el 2001 – 2009, un promedio de 30 barrios por año.

2.1.3.1. Presupuesto

El presupuesto asignado para la Unidad de Suelo y Vivienda estaba destinado únicamente para el pago de funcionarios, y era administrado desde la Dirección de Recursos Humanos del cabildo.

El ex coordinador de la USV, Iván Martínez, señala que ocasionalmente, buscaban recursos para materiales impresos de prevención de compra de lotes ilegales, a través de la administración de la Secretaría de Desarrollo Territorial de la cual dependían, “los montos eran mínimos, para este tema”²⁰.

Presupuesto USV 2001 – 2009

Años	2001-2006	2007-2008	2009	Total 2001-2009
Inversión personal	649 440	286 560	105 120	1 203 480

Fuente: Administración General del MDMQ, *Presupuestos MDMQ 2002-2010*, Quito, documento no publicado, archivo de la Administración General del MDMQ.

Elaboración: propia

²⁰ Entrevista a Iván Martínez, julio 2011.

El Municipio del Distrito Metropolitano de Quito invirtió 1'203 480 USD en ocho años de funcionamiento de la USV. Anualmente, a partir del 2001, el MDMQ destinó 162 360 en los primeros seis años de funcionamiento de la USV, y posteriormente la inversión bajó a 143 mil y a 105 mil en el último año, ya que se redujo el personal, como se detalló anteriormente.

2.1.4. Flujos y procesos para la legalización

La USV levantó procedimientos para regularizar barrios durante la marcha de su gestión. No se produjo ningún documento oficial o de manejo interno para regir sus procedimientos. En síntesis el proceso seguido era el siguiente:

1) Los representantes de un barrio solicitaban a la USV la regularización, por escrito y/o verbalmente, se les entregaba la lista de requisitos legales, socio-organizativos y técnicos:

Documentos Legales

- Escritura global del 100% a nombre de la organización social o de todos sus integrantes (copropietarios)
- Certificados de gravámenes
- Carta(s) del impuesto predial

Documentos Socio-Organizativos

- Inscripción y aprobación de la Personería Jurídica en el entonces Ministerio de Bienestar Social, MBS, hoy Ministerio de Inclusión Económica y Social
- Inscripción de la directiva actual de la organización social
- Listado de socios refrendado por el MBS

Documentos Técnicos

- Informes de factibilidad de servicio emitido por la EMAAP y la EEQ

- I.R.M. (Informe de Regulación Metropolitana)²¹
- Plano del barrio

El lograr reunir toda esta documentación implicaba una asesoría constante de la USV y apoyo a los interesados.

Ejemplo - Caso Comité Pro mejoras San Cristóbal de los Pinos IV Etapa

El señor Bernardo Celestino Reascos Revelo, Presidente del Comité Pro mejoras San Cristóbal de los Pinos IV Etapa, entrega el 14 de marzo de 2006 un oficio de solicitud para legalización de su barrio. Se ingresó con hoja de control No 137087, el mismo día.

2) La documentación legal y técnica permitía clasificar al barrio en la siguiente tipología:

- Tipo A: Legalizable a corto plazo, implica que tienen escritura global, organización social definida, Informe de Regulación Metropolitana (IRM) favorable y plano digitalizado y georeferenciado, el uso de suelo vigente es residencial.
- Tipo B: Legalizable mediano plazo, implica que tiene escritura global, organización social definida, no tiene plano y su uso de suelo es compatible con vivienda.
- Tipo C+: Legalizable a largo plazo, implica que no tienen escritura global, no cuentan con una organización social definida, el plano no está digitalizado y su uso de suelo es compatible con vivienda.

²¹ El IRM, Informe de Regulación Metropolitana es facilitado por las Administraciones Zonales del DMQ y permite conocer el número del predio, clave catastral, nombre del propietario, parroquia, barrio, área del terreno, área de construcción, frente, anchos viales, zonificación, forma de ocupación del suelo, clasificación del suelo, etapa de incorporación, uso principal.

- Tipo C- : Son barrios no legalizables, en donde el uso de suelo no es compatible con vivienda como: protección ecológica y equipamiento, pueden también ser barrios que se encuentran en zonas de alto riesgo (pendientes pronunciadas, deslizamientos de tierra, etc.).

Ejemplo - Caso Comité Pro mejoras San Cristóbal de los Pinos IV Etapa

El Barrio San Cristóbal se clasifica como C+, legalizable a largo plazo, dado que no tiene escritura global, la propiedad es de derechos y acciones, y no contaban con plano. Los copropietarios son 25 personas.

3) Asamblea con pobladores para informar del estado del proceso, avanzar en acuerdos respecto a áreas verdes y comunales de ser el caso.

La Asamblea puede implicar una o más reuniones según la complejidad del caso. Cuando el barrio tiene escrituras en orden y espacio para asegurar un 10% de área verde²² y comunal las negociaciones se resuelven de forma rápida, de lo contrario el proceso puede implicar varios encuentros con los pobladores.

Ejemplo - Caso Comité Pro mejoras San Cristóbal de los Pinos IV Etapa

En el caso de San Cristóbal, se trata de un caso de propiedad con derechos y acciones bastante complejo. De un área total de predio de 29.867.45 m², se entregará un área comunal de 1.933.45 m² (8.38%) y los moradores del Comité Pro mejoras “San Cristóbal de los Pinos IV Etapa”, cancelarán el porcentaje faltante del área comunal que corresponde al 1.62% equivalente a trescientos setenta y tres metros cuadrados con treinta y cuatro decímetros cuadrados (373.34 m²), de acuerdo al avalúo que determine

²² El Concejo Metropolitano resolvió el 6 de noviembre de 2008, que aplicaría la normativa anterior a la vigencia de la Ordenanza Metropolitana 255, en lo que se refiere al porcentaje de áreas verdes y comunales de las Ordenanzas de Urbanización de Interés social de Desarrollo Progresivo, aprobadas por el Concejo Metropolitano, a partir de septiembre de 2008, cuyos informes y planos sean anteriores al 28 de agosto de 2008, por cuanto el porcentaje del área verde y comunal es en el ART. 42 de la Ordenanza 255, de 13% y antes era del 10%.

la Dirección Metropolitana de Catastro, con el fin de llegar a cumplir con el 10% destinado a área verde.

4) Realización de inspecciones a los barrios para conocer el estado de consolidación del barrio, servicios básicos, vías, obras ejecutadas, topografía del terreno, posibles afectaciones de terreno por quebradas u otros.

Ejemplo - Caso Comité Pro mejoras San Cristóbal de los Pinos IV Etapa

En el informe técnico interno del expediente 204, realizado por la USV para el caso señalado consta lo siguiente:

De las inspecciones se desprende que los sistemas de infraestructura básica se encuentran en los siguientes términos:

- Sistema de Agua Potable, completo
- Sistema de Alcantarillado, completo
- Sistema de Energía Eléctrica, no se ha construido.
- Sistema de Red telefónica, no se ha construido.

El Sistema de infraestructura vial se encuentra con:

- Bordillos, no construidos.
- Aceras, no construidas.
- Calzada, no construidas.

Las áreas comunales para recreación activa y pasiva, no se ha construido, al igual que la casa comunal. (p.8)

5) Entrega de certificado de estar en proceso de regularización a representantes del barrio.

Se entregaba un documento firmado por el coordinador de la USV que indicaba que el barrio estaba en proceso de legalización, con el fin de agilizar los trámites en otras

instancias municipales, como empresas de agua potable, eléctrica para obtener la factibilidad de instalación de los servicios, este documento fue sin embargo utilizado por los traficantes de tierras para continuar procesos de extorsión. Este certificado se dejó de emitir en septiembre del 2010 por decisión de la UERB.

6) Una vez recopilados todos los requisitos, la USV organizaba el expediente y preparaba un informe técnico-legal del caso.

Contar con el expediente completo implicaba que el barrio entregó la documentación solicitada, que la USV realizó un análisis legal y técnico del caso en los que observaba y explicaba, en cuanto a lo legal, la situación de las escrituras del predio debía estar saneada, por tanto contar con documentos que respalden la propiedad del 100% del macrolote, lo cual podía demorar varios meses.

En el caso de San Cristóbal se observa que el caso inició, con la solicitud de legalización, el 14 de marzo de 2006, y el expediente se entregó en agosto 2008. En el siguiente punto se detalla la información que comprendía un expediente y el informe técnico-legal.

7) Revisión de informe técnico-legal por la Mesa Institucional

La mesa institucional estaba integrada por la Procuraduría Metropolitana, la Dirección de Avalúos y Catastros, y un delegado de la Secretaría de Desarrollo Territorial, que solía ser el Secretario o el Director de Planificación Territorial. Este grupo revisaba el expediente de los casos a legalizarse, el cual tenía el siguiente esquema:

- Listado de documentación que se anexa al expediente
- Antecedentes, en donde se explica la situación legal del lote donde está el asentamiento de hecho
- Tasa retributiva, que se pagará por el valor de obras de urbanización una vez regularizado el barrio con la respectiva ordenanza. El monto es fijado según índices que señalaba la EMOP-Q.

- Informe de inspección. Se señala el estado de los sistemas de infraestructura básica, vial y de áreas verdes y comunales.
- Informe técnico legal. En donde consta un articulado referido a especificaciones técnicas, zonificación, área comunal, vías, obras a ejecutarse y plazos, garantía para ejecución de obras, planos y documentos presentados, plazo de entrega de escrituras individuales, control de ejecución de las obras, de la multa por retraso en obras, tiempo para inscribir la Ordenanza en el Registro de la Propiedad

Ejemplo - Caso Comité Pro mejoras San Cristóbal de los Pinos IV Etapa

La Mesa Institucional emitió su informe el caso referido, el 25 de agosto de 2008, a continuación se divide el mismo en las partes que lo integraban y se cita de forma íntegra los contenidos que se considera importantes para analizar el trabajo que se realizaba:

- **Encabezado del informe:**

Quito, 25 de agosto del 2008

ASUNTO: EXPEDIENTE No. 204

**Licenciado
Sergio Garnica
PRESIDENTE DE LA COMISION DE SUELO
Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL
Presente.-**

Señor Presidente:

Para conocimiento de la Comisión que preside, remitimos el informe técnico legal relativo a la aprobación de la Urbanización de Interés Social de Desarrollo Progresivo a favor de los **copropietarios del inmueble en el cual se encuentra asentado el Comité Pro mejoras “San Cristóbal de los Pinos IV Etapa”**, constituido mediante Acuerdo Ministerial No. 0414 del 11 de noviembre del 2005, ubicado en la Parroquia Conocoto del Distrito Metropolitano de Quito, en los siguientes términos: (p.1)

- **Listado de documentación que se anexa al expediente:**

El informe de la USV continuaba con la lista de los documentos que adjuntaba el caso.

- Solicitud presentada por el Presidente del Comité Pro mejoras San Cristóbal de los Pinos IV Etapa , señor Bernardo Celestino Reascos Revelo, del 14 de marzo de 2006,

ingresada con Hoja de Control No 137087 de fecha 14 de marzo de 2006 solicitando la aprobación y legalización del barrio.

- Informe de Regulación Metropolitana No. 90812 del 6 de septiembre de 2005, Informe de Regulación Metropolitana N° 97169 del 18 de noviembre de 2005, Informe de Regulación Metropolitana del 14 de octubre de 2008.
- Oficio N° 000078 del 22 de febrero de 2006 con referencia al trámite ZV-CZ048 de la Administración Zonal Valle de los Chillos, en referencia a una solicitud para reformar el trazado vial del Comité Pro mejoras del Barrio San Cristóbal de los Pinos IV Etapa.
- Oficio N° 5063 del 20 de junio de 2006 de la Dirección de Avalúos y Catastros. Notificando el valor por metro cuadrado que deberán cancelar al Municipio por el área faltante para cumplir con el 10 % del área útil de lotes.
- Copia del oficio 122-BIS N° 5327 del 28 de Junio de 2006 de la Dirección de Avalúos y Catastros. Informe de revisión de cabidas, coordenadas, linderos, georeferenciación y borde de quebrada.
- Copia del oficio 143-BIS N° 6526 del 2 de agosto de 2006 de la Dirección de Avalúos y Catastros. Informe sobre diferencia de áreas entre las medidas de los lotes del archivo digital y las medidas tomadas en el campo.
- Copia del oficio 203-BIS N° 8974 del 18 de octubre de 2006 de la Dirección de Avalúos y Catastros. Informe sobre convalidación de las medidas del archivo digital con las del campo.
- Copia del oficio 467-BIS N° 9023 del 30 de noviembre de 2007 de la Dirección de Avalúos y Catastros. Informe sobre convalidación de las medidas del archivo digital con las del campo. Las medidas del plano coinciden con las medidas tomadas en campo.
- Copias de la escritura madre celebrada el 07 de mayo de 1984 e inscrita en el Registro de la Propiedad del Cantón Quito el 22 de mayo de 1984, a favor de los señores Lucrecia Padilla Carrera y otros, (total 24 compradores), copropietarios del Barrio San Cristóbal de los Pinos.
- Copias (15) de escrituras de compra venta de los derechos y acciones del lote madre a favor de terceras personas (actuales copropietarios del inmueble).
- Copia de los poderes especiales (3), otorgado por los copropietarios del inmueble donde se encuentra asentado el Comité Pro mejoras del Barrio "San Cristóbal de los Pinos IV Etapa, a favor del señor Bernardo Celestino Reascos Revelo.
- Certificado de hipotecas y gravámenes (varios) de los derechos y acciones del lote materia de legalización a favor de los copropietarios del inmueble, señalando que no se encuentra ningún gravamen.
- Certificado de ventas No. C30053858001 del 16 de marzo del 2.006 señalando las ventas en derechos y acciones sobre el lote madre.
- Copia del Acuerdo Ministerial No 0414 del 11 de noviembre de 2005, certificado por el Ministerio de Bienestar Social otorgando personería jurídica al Comité Pro mejoras del Barrio "San Cristóbal de los Pinos IV Etapa" y la nómina de los socios fundadores.
- Copia del Oficio No. 8851-DAL-OS-VPU-2008 con fecha 06 de octubre de 2008 del Ministerio de Inclusión Económica y Social, registrando la directiva del Comité Pro mejoras del Barrio "San Cristóbal de los Pinos IV Etapa" para el periodo 2007-2009. Acta Protocolizada ante notario público de la Sesión de Asamblea celebrada el 18 de noviembre del 2007 nombrando la nueva directiva para el periodo 2.007 2009.
- Listado de los socios del Comité Pro mejoras del Barrio "San Cristóbal de los Pinos IV Etapa" otorgada y certificada por el Comité.
- Comprobantes (varios) de cobro del impuesto predial por el año 2.008 sobre los inmuebles que forman parte del macro lote donde se encuentra asentado el Comité Pro mejoras del Barrio "San Cristóbal de los Pinos IV Etapa".
- Comprobantes (varios) del pago por servicios de alcantarillado y agua potable sobre los inmuebles que forman parte del macro lote donde se encuentra asentado el Comité Pro mejoras del Barrio "San Cristóbal de los Pinos IV Etapa".

- Comprobantes (varios) del pago por servicios de energía eléctrica sobre los inmuebles que forman parte del macro lote donde se encuentra asentado el Comité Pro mejoras del Barrio “San Cristóbal de los Pinos IV Etapa”.
 - Comprobantes (varios) del pago por servicio telefónico sobre los inmuebles que forman parte del macro lote donde se encuentra asentado el Comité Pro mejoras del Barrio “San Cristóbal de los Pinos IV Etapa”.
 - Plano de ubicación del Comité Pro mejoras del Barrio “San Cristóbal de los Pinos IV Etapa”. Fuente: Plano de ocupación, edificabilidad y uso general del suelo. Estudios e investigación. MDMQ.
 - Memoria de los puntos de control.
 - Plano del levantamiento topográfico del terreno en el que se asienta el Comité Pro mejoras “San Cristóbal de los Pinos IV Etapa”.
 - 14 planos, lámina 1 de Implantación del Comité Pro mejoras “San Cristóbal de los Pinos IV Etapa”.
 - 14 Planos lámina 2 de la Implantación del Área Comunal 1 del Comité Pro mejoras “San Cristóbal de los Pinos IV Etapa”.
 - 14 Planos lámina 3 de la Implantación del Área Comunal 2 del Comité Pro mejoras “San Cristóbal de los Pinos IV Etapa”.
 - 14 Planos lámina 4 de la Memoria Técnica del Proyecto del Comité Pro mejoras “San Cristóbal de los Pinos IV Etapa”. (pp.2-3)
- **Antecedentes, en donde se explica la situación legal del lote donde está el asentamiento de hecho:**

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 3, 7 y primera disposición transitoria de la Resolución de Alcaldía A-070 de 7 de agosto del 2001, y en conocimiento de la hoja de control No. 137087 de fecha 14 de agosto del 2006 la cual se remitió a la Dirección Metropolitana de Planificación Territorial y Servicios Públicos, el expediente de la referencia; La Mesa de Trabajo Institucional conformada por representantes de la Dirección de Planificación Territorial y Servicios Públicos, Procuraduría Metropolitana y la Dirección Metropolitana de Catastro, reunida el 21 de agosto del 2008 conoció los informes técnico legales existentes, presentados por la Unidad de Suelo y Vivienda, así como también la problemática de este Comité que ha impedido el avance de su trámite normal.

A.- Mediante escritura pública de compra venta celebrada ante el Notario Quinto del Cantón Quito, Dr. Ulpiano Gaibor Mora, el 07 de mayo de 1.984 e inscrita en el Registro de la Propiedad del Cantón Quito el 22 de mayo de 1.984, la señora Cristina Araúz Vargas dio en venta y perpetua enajenación a favor de los señores **LUCRECIA PADILLA CARRERA, casada; CECILIA DURAN PEREZ, casada; ALICIA PORTUGAL PADILLA, casada; BERNARDO CELESTINO REASCOS REVELO, casado; CECILIA VILLEGAS AGUIRRE, soltera; GERMAN REASCOS REVELO, casado; WASHINGTON SALAS VALLEJO, casado; GENOVEVA PAZMIÑO, soltera; DOLORES DUQUE VERGARA, casada; JORGE ANDRADE, casado; ARMANDO SAA, casado; CARLOS JURADO ARCENTALES, casado; MARTHA FIALLOS CUNACHE, casada; GLORIA VINUEZA LANDAZURI, soltera; GUILLERMO LASCANO CAICEDO, casado; RICARDO SIMBA, casado; GUIDO COELLO ARCENTALES, casado; CARMEN SANTACRUZ FLORES, casada; RITA DEL CONSUELO VINUEZA LANDAZURI, soltera; PEDRO GUANO SEGOVIA, casado; MARCELO CARRILLO VILLARREAL, casado; AGUSTIN QUIZAGUANO CATOTA, viudo; RAUL REASCOS REVELO, casado; MARCOS SALAS VALLEJO, casado;**

MARCO RUEDA DE LA ROSA, casado, un inmueble como cuerpo cierto, cuya superficie es de treinta y un mil cuatrocientos treinta metros cuadrados (31.430 m2)., ubicado en la Parroquia Conocoto del Cantón Quito.

B.- Posteriormente, con excepción de los señores 1.- Bernardo Celestino Reascos Revelo; 2.- German Reascos Revelo; 3.- Jorge Andrade; 4.- Carlos Jurado Arcentales; 5.- Martha Fiallos Cunache; 6.- Ricardo Simba; 7.- Marcelo Carrillo Villarreal; 8.- Marco Rueda de la Rosa, los otros copropietarios del inmueble, han realizado varias ventas de derechos y acciones a favor de terceras personas, de la siguiente manera:

1.- LUCRECIA PADILLA CARRERA e hijos, vendieron a Hermelinda Padilla Carrera, viuda, sus derechos y acciones, mediante escritura otorgada el 22 de junio del 2001 ante el notario Dr. Gustavo Flores Uscategui e inscrita el 11 de diciembre del mismo año; quien a su vez vendió a Héctor Fabián Ayala Padilla casado con Elena de los Ángeles Maldonado Osejos según escritura otorgada el 29 de marzo del 2004 ante el Notario del cantón Cayambe Doctor Rodrigo Heredia Yerovi e inscrita el 30 de noviembre del mismo año;

2.- CECILIA DURAN PEREZ, vendió sus derechos y acciones a Sandra Guadalupe Carrillo Rivadeneira casada con Carlos Marcelo Viera Veliz, mediante escritura otorgada el 07 de mayo del 2000 ante el notario Doctor Gonzalo Román Chacón e inscrita el 23 de mayo del mismo año (...) **(sigue un texto similar a los números anteriores, hasta el número 17, y continúa:)**

En tal virtud los copropietarios del cien por ciento de los derechos y acciones del inmueble sobre el que se encuentra asentado el **Comité Pro mejoras del Barrio “San Cristóbal de los Pinos IV Etapa”**, han otorgado varias escrituras de poder especial a favor del señor Bernardo Celestino Reascos Revelo, para que los represente legalmente en el proceso de legalización del inmueble y solicite la aprobación del inmueble y el asentamiento dicho asentamiento como una Urbanización de Interés Social de Desarrollo Progresivo, de la siguiente manera:

1.- Poder especial celebrado ante el Notario Noveno del Cantón Quito, el 19 de septiembre del 2.007, otorgado por los señores Héctor Fabián Ayala Padilla y otros, a favor del señor Bernardo Celestino Reascos Revelo.

2.- Poder especial celebrado ante el Notario Noveno del Cantón Quito, el 15 de enero del 2.007, otorgado por la señora Elsa María Cuenca Carrión a favor del señor Bernardo Celestino Reascos Revelo (...) (pp. 4-8).

o **Tasa retributiva:**

Referida a la tasa administrativa que deberán pagar los beneficiados, según el valor de obras a ejecutarse en la urbanización, una vez regularizado el barrio con la respectiva ordenanza. El monto es el 1 x 1000 del total de las obras, cuya valoración se fijaba con la ex EMOP-Q.

o **Informe técnico-legal**

Que era la parte final del informe de la mesa institucional y la más extensa del documento, incluía un articulado que luego era generalmente retomado para la redacción de la ordenanza de regularización correspondiente. En el caso de estudio, el texto fue el siguiente:

La Mesa de Trabajo Institucional, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7 de la Resolución de Alcaldía A-070 ya referida, integrada por los representantes acreditados por la Dirección Metropolitana de Planificación Territorial y Servicios Públicos, Procuraduría Metropolitana, Dirección Metropolitana de Catastro, tomó conocimiento de la documentación presentada, ingresada por ventanilla en la Dirección Metropolitana de Planificación Territorial y Servicios Públicos y después de la revisión del expediente la Unidad de Suelo y Vivienda en conocimiento de la Hoja de Control No. 137087 del 14 de agosto del 2006 resuelven emitir criterio técnico legal favorable a la aprobación de la Urbanización en mención, en conocimiento de los informes emitidos que se detallan en la documentación anexa al expediente.

En el acto decisorio del Concejo de carácter particular que autoriza la legalización al **Comité Por mejoras del Barrio “San Cristóbal de los Pinos IV Etapa”**, se incluirán los siguientes artículos de manera obligatoria:

Art. 1. ESPECIFICACIONES TÉCNICAS

Zonificación actual:	A8 (A603-35)
Forma de ocupación:	Aislada
Uso del suelo:	(AR) Agrícola Residencial
Número de lotes:	24
Área útil de lotes:	23.067.92 m2
Área de vías y pasajes:	4.866,08 m2
Área comunal	1.933.45 m2 (8.38%)
Área total de Predio:	29.867.45 m2
Franja de protección por alta tensión	248.07 m2 (no computable)

Número total de lotes veinte y cuatro (24), signados del uno al veinte y cuatro, cuyo detalle es el que consta en la nómina de los socios que conforman dicho Comité, lista que forma parte integrante del expediente.

Art. 2. ZONIFICACIÓN DE LOS NUEVOS LOTES.- Zonificación A8 (A603-35). Aislada, con retiro sobre línea de fábrica, agrícola residencial y se encuentra consolidada en un 37,5 % (9 lotes).

Art. 3. AREA COMUNAL.- Los copropietarios del inmueble en el cual se encuentra asentado el Comité Pro mejoras “San Cristóbal de los Pinos IV Etapa”, de conformidad con lo que establece el Art. 10 de la Nueva Codificación de la Ley de Régimen Municipal y en concordancia con el Art. II.219 y II.220 del Código Municipal reformado para el Distrito Metropolitano de Quito, transfieren al Municipio del Distrito

Metropolitano de Quito la superficie de mil novecientos treinta y tres metros cuadrados con cuarenta y cinco decímetros cuadrados (1,933.45 m²) correspondientes al 8.38% del área útil de lotes, y que se detalla a continuación:

Área Comunal 1

Ubicación: Entre lotes 2, 3, Calle D, y propiedad particular.

Superficie: 960.09 m²

Linderos:

Norte: Lote 2, longitud 30.08 m

Sur: Lote 3, longitud 30.31 m

Este: Calle D, longitud 32.64 m

Oeste: Propiedad particular longitud 32.06 m

Área Comunal 2

Ubicación: Entre lotes 19, 20, Calle C, y propiedad particular.

Superficie: 973.36 m²

Linderos:

Norte: Lote 20 longitud 27.89 m

Sur: Lote 19 longitud 27.51 m

Este: Propiedad particular longitud 35.14 m

Oeste: Calle C longitud 35.14 m

Los moradores del **Comité Pro mejoras “San Cristóbal de los Pinos IV Etapa”**, cancelarán el porcentaje faltante del área comunal que corresponde al 1.62% equivalente a trescientos setenta y tres metros cuadrados con treinta y cuatro decímetros cuadrados (373.34 m²), de acuerdo al avalúo que determine la Dirección Metropolitana de Catastro y el artículo II.127 y II.109 del Código Municipal.

Art. 4.- DE LAS VIAS.- Cumplen con las especificaciones determinadas en el Cuadro No. 1 del Art. II.126 del Nuevo Régimen del Suelo del Distrito Metropolitano y son calles de diez metros (10 m) y calles de diez metros con seis centímetros (10.06 m).

Art. 5.- DE LAS OBRAS A EJECUTARSE.- Las obras a ejecutarse en la urbanización son las siguientes:

Bordillos y aceras.

Capa de rodadura (adoquinado).

Energía eléctrica.

Área comunal.

Art. 6.- ESPECIFICACIONES DEL ÁREA COMUNAL.- Las obras a ejecutarse en el área comunal son las siguientes:

Casa comunal.

Juegos infantiles.

Encepado y arborización.

Cancha de uso múltiple.

Cancha de basketball.

Art. 7.- DEL PLAZO DE LA EJECUCIÓN DE LAS OBRAS.- El plazo de ejecución de la totalidad de las obras de urbanización, incluido el equipamiento del área comunal es de cinco (5) años, contados a partir de la fecha de la sanción de la presente ordenanza. Pagará las contribuciones y mejoras de ley.

Art. 8.- DE LA GARANTÍA PARA LA EJECUCIÓN DE LAS OBRAS.- En garantía de la ejecución de las obras de urbanización, todos los lotes que conforman el **Comité Pro mejoras “San Cristóbal de los Pinos IV Etapa”**, quedan gravados con primera, especial y preferente hipoteca a favor del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, quedando además prohibidos de enajenar hasta la terminación total de las obras, luego de realizadas se aplicará lo contemplado en el Art. II.221 del Código Municipal reformado para el Distrito Metropolitano de Quito.

Queda expresamente aclarado que la prohibición de enajenar regirá una vez que se adjudiquen los lotes a sus respectivos beneficiarios, según el listado de los socios que forma parte integrante del expediente.

Art. 9.- DE LOS PLANOS Y DOCUMENTOS PRESENTADOS.- Los planos y documentos presentados son de exclusiva responsabilidad del proyectista y de los y dirigentes del Comité Pro mejoras “San Cristóbal de los Pinos IV Etapa”, sin perjuicio de la responsabilidad de quienes revisaron los planos y los documentos legales, excepto que hayan sido inducidos a engaño. En caso de comprobarse ocultación o falsedad en planos, datos, documentos o de existir reclamos de terceros afectados, será de exclusiva responsabilidad de los dirigentes del Comité. Las dimensiones y superficies de los lotes son las determinadas en el plano que se aprueba siendo en el futuro indivisibles.

Art. 10.- DE LA ENTREGA DE ESCRITURAS INDIVIDUALES.- En el plazo máximo de un año contado a partir de la sanción de esta Ordenanza, **los copropietarios del inmueble en el cual se encuentra asentado el Comité Pro mejoras “San Cristóbal de los Pinos IV Etapa”**, deberán entregar escrituras individuales a favor de cada uno de los copropietarios del inmueble y moradores del barrio en mención bajo eventual responsabilidad civil y penal en caso de incumplimiento.

Art. 11.- DEL CONTROL DE EJECUCIÓN DE LAS OBRAS.- La Administración Zonal Los Chillos se responsabiliza del seguimiento en la ejecución de las obras de urbanización hasta la terminación de las mismas, para lo cual emitirá un informe técnico cada semestre. Su informe favorable final será indispensable para levantar la hipoteca y cancelar la prohibición de enajenar.

Art. 12.- DE LA MULTA POR RETRASO EN EJECUCIÓN DE OBRAS.- En caso de retraso en la ejecución de las obras, **los copropietarios del inmueble en el cual se encuentra asentado el Comité Pro mejoras “San Cristóbal de los Pinos IV Etapa”**, pagarán a la Municipalidad en calidad de multa, el uno por mil por cada día de retraso, calculado del costo de las obras no ejecutadas. De persistir el incumplimiento el Municipio podrá ejecutar las obras cuyo costo estará a cargo de todos los copropietarios de los lotes de la urbanización, además de un recargo del 30%. Emitidos los informes correspondientes estableciendo la multa por incumplimiento de las obras de urbanización se notificará a la Dirección Financiera para que se emita el título de crédito respectivo y proceder a su cobro, incluso por la vía coactiva.

Art. 13.- DE LA PROTOCOLIZACIÓN DE LA ORDENANZA.- Los copropietarios del inmueble en el cual se encuentra asentado el Comité Pro mejoras “San Cristóbal de los Pinos IV Etapa”, se comprometen en el plazo de ciento ochenta días, contados a partir de la fecha de sanción de la ordenanza aprobatoria, a protocolizar e inscribir en el Registro de la Propiedad del Cantón Quito, con todos los documentos habilitantes el acto decisorio del Concejo que de carácter particular autoriza la aprobación de la urbanización, de conformidad con el Art. II 220 del Código Municipal reformado para el Distrito Metropolitano de Quito, caso contrario se recomendará dejar sin efecto esta autorización, notificándose del particular al Comisario de la Zona para que inicie las acciones pertinentes.

CRITERIO Y BASE LEGAL

En base a los informes técnicos y legales emitidos por las Direcciones Metropolitanas de Planificación Territorial y Servicios Públicos, Dirección Metropolitana de Catastro y Procuraduría Metropolitana, la Mesa de Trabajo Institucional reunida el día 21 de agosto del 2.008, considera que la Comisión de Uso y Ordenamiento Territorial de estimarlo procedente, alcance del Concejo Metropolitano de Quito, **la aprobación de la Ordenanza de Autorización de la Urbanización de Interés Social de Desarrollo Progresivo a favor de los copropietarios del inmueble en el cual se encuentra asentado el Comité Pro mejoras “San Cristóbal de los Pinos IV Etapa”**, sobre la base de lo establecido en el Art.123 de la Nueva Codificación a la Ley Orgánica de Régimen Municipal y de los Art. II.139 y II.140 del Código Municipal reformado para el Distrito Metropolitano de Quito. (pp. 9-13)

Luego del anterior párrafo, el informe de la mesa institucional se oficializaba con la suscripción del documento por parte de un representante de la Procuraduría Metropolitana, de la Dirección de Catastro, de la Dirección Metropolitana de Planificación Territorial, y con las firmas de responsabilidad de revisión del director de la USV, un asesor técnico y legal de la USV.

8) Revisión del informe de la Mesa Institucional por la Comisión de Suelo y Ordenamiento Territorial del Concejo Metropolitano para su aprobación

En este paso, los concejales de la Comisión de Suelo y Ordenamiento emiten su informe para el Alcalde y Concejo Metropolitano, señalando si el dictamen es favorable o negativo.

En el caso del Barrio San Cristóbal, el informe favorable fue presentado el 25 de agosto de 2008.

Si el dictamen es negativo, el caso regresaba a la USV para realizar las correcciones necesarias. Según el ex coordinador de la USV, en general se aprobaron todos los informes presentados, pese a que los concejales eran de diversa tendencia política.

9) Presentación de la USV de proyecto de ordenanza para su revisión en la Secretaría del Concejo

La USV presentaba un borrador de ordenanza que fue ya discutido en la Comisión de Suelo y Ordenamiento Territorial, y que comprende los contenidos esenciales del Informe Técnico de la Mesa Institucional.

10) Discusión y aprobación de la propuesta de ordenanza de regularización del barrio en dos debates del Concejo Metropolitano

Se realizaban dos debates para aprobar la ordenanza de regularización del asentamiento como urbanización de interés social de desarrollo progresivo.

En el caso del Barrio San Cristóbal, los debates fueron el 16 y 23 de abril de 2009.

11) Expedición de la Ordenanza de regularización del asentamiento de hecho, suscrita por el Alcalde Metropolitano, gestionada por la Secretaria del Concejo Metropolitano

Se suscribe la ordenanza aprobada por el Primer Vicepresidente del Concejo, la Secretaria del Concejo y el Alcalde Metropolitano. La ordenanza del Barrio San Cristóbal se suscribió el 24 de abril de 2009.

El esquema de las ordenanzas de aprobación de urbanizaciones de interés social de desarrollo progresivo mantuvieron prácticamente el mismo esquema en el periodo 2001-2009, con la diferencia de que en el año 2001 y 2002 no incluían el texto referido al tiempo a observarse para realizar la protocolización de la escritura del suelo regularizado, el cual se incluye desde el año 2003. Con esta excepción, la estructura de las ordenanzas se mantuvo. El contenido era el mismo del informe de la Mesa Institucional, integrado en el siguiente formato:

- Número de ordenanza
- Antecedentes de informes del caso
- Nombre de la Ordenanza
- Especificaciones técnicas
- Zonificación
- Área Comunal
- Vías
- Obras a ejecutarse
- Especificaciones de área comunal
- Plazo de ejecución de las obras
- Garantía para la ejecución de las obras
- Planos y documentos presentados
- Entrega de escrituras individuales
- Control de ejecución de las obras
- Multa por retraso en ejecución de obras
- Protocolización de la ordenanza
- Disposición final

- Certificado de discusión
- Firmas

En el anexo 4, se adjunta la Ordenanza 3810 que regulariza el asentamiento del Barrio San Cristóbal.

Desde que se inició la solicitud de legalización del Barrio San Cristóbal, pasaron dos años ocho meses. En cuanto a la duración del proceso, las fases se pueden resumir en:

Caso San Cristóbal (USV)

Ingreso de solicitud	14 de agosto 2006
Informe mesa institucional	25 agosto 2008
Informe comisión suelo	25 de marzo de 2009
Aprobación de ordenanza	24 de abril de 2009

Una vez suscrita la Ordenanza, se realizaban varios trámites adicionales que ya no tenían ningún tipo de seguimiento por parte de la USV:

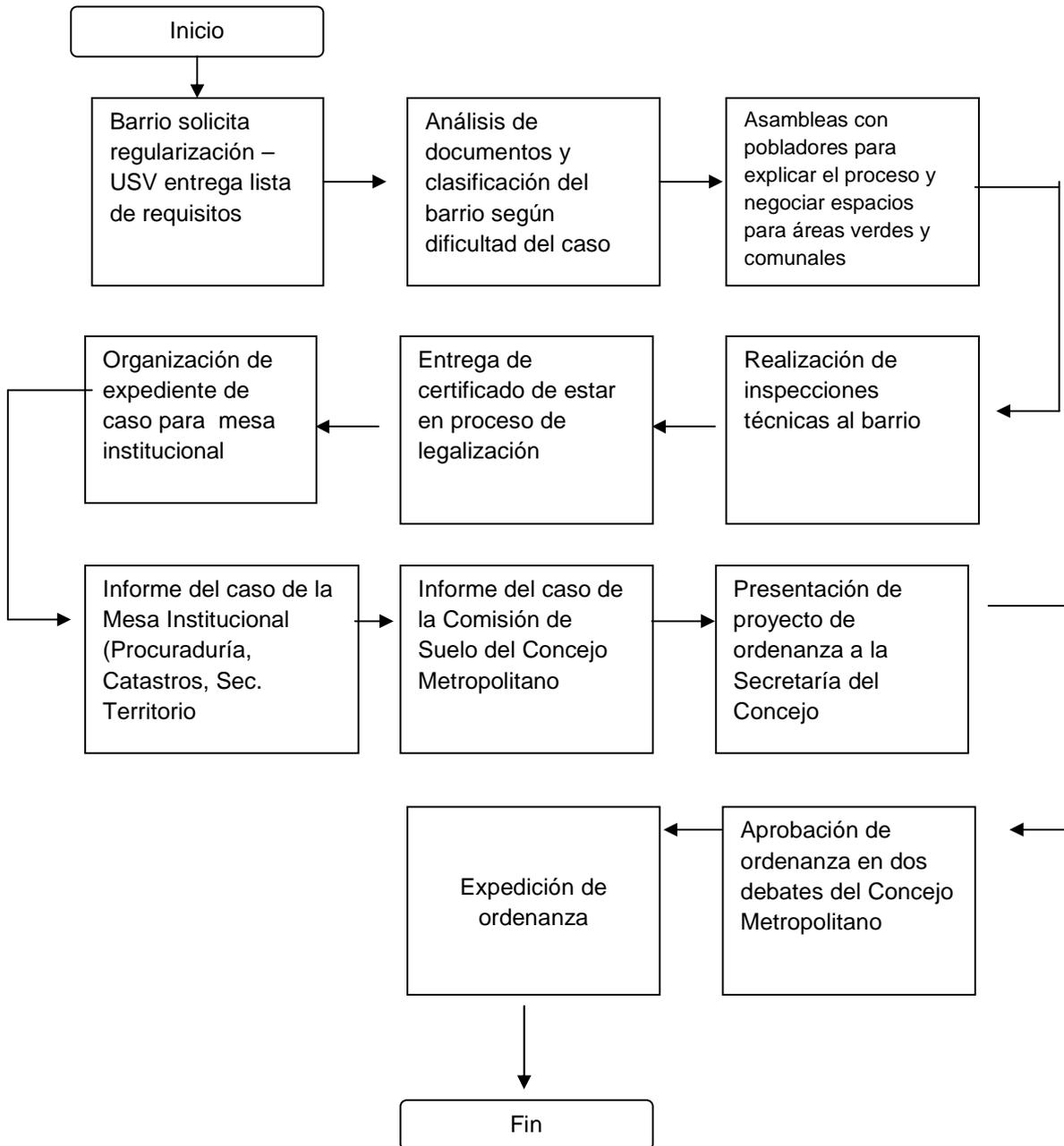
- Sellado de los planos por parte de la Secretaria de Territorio y Vivienda, pagos de tasas al colegio de Arquitectos²³, cancelación de la tasa retributiva al Municipio, (pago por el servicio administrativo del 1 x 1000 del cronograma de obras de urbanización acordado, los montos oscilan entre 200 a 1000 USD); recepción de áreas verdes por parte de la Dirección Municipal de Catastro, ingreso de los predios individuales al catastro municipal para obtener la correspondiente clave catastral, con la cual se inscribe en el Registro de la Propiedad.

²³ El pago de este valor dejó de ser obligatorio desde el 2008.

- Protocolización de la ordenanza en una Notaria e inscripción de la misma en el Registro de la Propiedad.
- Gestión de escrituras individuales a los habitantes del barrio.

Es importante también resaltar, que la regularización de un asentamiento de hecho, permite a un beneficiario contar con una escritura del suelo más no de la construcción en la que habita, éste es otro proceso, para lo cual existe en el MDMQ, el Programa de legalización de construcciones en barrios populares, que tiene como requisito fundamental contar con la escritura individual el predio.

Flujo del proceso de regularización de asentamientos de hecho de la Unidad de Suelo y Vivienda



Fuente: Entrevista a Iván Martínez, ex director de la USV.
Elaboración: propia

2.2. El Modelo de gestión 2009-2011

2.2.1. Voluntad política: políticas y normas urbanas de regularización

En agosto de 2009, asume la Alcaldía Metropolitana de Quito, Augusto Barrera Guarderas, quien desde su gestión como concejal de Quito y antes de la misma mostró interés por favorecer programas de vivienda popular y legalización de barrios informales.

El Alcalde Barrera demuestra su voluntad política de incentivar la regularización de barrios en las siguientes acciones:

- Incluye en el plan de gestión “Plan del Buen Vivir de Quito”, los siguientes puntos referidos y relacionados con asentamientos humanos de hecho:
 - **Legalización y regulación de barrios**
 - Desburocratización de procesos de regularización.
 - Asistencia técnica y jurídica.
 - Reubicación de asentamientos emplazados en zonas de riesgo.
 - **Regularización de las construcciones**
 - Asistencia técnica y jurídica.
 - Actualización del sistema catastral.
 - Ordenamiento del sistema de registro de la propiedad.
 - **Promoción de vivienda de interés social**
 - Promover el fondo de vivienda.
 - Impulsar el mejoramiento habitacional con apoyo técnico y crediticio.
 - Desarrollar proyectos habitacionales (p. 45).
- Sustituye la resolución administrativa número A070 que creó la Unidad de Suelo y Vivienda en el 2001, con la Unidad Especial Regula Tu Barrio, UERB subordinada a la Secretaría de Coordinación Territorial y Participación.

La Resolución 10, del 19 de marzo de 2010, es normativa fundamental para la gestión de regularización del gobierno del Alcalde Barrera, por lo cual es importante observar sus principales contenidos:

- UERB es responsable de procesar, canalizar y resolver los procedimientos para la regularización de la ocupación informal del suelo, en procura de agilizar la emisión de informes y demás trámites pertinentes para la legalización de barrios, dentro del marco de la planificación y el ordenamiento de la ciudad.
 - La Unidad se conforma como ente contable, dotada de autonomía económica, financiera, administrativa y de gestión; para que actúe de forma desconcentrada con tres unidades desconcentradas en Quitumbe, Calderón y La Delicia.
 - Se señala la estructura orgánica de la Unidad, determinando los cargos y sueldos, definiendo que existirá un equipo de 18 personas conformado por un director, tres coordinadores de las unidades desconcentradas, cuatro responsables técnicos, cuatro responsables jurídicos, cuatro responsables organizativos, un responsable financiero y un responsable administrativo.
 - Se dispone que se defina un flujo y procedimiento de atención para la regularización.
 - Se asigna presupuesto importante para el funcionamiento de la unidad a más de los salarios de los puestos creados, con cargo al proyecto de regularización de barrios.
 - Preserva el conocimiento de la Unidad de Suelo y Vivienda al equipo de UERB ya que dispone que el personal de la USV sea trasladado a la UERB respetando derechos de los empleados, previa evaluación de personal.
- Gestiona normativa y recursos para la relocalización de familias en riesgo tanto dentro del Concejo cuanto con el Gobierno Nacional. Dentro del MDMQ se aprobaron en el 2010, las ordenanzas 311 y 331 referidas a 1) categorizar el suelo

para vivienda de interés social y relocalizar familias que viven en zonas de riesgo, y 2) a la regularización del proceso de valorización y financiamiento para la relocalizar familias damnificadas ubicadas en zonas de alto riesgo no mitigable.

Con el Gobierno Nacional se suscribió en el segundo trimestre de 2011, un convenio entre la Presidencia de la República, la Secretaría de Gestión de Riesgos y el MDMQ para entregar 5 millones de dólares para la construcción de viviendas en terreno municipal para familias reubicadas.

- o Logró incorporar en Código Orgánico de Ordenamiento Territorial y Descentralización (COOTAD), legislación referida a los asentamientos de hecho. Se aprobaron artículos referidos a la partición administrativa y expropiación especial; herramientas jurídicas y administrativas que permiten mayor capacidad de intervención a los municipios en los procesos de regularización.

El texto de la partición administrativa, se recogió en el artículo 486 y señala “Cuando por resolución del órgano legislativo del gobierno descentralizado autónomo municipal o metropolitano, se requiera regularizar barrios ubicados en su circunscripción territorial, el alcalde, a través de los órganos administrativos de la municipalidad, podrá, de oficio o a petición de parte, ejercer la potestad de partición administrativa”, para lo cual norma además el procedimiento.

Este artículo da a los cabildos la potestad de dividir un macrolote dejando fuera a lotizadores informales, que muchas veces se presentan como propietarios de un 50% del suelo, y permite regularizar el otro porcentaje donde están los posesionarios. Se procede gracias a un informe técnico-legal que debe levantar el cabildo.

Con artículo 596, de expropiación especial, el cabildo puede “declarar predios de utilidad pública con el propósito de dotar de los servicios básicos a los espacios

ocupados por los asentamientos y definir la situación jurídica de los poseedores, adjudicándoles los lotes correspondientes”. Continúa el artículo 596, señalando que:

Cada gobierno autónomo metropolitano o municipal establecerá mediante ordenanza los criterios para considerar un asentamiento humano como consolidado.

De manera general, en esta modalidad de expropiación se seguirá el mismo procedimiento expropiatorio con las siguientes variaciones:

a) El financiamiento del pago del justo precio a quien se pretenda titular del dominio del inmueble a ser expropiado se realizará mediante el cobro en condiciones adecuadas a los adjudicatarios de los lotes de terreno. El certificado de disponibilidad presupuestaria se sustituirá con el informe de financiamiento emitido por el órgano competente del gobierno descentralizado autónomo;

b) En la valoración del inmueble, a efectos de determinar el justo precio, se deberán deducir los créditos a favor de la municipalidad por conceptos tributarios;

c) El pago del justo precio del inmueble se efectuará mediante títulos de crédito con vencimientos semestrales a un plazo no mayor a veinticinco años o conforme los respectivos adjudicatarios vayan cancelando el valor de los inmuebles adjudicados.

El órgano legislativo decidirá el mecanismo y forma de pago. Si se cancela con títulos de crédito, éstos serán negociables y podrán ser compensables con las acreencias a favor del respectivo gobierno autónomo descentralizado.

A fin de evitar el enriquecimiento injusto del titular, en concordancia con la prohibición constitucional de obtener beneficios a partir de prácticas especulativas sobre el uso del suelo, el justo precio para estos casos, será determinado por la dirección de avalúos y catastros de cada gobierno municipal o metropolitano, con base en el valor del predio sin tomar en consideración las variaciones derivadas del uso actual del bien o su plusvalía; y,

d) Los títulos de crédito así emitidos, serán entregados al titular del inmueble si fuere conocido según los registros públicos o consignados ante un juez civil, en caso de oposición del titular o en el caso de que el dominio estuviere en disputa o no fueren conocidos los titulares del bien expropiado.

La expropiación especial es un recurso legal que permitirá al Cabildo emitir la declaratoria de utilidad pública, la intención es que en un predio abandonado se puedan construir obras de beneficio social o regularizar con mayor agilidad asentamientos humanos consolidados.

Para Pablo Sarsoza²⁴, Subprocurador del MDMQ, en los reiterados casos de sanción no aplicada a lotizadores ilegales, dadas las trabas del proceso en el sistema de justicia, la figura de la expropiación especial puede ser aplicada para conseguir el pago. Ejemplificando, en el caso de un determinado proceso de coactiva en un caso x que establece una multa a un traficante de tierras, el valor a cobrarse puede tomarse del monto que el MDMQ debía pagar por la expropiación especial que haga de dicho terreno, se trata de un ejercicio de cuadro de caja, en el cual el MDMQ expropia por una razón de orden social y de seguridad jurídica el bien y entrega como pago el crédito por la multa que tiene el lotizador ilegal, en el caso de tener dicha sanción.

²⁴ Entrevista a Pablo Sarsoza, Subprocurador del MDMQ, julio 2011

Las normas del COOTAD, son importantes herramientas de gestión que aún no están en utilización por varias causas, por ser de reciente aprobación, y porque los cabildos no tienen definida oficialmente por ordenanza o resolución la “autoridad administrativa competente” para la regularización de barrios, y no cuentan aún con una definición de barrio consolidado, como solicita el COOTAD. En el caso del MDMQ, se tiene un borrador de ordenanza que solventará estos temas.

- Promueve el debate del borrador de la ***Ordenanza de Régimen Administrativo de la Regularización de Asentamientos Humanos de Hecho y Consolidados en el Distrito Metropolitano de Quito.***

La expedición de esta ordenanza logrará llenar el vacío conceptual-normativo bajo el cual ha venido trabajando el cabildo por años para regularizar barrios informales. Se dejaría así de utilizar la adaptación de la figura de urbanización de interés social de desarrollo progresivo para legalizar asentamientos de hecho, pasando a usar una normativa expresamente creada para el efecto.

El texto borrador de esta ordenanza permitiría:

- a) Normar y regularizar a los barrios informales como asentamientos de hecho y superar la actual errada denominación de urbanizaciones de interés social de desarrollo progresivo.
- b) Regularizar a los barrios en los que la inseguridad jurídica respecto de la tenencia de la tierra, amerita la intervención de la administración municipal para ordenar el territorio, el orden público y la convivencia ciudadana, para lo cual señalaría y oficializaría el procedimiento a seguir.
- c) Designar a la UERB como la autoridad administrativa competente para ejercer lo dispuesto por el COOTAD en cuanto a regularización de barrios, Ej. preparar los informes técnicos para realizar expropiaciones especiales.

La propuesta de esta ordenanza contiene también reglas generales para la regularización de barrios, fechas límite para considerar a barrios para el proceso de

regularización, y señala parámetros generales respecto a la definición de barrio consolidado, entre los temas principales.

El borrador de esta ordenanza está aún en proceso de discusión en la Comisión de Suelo y Territorio para posteriormente entrar en debate dentro del Concejo Metropolitano. En anexo se incluye el texto preliminar en análisis.

- o Como otra muestra de su voluntad política, el Alcalde Barrera, impulsa la aprobación del “Régimen Administrativo del Suelo del Distrito y Reglas Técnicas del Uso y Ocupación, Arquitectura y Urbanismo y de Espacio Público y Mobiliario Urbano”, cuyo fin es unificar en un solo documento las ordenanzas de edificabilidad, solares no edificados, soterramiento de cables, licencias de urbanismo y espacio público exterior, registrar las normas de carácter administrativo, los reglamentos técnicos como el Plan de uso y Ocupación del suelo (PUOS).

En el nuevo PUOS, según el Secretario de Ordenamiento Territorial y Vivienda del MDMQ, Cristian Córdova, se identificarán en un mapa las zonas de riesgo, dividiéndolas en dos categorías: la verde, en donde no debe haber construcciones de ninguna índole, quebradas o pendientes peligrosas. Esto implica relocalización inmediata en caso de existir viviendas. La segunda categoría es roja, donde si existen viviendas se realiza mitigación de riesgos (muros, limpieza taludes) y no se permite la ubicación de más viviendas. Además, el PUOS contemplará el uso de suelo exclusivo para desarrollo de vivienda de interés social, la reubicación emergente de asentamientos ubicados en áreas de riesgo no mitigable, y tomará en cuenta la regularización de los barrios en los valles y sectores periféricos. Esta nueva normativa estaría aprobada en el segundo semestre de 2011.

Normas urbanas utilizada por la UERB

Al igual que la Unidad de Suelo y Vivienda, la UERB ha utilizado como base legal para su operación fundamentalmente el Régimen del Suelo (Ordenanza 255), el Plan de Uso y Ocupación del Suelo (Ordenanza 031), las Normas de Arquitectura y Urbanismo

(Ordenanza 3746), el Reglamento para la habilitación del suelo y edificación (Resolución A086), legislación analizada en detalle en las páginas anteriores.

Así mismo, para el control y sanción de uso de suelo de forma especulativa, se aplican las normas ya estudiadas y definidas en la Constitución Política del Ecuador, el Código Penal y la Ordenanza 255 del MDMQ.

Adicionalmente para la sanción de lotizaciones irregulares, el COOTAD dispone en el Artículo 458, el control de invasiones y asentamientos ilegales, señalando que “los gobiernos autónomos descentralizados tomarán todas las medidas administrativas y legales necesarias para evitar invasiones o asentamientos ilegales, para lo cual deberán ser obligatoriamente auxiliados por la fuerza pública; seguirán las acciones legales que correspondan para que se sancione a los responsables”.

Además, en el caso de fraccionamientos no autorizados sin fines comerciales, y con fines comerciales, el COOTAD prevé en el artículo 476 y en el 477, que el cabildo puede sancionar con una multa equivalente al avalúo del terreno en el primer caso, y por delito de estafa, tipificado en Código Penal.

2.2.2. Estructura organizativa

El 6 de agosto de 2009, con la Resolución 002, el Alcalde Barrera, inició un proceso de reestructuración integral, en donde creó y agregó a la estructura orgánica funcional del MDMQ varias secretarías, órganos y dependencias municipales.

Según los niveles previstos por el Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, el MDMQ está integrado de la siguiente manera, en atención a la Resolución 10 de abril de 2011:

Nivel político y de decisión

- Concejo Metropolitano
- Alcaldía Metropolitana
- Secretaría General del Concejo

Decisión Estratégica:

- Secretaría General de Planificación
- Secretaría General de Seguridad y Gobernabilidad

Decisión Sectorial:

- Secretaría de Inclusión Social
- Secretaría de Educación, Recreación y Deporte
- Secretaría de Cultura
- Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda
- Secretaría de Movilidad
- Secretaría de Ambiente
- Secretaría de Desarrollo Productivo y Competitividad
- Secretaría de Comunicación

Nivel asesor y de control

- Procuraduría
- Auditoría

Nivel de gestión**Gestión estratégica**

- Secretaría de Coordinación Territorial y Participación Ciudadana
- Administración General
- Agencia Metropolitana de Control

Gestión estratégica

- Todas las Direcciones Metropolitanas que están subordinadas a las Secretarías

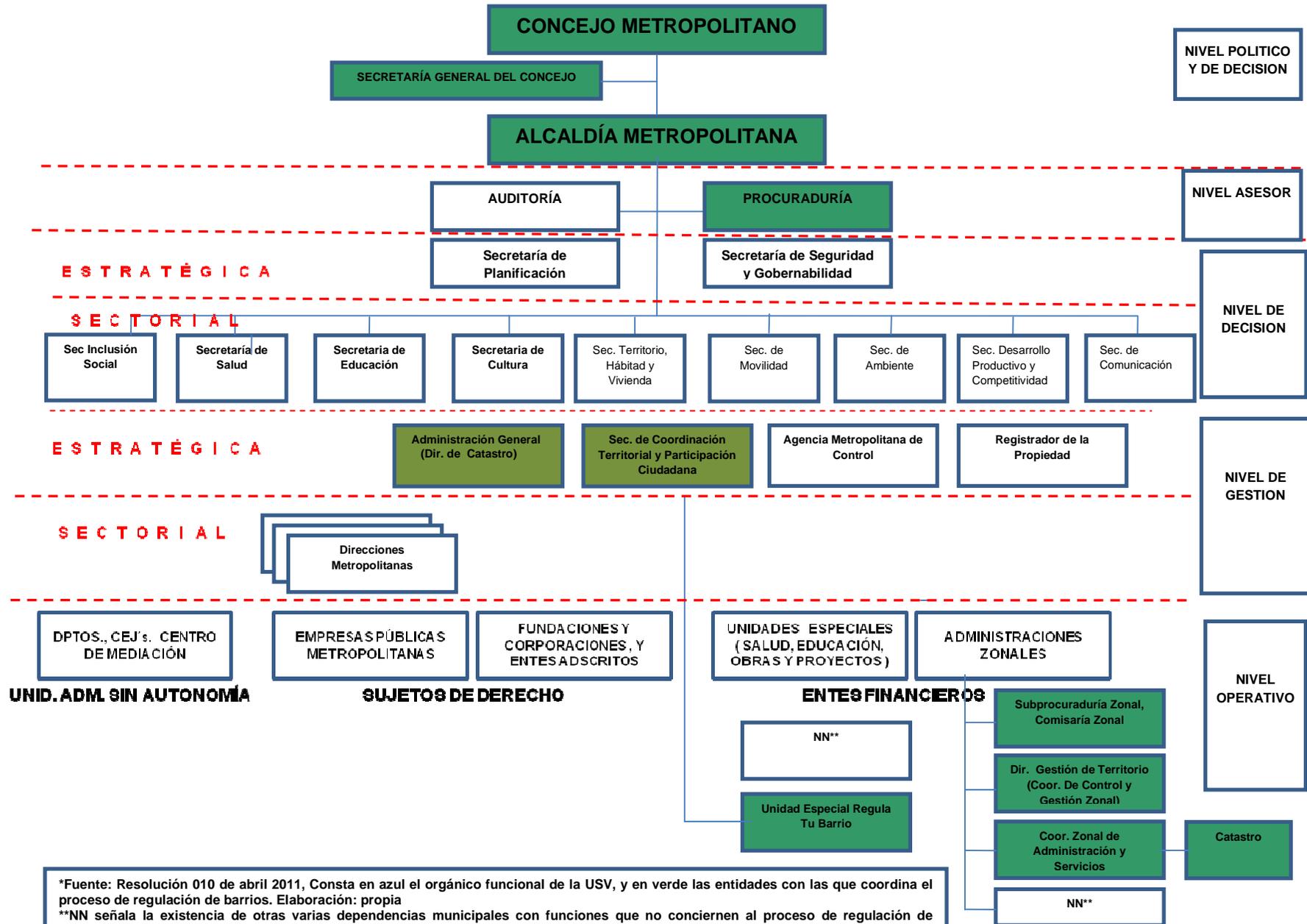
Nivel Operativo de Empresas y Unidades Especiales

- Unidad Especial Regula Tu Barrio

- Todas las administraciones zonales
- Todas las empresas metropolitanas, (de Logística y Seguridad Ciudadana, de Agua Potable y Saneamiento, de Desarrollo Urbano, de Hábitat y Vivienda, de Movilidad y Obras Públicas, de Transporte de Pasajeros, de Aseo, de Gestión de Residuos Sólidos, de Gestión de Destino Turístico, de Rastro, de Servicios Aeroportuarios Zonas Francas y Regímenes Especiales)
- Todos los institutos metropolitanos (de la Ciudad, de Urbanismo, de Patrimonio, de Capacitación)
- Todas la Unidades de Salud metropolitanas
- Todas la Unidades Educativas metropolitanas
- Conquito
- Policía Metropolitana
- Cuerpo de Bomberos de Quito
- Patronato Municipal San José
- Fundación Teatro Sucre
- Fundación Museos (p.2-4)

Como se observa, la Unidad Especial Regula Tu Barrio es parte del nivel operativo del MDMQ, está subordinada a la Secretaría de Coordinación Territorial y Participación Ciudadana. A continuación, la estructura del MDMQ, según la Resolución A010 de 1 abril de 2011.

Estructura Orgánica del MDMQ, abril 2011*



*Fuente: Resolución 010 de abril 2011, Consta en azul el orgánico funcional de la USV, y en verde las entidades con las que coordina el proceso de regulación de barrios. Elaboración: propia
 **NN señala la existencia de otras varias dependencias municipales con funciones que no conciernen al proceso de regulación de barrios.

La UERB, Unidad Especial Regula Tu Barrio, está subordinada a la Secretaría de Coordinación Territorial y Participación Ciudadana, tiene autonomía administrativa y financiera, igual que una administración zonal.

La estructura orgánica de la UERB está definida en la Resolución 010 del 19 de marzo de 2010, que la creó de la siguiente manera:



Fuente: Resolución 010, 19 de marzo de 2010
 Elaboración: propia

La Unidad de Calderón trabaja sobre su circunscripción territorial, la Administración de Quitumbe cubre además la zona de la Administración Eloy Alfaro; la Unidad La Delicia se ocupa también de la Administración Zonal Norte, y la oficina central trabaja con la zona centro y valles.

2.2.3. Capacidad técnica y operativa

Son 18 personas las que componen la Unidad Especial Regula Tu Barrio, quienes están distribuidos en equipos de la siguiente manera:

Un coordinador general, un responsable administrativo, un responsable financiero, cuatro unidades compuestas cada una por un coordinador, un responsable socioorganizativo, uno técnico y uno jurídico.

Es importante notar que la unidad del centro no cuenta con un coordinador, ausencia que es suplida por el Coordinador de la UERB, lo cual duplica su carga laboral.

Se observa así mismo que en el área financiera, la persona responsable de aprobar los gastos es el coordinador de la UERB, pero existe una sola persona para contabilizar, registrar y realizar los pagos, lo cual está reñido con las normas técnicas municipales.

El perfil del coordinador general es de un ingeniero civil, los responsables socioorganizativos son sociólogos o abogados, los responsables técnicos son arquitectos o ingenieros civiles, y los responsables jurídicos son abogados. Los coordinadores de las unidades desconcentradas son un abogado, un arquitecto y una sicóloga.

Dentro del equipo de la UERB, su coordinador general cambió al final del año 2010, siendo trasladado a un puesto de igual responsabilidad en otra zona municipal, su reemplazo fue una persona del equipo de la UERB que se mantiene a la fecha, el resto de coordinadores se mantienen. Han existido algunos cambios en los responsables técnicos, socioorganizativos y responsables legales.

La selección del personal se realizó por concurso de merecimiento, para cargos nombramientos de libre remoción.

Operativamente, los equipos de cada unidad desconcentrada mantienen reuniones semanales para informar situación y avance de los procesos.

Los coordinadores zonales de la UERB y el coordinador general realizan cada quince días reuniones de coordinación distrital para recibir-entregar información de los barrios, programar actividades quincenales y evaluar las cumplidas, afinar la intervención y priorización de intervención de regularización según el plan anual previsto.

La coordinación central absuelve los problemas cuyas soluciones están a su alcance, y de lo contrario solicita apoyo a la Secretaria de Coordinación Territorial y Participación Ciudadana.

La UERB trata de sumar la mayor cantidad de barrios cada quince días, periodo en el cual se reúne la Comisión de Suelo y Territorio para sesionar y entre otros temas, escuchar los informes de los barrios a ser legalizados.

En el año 2010, existieron al menos tres meses que la Comisión de Suelo y Territorio no sesionó, sin conocerse una excusa documentada por este tema. La situación retrasó varios procesos de legalización. En el 2011, la actividad de la Comisión de Suelo y Territorio ha sido normal.

Para el conocimiento de cómo está el proceso de cada caso, la UERB está desarrollando un sistema informático que permite vía internet conocer el estado de cada proceso de regularización, el mismo que sirve a la unidad para control de gestión, ya que se registra la situación del caso y los nombres de los responsables. Se espera contar con esta herramienta para diciembre 2011.

La UERB mantiene dos archivos principales. Uno centralizado de las ordenanzas de los barrios legalizados, y otro desconcentrado en las unidades de la UERB de los

expedientes que mantiene en proceso. Los documentos de los casos ya resueltos reposan en Concejo Metropolitano.

El equipo de la UERB gestionó la legalización de 122 casos entre abril 2010 – julio 2011, despachó 84 casos en el 2010, y 38 hasta junio de 2011.

2.2.3.1. Presupuesto

Junto con la creación de la Unidad Especial Regula Tu Barrio, se dispone la asignación de presupuesto, señalando que serán recursos financieros de la UERB las asignaciones o transferencias presupuestarias efectuadas por el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, con cargo al proyecto "Regularización de Barrios" del objetivo estratégico No 3 "Planificar el desarrollo integral y la participación ciudadana"; así como las partidas presupuestarias asignadas a los puestos creados.

Los salarios del personal de la UERB son en atención a la resolución que creó la unidad los siguientes:

- Coordinador general 2745
- Coordinador de unidad desconcentrada 2280
- Responsables técnicos, jurídicos, organizativos 1590
- Responsable administrativo 1340
- Responsable financiero 1340

El presupuesto de la UERB fue de 843 705 en el 2010, y se incrementó a 1`074 041 en el 2011, la inversión estaba distribuida de la siguiente manera:

Presupuesto Unidad Especial Regula Tu Barrio

Rubros	2010	2011
Remuneraciones	506 099,00	506 099,00
Inversión	337 606,00	567 946,00
Total	843 705,00	1 074 041,00

Fuente: MDMQ – UERB. (2011) *Presupuesto 2010 y Presupuesto 2011*, Quito: documento sin publicar, archivo UERB
Elaboración: propia

El mayor rubro de inversión está destinado a consultoría, investigaciones y otros servicios, dinero que es utilizado por la UERB para los siguientes propósitos:

- a) Pago de levantamientos planimétricos en barrios informales donde este procedimiento es solicitado por los interesados, y éstos cumplen con requisitos socioeconómicos, y son barrios de interés municipal porque su legalización implica seguridad jurídica de la tenencia de la tierra y seguridad social para la ciudad, por ejemplo, el caso de Atucucho.

En Atucucho, por ejemplo, se ha invertido en el año 2010 y 2011, cerca de 300 mil dólares en el levantamiento planimétrico, la fiscalización del levantamiento y la verificación de legítimos poseedores, ya que se tratan de 3000 lotes, el caso de regularización más grande hasta la fecha. La UERB prevé concluirlo a finales del año 2011.

- b) Pago de pasantes de jurisprudencia de la UCE que apoyan en la fase técnica-legal de los casos.
- c) Investigaciones y consultorías relacionadas con el quehacer de la UERB, como levantamiento de procesos para la gestión de la UERB; *“Etnografía urgente sobre lotizadores irregulares en la ciudad de Quito: Tres casos emblemáticos”*, realizado por el Instituto de la Ciudad; Censo y registro de asentamientos informales en la zona urbana del DMQ (que está en validación); entre los principales.

Todos los procesos de consultorías, investigaciones, compra de equipos u otras contrataciones, son realizados bajo los parámetros y normativa del Instituto Nacional de Compras Públicas, desde las unidades financieras de las administraciones zonales, una vez realizado el requerimiento por la coordinación central de la UERB.

La descentralización de los recursos genera, según el coordinador de la UERB, un retraso sustantivo en los procesos de compra o contratación, e incluso afirma, que se ha llegado a utilizar los recursos de la UERB en otros temas de interés de las administraciones zonales. Esta situación se ocasiona no por falta de gestión de los administradores zonales, sino por la actuación de los financieros.

En varias ocasiones el financiero de la UERB ha debido solicitar información del manejo de los recursos de la Unidad manifestando a su vez, el malestar por la demora en los procesos de compra.

El presupuesto de inversión se divide de manera igual para cada unidad desconcentrada de la UERB.

2.2.4. Flujos y procesos para la legalización

La UERB distingue los siguientes pasos esenciales en la gestión para legalizar un barrio irregular:

- Informes internos de la UERB
 - Etapa Socio-organizativa: análisis socioeconómico y organizativo del barrio. Genera un primer informe del caso.
 - Etapa Legal; identificación de la situación jurídica de la tenencia o propiedad de la tierra.
 - Etapa Técnica; de ordenamiento territorial.
- Revisión de informe de caso en Mesa Institucional
- Revisión de informe de caso en la Comisión de Suelo y Territorio
- Debate y sanción de ordenanza en Concejo Metropolitano
- Actividades post-emisión de ordenanza (jurídicas, tributarias y de inclusión social)

La etapa socio-organizativa fue adicionada en el procedimiento de regularización de barrios implementado por la UERB, en relación con los observados por la antigua USV. Cada paso mencionado tiene un nivel de complejidad importante, el cual está descrito a continuación.

1. Recepción de un caso

El dirigente del barrio remite el pedido de regularización al Alcalde, en un formato que permite compilar información de las personas interesadas, fecha de inicio de asentamiento, servicios básicos con los que cuenta el barrio, datos generales de la tenencia de la tierra y de la escritura, de existir ésta.

Ejemplo - Caso Altamira

El dirigente barrial Raúl Oña ingresó el 8 de octubre de 2009 la siguiente solicitud de regularización de barrio, a la UERB:

Quito, 8 de octubre de 2009
Doctor
Augusto Barrera
Alcalde Metropolitano de Quito
Presente

De nuestras consideraciones:

Los abajo firmantes, miembros de la Directiva a nombre y en representación de: *Comité Promejoras de Altamira, Raúl Alberto Oña Calapaquí, Norman Omar Niaupari, Luis Anselmo Pineda Tacuri y Marlene Garzón Molina*, ante usted comparecemos y decimos:

1. Antecedentes

Los datos básicos de nuestro barrio o urbanización son:

Fecha de inicio del asentamiento poblacional: 1990

Sector: *Rumihuayco*, Parroquia *El Quinche*

Acuerdo Ministerial de la Organización Comunitaria No. 01231 del 12 de diciembre de 2008

Atentamente a usted solicitamos se sirva disponer:

- Declaratoria de urb. Interés social progresivo: X
- Emisión de informe básico:

- Aprobación de anteproyecto
- Aprobación de proyecto definitivo

2. Requisitos

Al efecto se acompaña la documentación de la que consta el cumplimiento de los requisitos para *declaratoria de Urbanización de Interés Social de Desarrollo Progresivo*.

3. Información adicional para solicitudes por primera vez

Los servicios con que cuenta el barrio en relación a las calles que lo circundan son:

Nombre de calle	Agua	Alcantarillado	Energía eléctrica	Alumbrado público	Tipo vía	Material vía	Aceras y bordillos	Ancho de vía
<i>Carchi</i>	<i>sí</i>	<i>Sí</i>	<i>sí</i>	<i>Sí</i>		<i>Adoquín</i>	<i>si</i>	<i>10 mt</i>
<i>Latacunga</i>	<i>sí</i>	<i>Sí</i>	<i>sí</i>	<i>Sí</i>		<i>Adoquín</i>	<i>Parcial</i>	<i>14 mt</i>
<i>Manabí</i>	<i>No</i>	<i>No</i>	<i>No</i>	<i>No</i>		<i>Tierra</i>	<i>No tiene</i>	<i>10 mt</i>
<i>Checa</i>		<i>Sí</i>	<i>Sí</i>	<i>Sí</i>		<i>Adoquín</i>	<i>Parcial</i>	<i>14 mt</i>

Escritura global del predio

Notaría: 27, fecha de celebración: 25 de enero de 1995.

Nombres de los propietarios actuales: *Fanny Edelmira Jara Rodríguez y otros*.

Fecha de inscripción en el registro de la propiedad, 31 de enero 1995.

Nombre del representante legal de la organización:

Raúl Alberto Oña Calapaqui

Teléfono 082551160, 084661570

Certificación del nombramiento del representante legal otorgado por la autoridad competente:

Otorgado por: *MIES*

Fecha: *27 de marzo de 2009*

Oficio No. *02428*

Periodo: *de 2008 al 2010*

Firmas de representantes:

Raúl Alberto Oña Calapaqui
Presidente

Norman Omar Niaupari
Vicepresidente

Luis Anselmo Pineda Tacuri
Secretario

Marlene Garzón Molina
Tesorera

2. Etapa socio-organizativa

Con la ficha de solicitud de regularización, el responsable socio-organizativo verifica si consta en la base de datos de la UERB, actualiza la información sobre el asentamiento humano, identifica y visita el asentamiento, indaga la situación legal, socioeconómica y de uso de suelo, recaba información sobre proyectos existentes o

previstos por el MDMQ u ONG, obtiene información sobre conflictos socio-organizativos.

De existir conflictos socio-organizativos, se caracterizan los conflictos, y la UERB, a través de su responsable actúa como facilitador inicial de acuerdos, e informa sobre los posibles tiempos de espera y deriva a centros de mediación del MDMQ.

Si no hay conflictos socio-organizativo, el responsable socio-organizativo de la UERB realiza actividades de información y capacitación sobre el barrio al responsable técnico y jurídico de la UERB, convoca a asamblea inicial al barrio para informar sobre el proceso de regularización y realiza seguimiento del proceso de regularización.

Se remite el informe el informe socio-organizativo a la coordinación zonal de la UERB, donde se categoriza, usando la siguiente categorización:

Categoría A: Barrios en los cuales se encuentra saneada la situación socio-organizativo, legal y técnico.

Categoría B: Barrios en los cuales uno de los tres parámetros falta por solucionar.

Categoría C: Barrios que tienen más de dos de los tres parámetros sin solucionarse.

Con la categorización del barrio, la UERB prioriza a los casos de tipo A, y a aquellos cuyo nivel de consolidación es mayor, pasa a incluir al barrio en su calendario de trabajo.

El nivel de consolidación que tiene un barrio es determinado observando el número de casas versus el número de lotes existentes; se procede a regularizar si un barrio tiene al menos un 30% de consolidación, y mínimo 5 años de asentamiento.

Ejemplo del informe socio organizativo - Caso Altamira

INFORME SOCIO ORGANIZATIVO ASENTAMIENTO HUMANO DE INTERES SOCIAL: “ALTAMIRA” - EXPEDIENTE N°. 21-ZT

ANTECEDENTES DEL ASENTAMIENTO HUMANO

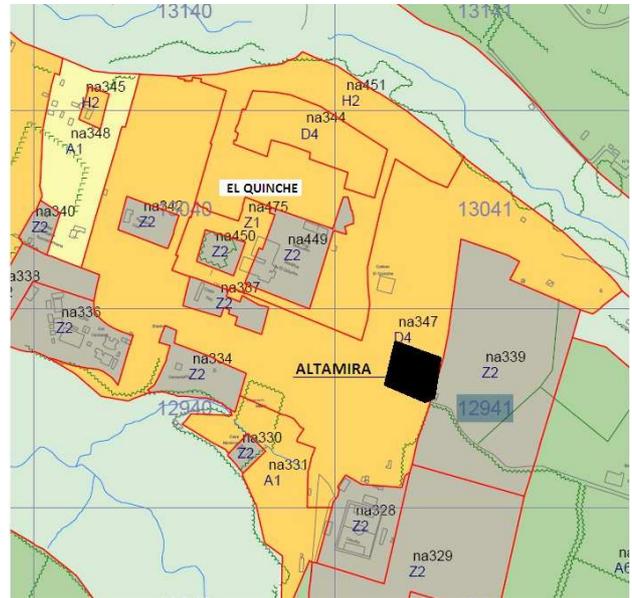
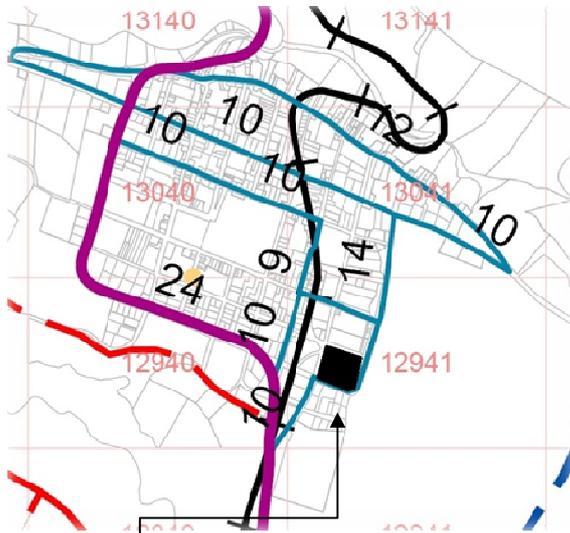
Los moradores de Altamira poblaron paulatinamente la zona desde hace 15 años, como parte de los flujos migratorios inter-parroquiales e inter-provinciales de trabajadores para la producción florícola del sector; poco a poco adquirieron sus lotes y poseen escrituras en derechos y acciones. Posteriormente, los moradores se organizaron y constituyeron un “Comité Pro Mejoras” para legalizar la tenencia de la tierra desde 2008. Actualmente el presidente del comité barrial es el Sr. Raúl Oña.

La población está compuesta de 31 familias y unas 200 personas aproximadamente. En cuanto a servicios básicos, la población del asentamiento a través de la gestión de sus dirigentes logró adjudicarse progresivamente los servicios y en la actualidad poseen en un 100% agua potable, 100% alcantarillado y el 100% tienen energía eléctrica; el 80% de familias poseen telefonía fija y el 100% registra ser usuario de telefonía móvil. Las actividades económicas predominantes de los moradores son el comercio (90%) y el empleo privado (10%). El barrio no posee ningún equipamiento urbano de educación, salud, áreas recreativas o comunitarias.

Son 31 lotes y tienen una consolidación del 84%. El uso principal del suelo es múltiple (M). En el mapa de AIVAS del MMQ, el predio posee el código 11060009, cuyo valor del suelo corresponde a veinticinco dólares el metro cuadrado (USD 25 – m²). En el mapa de pobreza del MMQ, de acuerdo al código del predio, consta como parte de la cabecera de la parroquia del Quinche y registra un 32% de hogares con pobreza crónica, un 3% de hogares con pobreza estructural y un 57% de pobreza reciente, lo que suma un 92% de pobreza total en el asentamiento.²⁵

²⁵ Cuadro de Población e Indicadores, Administración Zonal “Tumbaco” según barrio y sector. Quito, DMPT – MDMQ, 2005.

UBICACIÓN:



Barrio/Sector: ALTAMIRA
 Parroquia: EL QUINCHE
 Administración Zonal: VALLE TUMBACO

Uso de Suelo Principal

- Agrícola Residencial
- Múltiple
- Residencial 1
- Área de Promoción
- Patrimonial
- Residencial 1A
- Equipamiento
- Protección Ecológica
- Residencial 2
- Industrial 2
- Protección Baeterio
- Residencial 3
- Industrial 3
- RNNR
- Industrial 4
- RNR

TIPO DE ORGANIZACIÓN:	COMITÉ PRO MEJORAS ALTAMIRA
PRESIDENTE Y/O REPRESENTANTE LEGAL:	RAÚL ALBERTO OÑA CALAPAQUI
CERTIFICADO DE REGISTRO DE LA ENTIDAD ESTATAL:	MIES: El "Comité Pro Mejoras Altamira" se encuentra constituido jurídicamente mediante Acuerdo Ministerial N° 01231 de 12 de diciembre de 2008.
CERTIFICADO DE REGISTRO DE LA DIRECTIVA:	Mediante oficio No. 02428, de fecha 27 de marzo, la directiva del comité barrial Altamira está vigente para el período 2008 - 2010.
AÑOS DE ASENTAMIENTO:	15
Nº DE SOCIOS:	31
PERSONERÍA JURÍDICA:	MIES - ACUERDO No. 01231
PAGO DE IMPUESTO PREDIAL:	2009

3. Etapa legal

El responsable legal de la UERB analiza los documentos legales del caso, observando el tipo de tenencia de la tierra, si es con título (escritura global, escritura de derechos y acciones, certificados de venta, comodato, comuna, promesa de compra – venta, contrato privado, amparo posesorio), sin título (invasión, recibos de pago).

Según el Coordinador de la UERB, Diego Dávila, la mayoría de casos adolecen de títulos de propiedad, y apenas presentan documentos privados o recibos de pago, siendo este punto una de las debilidades para que la Unidad avance con mayor agilidad en la legalización de barrios informales..

Solo pueden ser beneficiarios del procedimiento de regularización de un asentamiento humano de hecho, quienes ocupen un lote y no sean poseedores o propietarios de otro lote.

Para regularizar lotes que constan bajo propiedad de personas naturales, se debe alcanzar la transferencia de dominio del bien a nombre de la comunidad o de la organización, caso contrario se estaría favoreciendo el tráfico y especulación de la tierra.

La regularización es más rápida cuando el predio está bajo propiedad de una persona jurídica de carácter social, como cooperativas de vivienda, asociaciones, fundaciones, comités pro-mejoras, dependencias y entidades del Gobierno Nacional o Seccional, compañías, donde exista un asentamiento humano.

En el caso anterior, se debe establecer el listado de los posibles adjudicatarios, se requiere el acta de junta o asamblea de los socios que autoricen el fraccionamiento y la forma de adjudicación de los lotes.

En los casos de escrituras de derechos y acciones, cuando el predio se encuentra en propiedad a nombre de más de una persona, se debe verificar que el listado de propietarios coincida con el de los posibles adjudicatarios.

La acreditación de uso, posesión y propiedad del lote se efectuará con cualquiera de los siguientes documentos:

- a) Escritura Pública de Derechos y Acciones
- b) Escritura Pública de Propiedad del Predio a nombre de la Corporación
- c) Sentencias Judiciales en caso de haber adquirido la propiedad por Prescripción Adquisitiva de Dominio.
- d) Sentencias de Amparo Posesorio
- e) Certificados de gravámenes

En caso de que no existan títulos de propiedad, es necesario que se presenten al menos tres documentos a nombre del ocupante del lote que acrediten por una antigüedad mínima de un año de residencia en el lote de que se trate, éstos pueden ser:

- a) Escrituras públicas de promesas de compra venta
- c) Recibo de luz
- d) Recibo de agua
- e) Comprobante de pago del impuesto predial
- f) Recibo de cooperaciones hechas con el municipio

g) Recibo de servicio telefónico

h) Cualquier otro que demuestre fehacientemente el uso y posesión o propiedad en el lote que se trate

En el momento de contar con escrituras en orden, se remite un informe legal al responsable técnico de la UERB.

Si hay problemas legales, el responsable legal de la UERB asesora sobre posibles soluciones, requerimientos y trámites legales sobre tenencia-dominio de tierra, y realiza seguimiento para el proceso de regularización.

En caso de encontrar irregularidades en el proceso de un asentamiento, como un lotizador fraudulento que hace uso especulativo del suelo, debe informar al comisario de la zona, para que se inicien las sanciones correspondientes.

Ejemplo del informe legal - Caso Altamira

<p>ANTECEDENTES:</p> <p>MACRO LOTE:</p> <p>OTRAS VENTAS EN DERECHOS Y ACCIONES:</p>	<p>LOTE DE TERRENO:</p> <p>Mediante escritura pública de compra venta celebrada el 25 de enero de 1995, ante el Doctor Fernando Polo Elmir, Notario Vigésimo Séptimo del cantón Quito, los cónyuges Joaquín Benalcázar Puga y Mariana Bonilla Areopaja; Rafael Alodía Benalcázar Puga; Luis Polanco Hermosa y María Teonila Benalcázar Puga, venden a favor de la señora Fanny Edelmira Jara Rodríguez un lote de terreno con una superficie aproximada de 6.770m², inscrita en el Registro de la Propiedad el 13 de diciembre de 1995.</p> <ol style="list-style-type: none">1. Mediante escritura pública de compra venta, celebrada el 27 de abril del 2010, ante el doctor Fernando Polo Elmir, Notario Vigésimo Séptimo del Cantón Quito la señora Fanny Jara vende al Comité Pro Mejoras Altamira el 17.586% de derechos y acciones, inscrita en el registro de la propiedad el 20 de mayo del 2010.2. Mediante escritura pública de compra venta, celebrada el 24 de junio de 1996, ante el doctor Fernando Polo Elmir, Notario Vigésimo Séptimo del Cantón Quito la señora Fanny Jara vende a Juan Elias Caiza García y Rosa Emilia Chilibingua el 3.04% de derechos y acciones, inscrita en el registro de la propiedad el 1 de julio de 1996....continúa el informe un texto similar hasta el numeral 31, y sigue con la siguiente información:
--	---

TIPO DE ESCRITURA:		UNIPROPIEDAD	DERECHOS Y ACCIONES	si
A FAVOR DE:		Varios Copropietarios		
LOTE	LINDERO NORTE:	Con calle Manabí		
	LINDERO SUR:	Con calle Latacunga		
	LINDERO ESTE:	Con calle Checa.		
	LINDERO OESTE:	Con calle Ayacucho		
	SUPERFICIE:	6.770 m2		
CERTIFICADO DE HIPOTÉCAS Y GRAVÁMENES DE DERECHOS Y ACCIONES	REFERENCIA LOTE 31	FECHA ÚLTIMO CERTIFICADO: 31 /05 / 2010 CERTIFICADO No. C11340122001		
	REFERENCIA LOTE 30	FECHA ÚLTIMO CERTIFICADO: 31 /05 / 2010 CERTIFICADO No. C11340122001		
	REFERENCIA LOTE 29	FECHA ÚLTIMO CERTIFICADO: 31 /05 / 2010 CERTIFICADO No. C11340122001		
	REFERENCIA LOTE 28	FECHA ÚLTIMO CERTIFICADO: 31 /05 / 2010 CERTIFICADO No. C11340119001		
	REFERENCIA LOTE 27	FECHA ÚLTIMO CERTIFICADO: 31 /05 / 2010 (...). continúa el texto similar hasta completar la referencia del lote 1		
	REFERENCIA AREA VERDE	FECHA ÚLTIMO CERTIFICADO: 31 /05 / 2010 CERTIFICADO No. C11340092001		
	DOCUMENTOS ANEXOS:	<p>ESCRITURAS.-</p> <ul style="list-style-type: none"> Copias de escritura de compra venta de derechos y acciones y escritura madre del lote total 32 escrituras. <p>CERTIFICADO DE GRAVAMENES.-</p> <ul style="list-style-type: none"> CERTIFICADO No. C11340122001 CERTIFICADO No. C11340122001 CERTIFICADO No. C11340122001 CERTIFICADO No. C11340119001 CERTIFICADO No. C11340118001 CERTIFICADO No. C11340117001 CERTIFICADO No. C11340116001 CERTIFICADO No. C11340115001 CERTIFICADO No. C11340114001 <p>COPIA DEL IMPUESTO PREDIAL.-</p> <ul style="list-style-type: none"> Impuesto predial 2008 No. 0104209 Impuesto Predial 2009 No. 0104209 Impuesto Predial 2005 No. 5108852 Impuesto Predial 2005 No. 5204989 		

4. Etapa técnica

Solo con el informe legal en orden y entregado por escrito al responsable técnico, se procede a levantar la fase técnica, que arranca por contar con el levantamiento planimétrico actualizado, es decir de no más de seis meses, de no estarlo se solicita al profesional que lo realizó que lo actualice.

Con el fin de una regularización integral de la tenencia de la tierra y un posterior desarrollo urbanístico, el levantamiento planimétrico del asentamiento constituye su plan de ordenamiento urbano básico.

El plano debe contener entre otros datos: el área bruta del predio con identificación de superficies cabidas y linderos, el área útil de lotes con identificación de superficie cabidas y linderos, las áreas de vías, las áreas verdes y de equipamiento comunal, las áreas de protección especial de ser el caso y el cuadro de beneficiarios.

En terreno, el responsable técnico con la comunidad y quien diseñó el plano hace una primera inspección para observar el estado de la trama urbana, que la georeferenciación y las coordenadas correspondan a la ubicación real del predio, que los puntos GPS y el polígono perimetral concuerden con los datos del plano.

El técnico responsable prepara el cronograma semanal de actividades e inspecciones de campo y realiza en conjunto con el jefe de catastro zonal y un delegado de la Dirección Metropolitana de Catastros la inspección de campo para verificar con exactitud la información del plano, levantar el informe de borde superior de quebrada, las cabidas y linderos de los lotes.

En el caso de que el técnico observe la necesidad de pedir al responsable de gestión de riesgos del MDMQ un informe por estar ubicado el lote en una zona inclinada o de ladera, se requiere este documento para asegurar que el terreno no esté en zona de protección ecológica o de riesgo.

Con un plano aprobado, el responsable técnico y legal de la UERB zonal, elaboran un informe técnico-legal, el cual se remite al coordinador zonal de la UERB.

El trazado vial interno del barrio es aprobado de acuerdo a la realidad del sitio y de ser posible deberá contemplar los anchos mínimos de las vías de acuerdo al PUOS vigente, en caso de diferencias, por ser un proceso de regularización de un asentamiento de hecho se aprobará de acuerdo al plano.

En cuanto a las áreas verdes se considerarán las normas urbanas que sobre porcentajes de áreas verdes y áreas comunales que señala la Ordenanza 255, es decir el 13%.

La comunidad reconocerá las diferencias de áreas verdes y comunales, mediante compensación económica, la misma que será calculada por la Unidad Especial Regula Tu Barrio en consideración al valor del suelo del sector.

Si el plano no es aceptado, se solicita los cambios técnicos requeridos.

Cuando no existe un levantamiento planimétrico, la UERB puede, de considerar prioritario el caso por temas de interés social y de seguridad jurídica, contratar la elaboración de una propuesta técnica y su respectiva fiscalización, en relación de la cual, el responsable técnico de la UERB debe analizar los informes semanales de los fiscalizadores externos, realizar inspecciones y emitir un informe de supervisión, para posteriormente realizar la inspección conjunta con el jefe de catastro zonal y el delegado de la Dirección Metropolitana de Catastros.

Se solicita a la empresa de agua potable y a la eléctrica, la factibilidad de instalación de redes de agua, alcantarillado y energía eléctrica.

En el informe técnico legal, debe constar las obras de infraestructura que deban ejecutarse en el sector y el tiempo en el que deban ser ejecutadas de acuerdo al

cronograma de obras propuesto en el plano y que no podrá exceder a ocho años, así como se debe detallar el estado de las obras que existan.

Ejemplo del informe técnico - Caso Altamira

Nº de Predio:	104209									
Clave Catastral:	Nº : 12941-06-001									
Zonificación:	D4 (D303-80)									
Lote mínimo:	300 m2									
Formas de Ocupación:	(D) Continua sobre línea									
Uso principal del suelo:	(M) Múltiple									
Cambio de Zonificación:	NO APLICABLE	APLICA	X							
		Zonificación: D3(D203-80)								
		Lote mínimo: De acuerdo al asentamiento existente								
		Formas de Ocupación: (D) Continua sobre línea								
	Uso principal del suelo: (M) Múltiple									
Número de Lotes:	31									
Consolidación:	84%	OBRAS CIVILES	Vías	70 %	Aceras	70%	Bordillos	70%		
		OBRAS DE INFRAESTRUCTURA	Agua Potable	100%	Alcantarillado	100%	Electricidad	100%		
Área útil de Lotes:	5 706.40 m2						83.64%			
Área de vías y pasajes:	592.09 m2						8.68%			
Ancho de vías y pasajes:	CALLE LUIS LEON ACOSTA: 7.50 m.									
	CALLE MANABI: 10.00 m.			CALLE LATACUNGA: 14.00 m.						
	CALLE FELICIANO CHECA: 14.00 m.			CALLE CARCHI: 10.00 m.						
Área Verde y Área de Equipamiento Comunal:	458.79 m2						8.04%			
							Del área útil			
							6.72%			
							Del área total			
Área de afectación vial:	65.30 m2						0.96%			
Área de afectación de quebrada:	N/A									
Área de afectación por ribera de río:	N/A									
Área de afectación especial:	Especifique:			N/A	m2			%		
Área de Faja de protección por Borde Superior de Quebrada:							m2		%	

Área bruta del terreno (Área Total):	6822.58 m ²	100%
Área de lotes a escriturar:	5706.40 m ²	83.64%
Área Verde 1:	LINDEROS	
	Norte:	Con Calle Manabí en 45.64 m.
	Sur:	Con Área del Ferrocarril en 38.58 m. y Lote 13 en 2,74 m.
	Este:	Con Calle Luis León Acosta en 15.91 m.
	Oeste:	Con Calle Carchi en 9.99 m.
	SUPERFICIE	
	458.79 m ²	
ANEXO TECNICO:	<p>EMPRESA MUNICIPAL DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cuentan con el servicio de Agua Potable y Alcantarillado en 100% (copia de cartilla de Agua) <p>EMPRESA ELECTRICA</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cuentan con el servicio Eléctrico 100%. (copia de cartilla de Luz) <p>INFORME DE REGULACION METROPOLITANO</p> <ul style="list-style-type: none"> • IRM con sello con fecha 01 de Abril del 2009. <p>DIRECCION METROPOLITANA DE CATASTRO</p> <ul style="list-style-type: none"> • Certificación de Borde Superior de Quebrada, con fecha 29 de Noviembre del 2010. (oficio N° 0008658 y plano 610 B.Q.) <p>INFORME CONJUNTO DE LA UERB Y JEFE ZONAL DE CATASTRO "AMZT"</p> <ul style="list-style-type: none"> • Informe Técnico N° 02 - Verificación de Coordenadas WGS-84 TMQ., con fecha 18 de Noviembre del 2010. • Informe Técnico N°. 03 – Verificación Lote x Lote, con fecha 23 de noviembre del 2010 • Informe Técnico N°. 04 – Verificación Lote x Lote, con fecha 14 de diciembre del 2010 <p>COORDINACIÓN DE CONTROL Y GESTIÓN ZONAL</p> <ul style="list-style-type: none"> • Informe de Trazados Viales, Oficio N°. 01683, con fecha 22 de Septiembre del 2010. <p>PLANOS</p> <ul style="list-style-type: none"> • Plano de Levantamiento topográfico firmado por el Arq. Edwin Patricio Sigcha Ramírez y el representante legal del Asentamiento Humano, con fecha Agosto del 2010. • Plano de diseño de áreas verdes y espacios comunales firmado por el Arq. Arq. Edwin Patricio Sigcha Ramírez y el representante legal del asentamiento, humano, con fecha Agosto de 2010. • Memoria descriptiva del Barrio. • CD con la información digital de los planos. 	

CONCLUSIONES:

El art. 30 de la Constitución Política del Ecuador dice: "Las personas tienen derecho a un habitad seguro y saludable, y a una vivienda adecuada y digna, con independencia de su situación social y económica."

Analizada la documentación, se concluye que, los lotes signados con los números: 144 y 257 se encuentran en posesión de personas que no se hallan registrados en la Dirección Nacional de Cooperativas, dejando la facultad de que se resuelva su situación legal a través de las instancias respectivas y por medio de las autoridades competentes.

RECOMENDACIONES:

Con el objetivo de impulsar el proceso de regularización de asentamientos humanos de interés social progresivo. La UERB pone a consideración de la Mesa Institucional el Informe Socio organizativo, Técnico y Legal del Comité Pro Mejoras “Altamira” para su aprobación o modificación según corresponda.

Toda vez que la zonificación propuesta es: D3 (D203-80), ponemos a consideración de la Mesa Institucional que se apruebe los lotes mínimos de acuerdo al fraccionamiento existente y expresado en el plano a ser aprobado.

Ing. Samuel Pilco
Coordinador de la Unidad “UERB”

	NOMBRE	FECHA	FIRMA/SUMILLA
ELABORADO POR:	ARQ. JOSE LUIS VALENCIA E. RESPONSABLE TECNICO	20/12/2010	
ELABORADO POR:	ABG. JUAN PINTADO RESPONSABLE LEGAL	20/12/2010	
LABORADO POR:	SOC. RESPONSABLE SOCIO- ORGANIZATIVO	20/12/2010	

5. Informe de Mesa Institucional

Con el informe socio organizativo y técnico legal preparado, la UERB organiza el expediente que se remite para el análisis de la Mesa Institucional.

El expediente está constituido por la siguiente documentación:

Documentos Socio-Organizativos

- Solicitud de regularización del asentamiento humano
- Inscripción y aprobación de la personería jurídica en el MIES
- Listado de socios de la organización social refrendada por el MIES

- Nómina de la Directiva de la organización social

Documentos Legales

- Escritura global del 100% a nombre de la organización social
- Certificados de gravámenes
- Carta(s) del impuesto predial
- Registro de propiedad actualizado

Documentos Técnicos

- I.R.M. (Informe de Regulación Metropolitana)
- Informes de factibilidad de servicio emitido por la EMAAP y la EEQ
- Informe de trazado vial
- Informe de cabidas, coordenadas, linderos y bordes superior de quebrada, lote por lote
- Plano del barrio, láminas y formato digital de planos

La Mesa Institucional está conformada por el Coordinador zonal de la UERB, el responsable técnico, legal, socio-organizativo de la UERB, el administrador zonal, el subprodurador zonal, el coordinador de control y gestión zonal, el jefe de catastro zonal, un representante de la Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda.

Si el informe de la Mesa Institucional es positivo, se remite el acta correspondiente y su expediente para la revisión del caso en la Comisión de Suelo y Territorio del Concejo Metropolitano.

Ejemplo - Caso Altamira

**ACTA UERB-ZT-001-2010
SESIÓN DE LA MESA INSTITUCIONAL PARA APROBAR
EL PROCESO DE REGULARIZACIÓN DE BARRIOS
REALIZADA EL 20 DE DICIEMBRE DE DOS MIL DIEZ**

En el Distrito Metropolitano de Quito, a los veinte días del mes de diciembre de dos mil diez, en la Sala de Reuniones de la Administración Zonal de Tumbaco, siendo las catorce horas, debidamente citados mediante Convocatoria, del quince de diciembre de dos mil diez, se reúnen los señores (as): Dr. Jorge Cueva, Administrador Zonal de Tumbaco; Ingeniero Luís Jácome, Representante de la Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda; Doctor Fernando Villacís, Subprocurador de la Administración Zonal; Arquitecto Germán Rosero, Coordinador de Gestión y Control Zonal; Señor Francisco Zaldumbide, Jefe de Catastro de la Administración Zonal; Ingeniero Samuel Pilco, Director de la Unidad Especial Regula Tu Barrio; Arquitecto José Luís Valencia, Responsable Técnico; Abogado Juan Pintado, Responsable Legal; y, Sociólogo Edison Calderón, Responsable Socio Organizativo, de la Unidad Especial Regula Tu Barrio de la Administración Zonal; con la finalidad de tratar el siguiente Orden del Día:

1.- Análisis y Aprobación del Informe Socio Organizativo, Legal y Técnico, No. 003 UERB Z.T-2010, que se encuentra ocupando el predio: No. 104209, de propiedad de Juan Elías Caiza y otros; Parroquia: El Quinche, Zona: Tumbaco. Expediente No. 21.ZT.

Una vez constatado el quórum reglamentario, se procede con el Primer Punto del Orden del Día: Dar lectura al Informe Socio Organizativo, Legal y Técnico del Comité Promejoras "Altamira" Expediente No. 21 ZT.

Analizado el contenido del Informe tanto en la parte Socio Organizativo, Legal y Técnico; y, al no encontrar observaciones en ninguna de sus partes, por unanimidad de los asistentes, se aprueba el Informe mencionado; y, se recomienda que continúe su trámite en la Comisión de Suelo y Ordenamiento Territorial.

No existiendo otro punto que tratar, se da por concluida la sesión.

Ing. Samuel Pilco T.
COORDINADOR DE LA UNIDAD REGULA TU BARRIO

Arq. José Luis Valencia
RESPONSABLE TÉCNICO
UERB – TUMBACO

Abg. Juan Pintado
RESPONSABLE LEGAL
UERB - TUMBACO

Soc. Edison Calderón
RESPONSABLE SOCIO-ORGANIZATIVO
UERB- TUMBACO

Dr. Jorge Cueva
ADMINISTRADOR ZONAL
TUMBACO

Dr. Fernando Villacís
SUBPROCURADOR
CONTROL
ADMINISTRACIÓN ZONAL
TUMBACO
DE TUMBACO

Arq. Germán Rosero
COORDINADOR DE
Y GESTIÓN ZONAL DE

Sr. Francisco Zaldumbide
JEFE DE CATASTRO
TERRITORIO,
ADMINISTRACIÓN ZONAL
DE TUMBACO

Ing. Luis Jácome
REP. SEC.
HABITAT Y VIVIENDA

6. Informe de la Comisión de Suelo y Territorio

Los concejales de la Comisión de Suelo y Ordenamiento Territorial revisan el informe socioorganizativo técnico-legal y la propuesta borrador de ordenanza del barrio a legalizarse. Si están de acuerdo emiten su informe, para ser debatido en el Concejo Metropolitano.

Ejemplo - Caso Altamira

Informe No. IC-O-2011-004
Comisión de Suelo y Ordenamiento Territorial
Eje Territorial

Señor Alcalde, para su conocimiento y el del Concejo Metropolitano de Quito, remitimos a usted el siguiente informe emitido por la Comisión de Suelo y Ordenamiento Territorial, con las siguientes consideraciones:

1. Antecedentes

En sesión extraordinaria del 21 de enero de 2011, la Comisión de Suelo y Ordenamiento Territorial, analizó la documentación tendiente a la aprobación de los siguientes barrios:

1. África Mía,
2. Balcones del Sur,
3. Altamira,
4. Tránsito Alto,

5. Esmeraldas,
6. LA Colina,
7. Brisas del Valle, y,
8. Balcones de Ontaneda.

2. Dictamen de la Comisión:

La Comisión de Suelo y Ordenamiento Territorial luego de analizar la documentación técnica y legal que reposa en los expedientes, fundamentada en los artículos 57 literales a) y x) y 322 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, y 30 y 82 de la Ordenanza No. 255²⁶, en sesión extraordinaria realizada el 21 de enero de 2011 emite DICTAMEN FAVORABLE, para que el Concejo Metropolitano de Quito conozca y apruebe los siguientes proyectos de ordenanza que se adjuntan:

9. Ordenanza Aprobatoria del barrio África Mía,
10. Ordenanza Aprobatoria del barrio Balcones del Sur,
11. Ordenanza Aprobatoria del barrio Altamira,
12. Ordenanza Aprobatoria del barrio Tránsito Alto,
13. Ordenanza Aprobatoria del barrio Esmeraldas,
14. Ordenanza Aprobatoria del barrio La Colina,
15. Ordenanza Aprobatoria del barrio Brisas del Valle, y,
16. Ordenanza Aprobatoria del barrio Balcones de Ontaneda.

Dictamen que la Comisión pone a consideración del Concejo Metropolitano.

Atentamente,

Elizabeth Cabezas
Presidenta Comisión de Suelo y Ordenamiento Territorial

Freddy Heredia
Concejel Metropolitano

Eddy Sánchez
Concejel Metropolitano

Adj. Expedientes y proyectos de ordenanzas

7. Presentación en el Concejo Metropolitano

En dos debates, se analiza el caso del barrio a legalizarse y de aprobarse se sanciona la ordenanza.

La Secretaria de Coordinación Territorial y Participación Ciudadana es la encargada de presentar los casos de barrios para legalizar al Concejo Metropolitano, en general

²⁶ Los artículos del COOTAD mencionados hacen referencia a las atribuciones del Concejo Municipal para expedir ordenanzas de construcciones que comprenda las especificaciones y normas técnicas y legales. Los artículos de la Ordenanza 255 tienen que ver con los requisitos para aprobar urbanizaciones de interés social de desarrollo progresivo y la facultad del Concejo Metropolitano para aprobar urbanizaciones vía ordenanza.

participan en las sesiones los dirigentes barriales y pobladores del cada sector interesado.

Hasta la fecha ningún informe ha sido rechazado dentro del Concejo Metropolitano, todos los casos presentados se han aprobado.

Caso Altamira

La ordenanza de Altamira se debatió el 3 y 17 de febrero de 2011, y se suscribió con el número 044, el 3 de mayo de 2011. En anexos se adjunta la ordenanza referida.

El caso de Altamira tomó en legalizarse un año ocho meses, siendo en resumen las principales fases:

	Caso Altamira
Ingreso de solicitud	8 octubre 2009 (aún no existía la UERB)
Informe mesa institucional	20 diciembre 2010
Informe comisión de suelo	21 enero 2011
Aprobación de ordenanza	3 mayo 2011

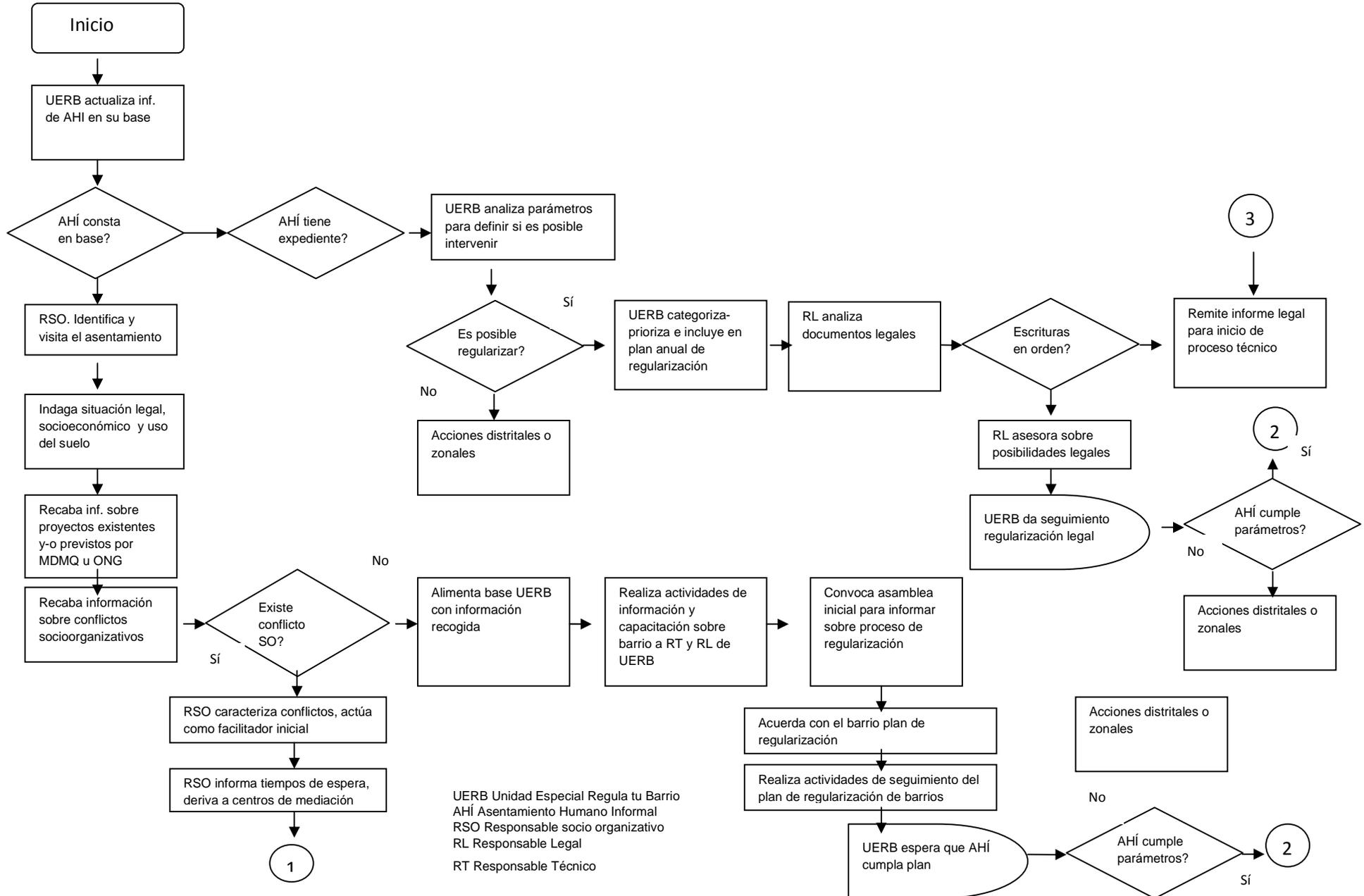
8. Actividades post emisión de ordenanza

Una vez expedida la ordenanza que legaliza un barrio informal, la UERB hace un primer y único acercamiento con la Dirección de Avalúos y Catastros para que se agilite el levantamiento del catastro de los nuevos lotes, con la finalidad de que se puedan otorgar las escrituras correspondientes y no existan conflictos con los plazos establecidos en la ordenanza para la entrega de escrituras (un año), caso contrario se deberá realizar una reforma a la ordenanza para ampliar el plazo.

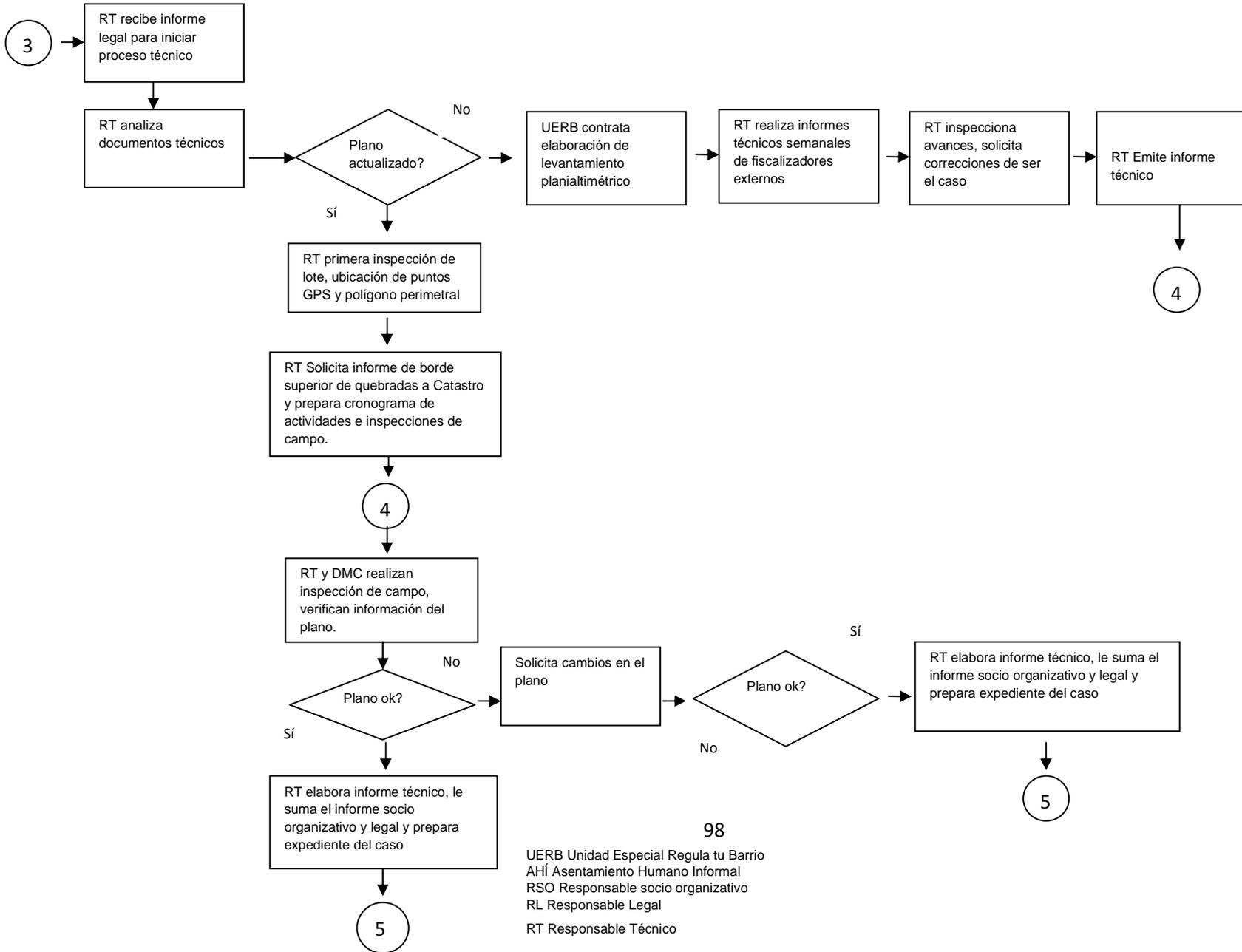
La gestión municipal en el proceso de regularización, incluye además planes integrales de mejoramiento barrial, planes de mitigación de riesgos y la entrega de 20 mil dólares a través de cada administración zonal y bajo definición de presupuesto participativo.

Según el coordinador de la UERB, el trabajo de acompañamiento luego de la aprobación de la ordenanza es puntual, se requeriría de un equipo profesional adicional para lograr agilizar todos los procesos de pagos de impuestos, inscripciones de documentación y escriturización individual.

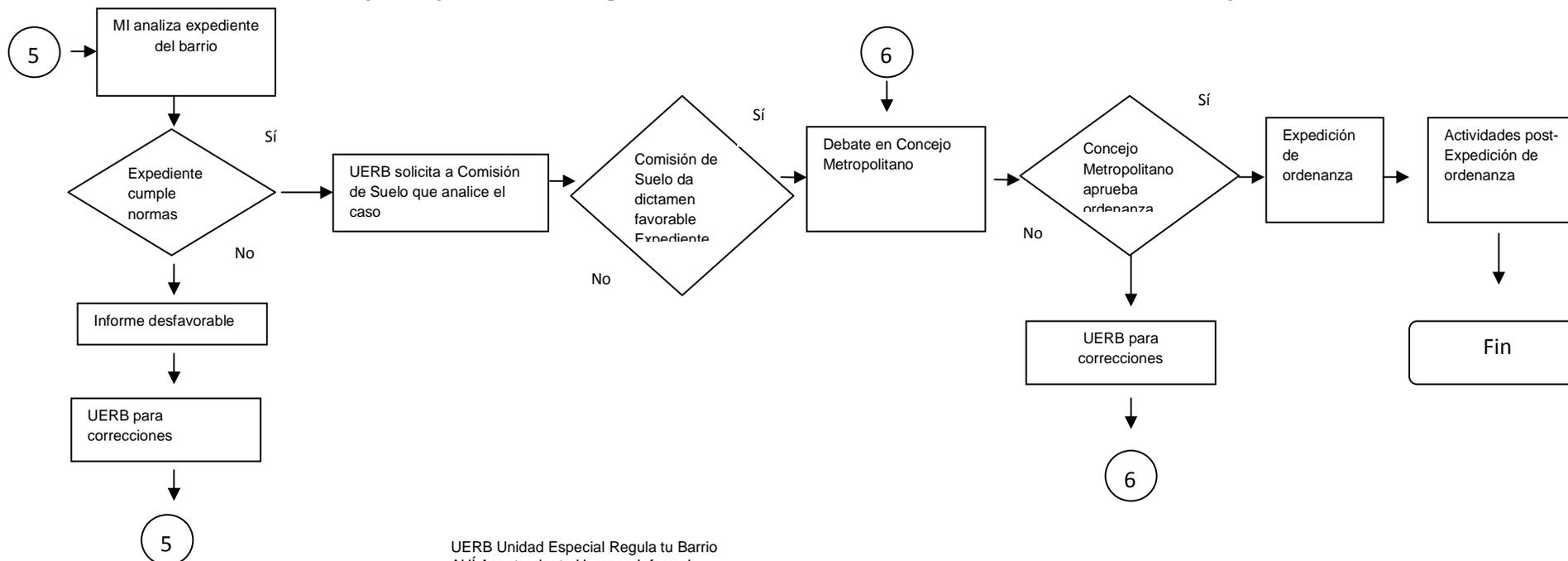
Flujo de proceso de regularización de barrios informales de la UERB – hoja 1



Flujo de proceso de regularización de barrios informales de la UERB – hoja 2



Flujo de proceso de regularización de barrios informales de la UERB – hoja 3



UERB Unidad Especial Regula tu Barrio
 AHÍ Asentamiento Humano Informal
 RSO Responsable socio organizativo
 RL Responsable Legal
 RT Responsable Técnico

Fuente y elaboración: MDMQ-UERB. (2010) *Manual de gestión*. Quito: documento sin publicar, archivo UERB

CAPÍTULO 3

ANÁLISIS DE LA EFICACIA DE LOS MODELOS DE GESTIÓN PARA REGULARIZAR ASENTAMIENTOS HUMANOS UTILIZADOS EN EL DMQ, EN EL 2001 - 2011

Con el fin de observar la eficacia de los modelos utilizados tanto por la Unidad de Suelo y Vivienda, en el periodo 2001-2009, cuanto por la Unidad Especial de Regularización de Barrios, en el lapso 2010-2011 se analizarán cinco perspectivas: 1) normativa utilizada; 2) modelos de gestión aplicados; 3) procesos aplicados para regularizar; 4) resultados obtenidos, 5) opiniones de actores esenciales.

1) Normativa municipal utilizada

Tanto en la gestión de la USV como en la de la UERB la normativa municipal que utilizaron fue prácticamente la misma con las siguientes excepciones:

- Para áreas verdes, la USV, exigió que fuera el 10% del terreno, en tanto la UERB exige el 13%, lo cual provoca mayor dificultad en la regularización, aunque para la ciudad es mejor contar con mayores espacios verdes, sin embargo hay que notar que en espacios muy consolidados, donde no quedan espacios verdes, se realiza un pago económico de compensación a la ciudad en lugar de asegurar un espacio verde.
- El COOTAD, a partir de octubre 2010 trae nuevas normas para facilitar la regularización de barrios, las mismas que aún no han sido aplicadas por la UERB en espera de que se apruebe la ordenanza que nombre a la UERB como autoridad competente de las atribuciones que le da para realizar por ejemplo, expropiación especial y partición administrativa, lo cual podría tanto agilizar el proceso de legalización, cuanto mejorar los mecanismos de control y sanción frente a lotizaciones irregulares.

Un punto esencial, tanto en la gestión de la USV como en la UERB, es que la gestión de regularización de barrios en el DMQ puede leerse como la respuesta del cabildo a la demanda de suelo legal, ya que tiene una débil capacidad de control para evitar el apareamiento de nuevos asentamientos, y baja oferta de suelo urbano y programas de vivienda de interés social.

La falta de control ha hecho que el DMQ acumule a través de los años centenares de barrios informales, que causan una situación de inseguridad jurídica respecto a la tenencia de la tierra, problemas de desorden urbano, y de convivencia ciudadana.

En este contexto, la solución tomada por el cabildo de regularizar barrios informales bajo la figura normativa forzada y adaptada de urbanizaciones de interés social de desarrollo progresivo ha sido la respuesta del gobierno local a la ausencia programática de dotación de viviendas, y creciente apareamiento de asentamientos humanos de hechos y requiere ser superada.

En lo normativo, urge contar con normas explícitas respecto a los asentamientos de hecho que permita ir consolidando un marco legal para lograr no únicamente la legalización de barrios, sino medidas preventivas que eviten su conformación.

En este camino, el COOTAD y la propuesta de ordenanza para regularizar asentamientos humanos de hecho, que se encuentra en debate, en la gestión del Alcalde Barrera trazan avances sustantivos.

A la par hace falta fortalecer e institucionalizar políticas de planificación urbana que permitan la dotación ordenada de suelo urbano legalizado a precios accesibles.

2) Principios de modelo de gestión

María Salinas (2003) esquematiza los modelos de gestión municipal clásico-burocrático y gerencial, señalando sus características y diferencias, las cuales adaptamos al siguiente cuadro:

Características de modelos de gestión	USV	UERB
Organización sin roles claros	X	
Orgánico funcional definido		X
Centralismo	X	
Descentralización		X
Gestión bajo rutina sin medición	X	
Gestión de evaluación y monitoreo de procesos y resultados		X
Personal con escasa cultura de control y evaluación	X	
Estabilidad de funcionarios basada en la calidad de la gestión y los resultados alcanzados		X
Resultados dependen del técnico asignado, no existen procesos definidos	X	
Procesos definidos y estandarización de formatos		X
Documentación desorganizada	X	
Respaldo documentado y organizado de la gestión		X

Fuentes:

- Salinas, M. E. (2003). *El Municipio: Estudio sobre un modelo de gestión gerencia*. Ponencia presentada en Seminario Nacional de la Red Municipal. Mendoza, Argentina. Recuperado en: <http://servicio.bc.uc.edu.ve/derecho/revista/cuestloc4/4-3.pdf>
- Entrevistas a directivos de la antigua USV y de la UERB, revisión de manuales de gestión, archivos institucionales y documentos internos de la USV y la UERB.

Elaboración: propia

Se observa que el modelo de gestión utilizado por la USV encaja con las características y principios del modelo clásico-burocrático por ser un equipo de trabajo que durante los ocho años de funcionamiento no contó con un orgánico funcional, diseño de procesos, control de resultados y avances; se basó en una unidad centralizada conformada por personal que ingresó sin concurso de méritos, que concentró la información, pero no la documentó de forma sistemática, resultando al final un archivo con los expedientes incompletos de los casos.

La UERB en cambio implementó un modelo gerencial que se denota principalmente por la definición por resolución de alcaldía de su orgánico funcional, contar con procesos, y formatos definidos, descentralizar su operación, organizar su equipo profesional a partir de concurso de méritos, control sistemático de avances, estructuración de expedientes y archivo de procesos y casos organizado.

3) Procesos aplicados para regularizar barrios informales en Quito

Con excepción del informe socioorganizativo, la USV y la UERB siguen las mismas fases macro para regularizar un barrio, sin embargo, existe diferencia en cómo se realizan los procesos, partiendo del hecho de que la USV organizaba todo desde una unidad centralizada, y la UERB lo hace con equipos desconcentrados que trabajan en administraciones zonales donde están ubicados los asentamientos informales.

En el análisis de casos, se puede observar también que la UERB ha asignado responsables de procesos, ha diseñado procedimientos detallados y formatos para recoger los datos de cada fase, en tanto la USV operaba según una rutina y la iniciativa del técnico asignado a cada caso.

La adición del proceso socioorganizativo, en el caso de la UERB, dota al proceso de un sustento inicial para informar sobre el mismo y facilitar acuerdos en caso de problemas organizativos.

Otro cambio realizado por la UERB es el asegurar y coordinar que durante la fase técnica se sume un representante de la Dirección Metropolitana de Catastros para realizar las inspecciones del barrio para el levantamiento de datos geotopográficos. Anteriormente, el técnico de catastro de la zona administrativa realizaba esta visita, y se provocaban serios retrasos en el proceso, por discrepancias en los informes técnicos que siempre son revisados y avalados por la DMC.

Una diferencia también importante es que la UERB no avanza al proceso técnico si no está subsanada la parte legal, en la USV esto no era un condicionante, pero se observa que es importante para agilizar el proceso que se respeten las fases, ya que tienen concatenación lo legal con lo técnico en cuanto a número de lotes, medición de los mismos, por ejemplo.

Tanto en la UERB como en la USV se observa que los procesos post-ordenanza que permiten que los beneficiarios terminen con una escritura individual, no se realizan ni acompañan. Estos toman actualmente varios meses, especialmente hay demora en la Dirección Metropolitana de Catastro, que debe en primera instancia emitir la clave catastral de cada predio regularizado, para lograr inscribirlo en una notaría y posteriormente pasar a ser inscrito en el registro de la propiedad.

Resumen de procesos aplicados para regularizar barrios informales en Quito

Procesos	USV	UERB
Recepción del caso	A través de oficio	Con formato específico
Informe socioorganizativo	No realizaba este proceso	Analiza la situación socioeconómica del barrio, la historia del asentamiento, actúa como primer mediador y facilitador del proceso. Califica si es un asentamiento humano de hecho de interés social, y lo en la base de datos
Informe legal	Es el proceso de mayor duración. En ocasiones se desarrollaba a la par este paso y el informe técnico.	Es el proceso de mayor duración, busca contar con escrituras globales del predio, sin este paso no se avanza al informe técnico.
Informe técnico	Se realizaba por rutina sin flujo de proceso definido. Constantes problemas por divergencia de criterios con la Dir. de Catastros y las administraciones zonales.	Se realiza bajo flujo definido, con formatos específicos. Se mejora la coordinación con la Dirección de Catastros y las administraciones zonales, para las inspecciones.
Análisis de caso por la Mesa Institucional	Observan el informe técnico-legal y remiten un informe prácticamente idéntico a éste a la Comisión de Suelo.	Analizan el informe socioorganizativo, técnico-legal y usa un formato específico. Adicionalmente se formula un proyecto de ordenanza.
Comisión de Suelo	Aprobaron el 100% de los casos presentados por la USV.	En el 2010, hay discrepancias continuas de los concejales, por el espacio verde aprobado, lo cual provoca retrasos en el cronograma previsto por la UERB. En el 2011 se supera este obstáculo.

Procesos	USV	UERB
Debate Concejo Metropolitano	Cada caso se aprueba luego de dos sesiones del Concejo, en general sin complicaciones, aunque la comunidad objeta la demora en la definición de fechas para los debates.	Cada caso se aprueba luego de dos sesiones del Concejo, en general sin complicaciones, aunque la comunidad objeta la demora en la definición de fechas para los debates.

Fuentes: Entrevistas a directivos de USV y UERB, y revisión aleatoria de ordenanzas y expedientes de casos de regularización de barrios, gestionados en el periodo 2001-2011, que reposan en el archivo de la Secretaría del Concejo Metropolitano.
Elaboración: propia

4) Resultados

La USV señala que en ocho años, entre el periodo 2001-2009, regularizó el suelo de 247 barrios informales, por su parte, la UERB en un año y cinco meses (marzo 2010 – agosto 2011) logró la expedición de 122 ordenanzas para regularizar barrios.

El resultado se explica al notar que en tanto la USV fue una oficina centralizada que no supero un equipo de ocho personas, la UERB se conforma como una Unidad desconcentrada y descentralizada, con cuatro unidades operativas.

Es así mismo evidente la mayor inversión de la UERB, que no tiene restringido su presupuesto únicamente para personal como la USV, sino que lo puede invertir además en levantamientos planimétricos, investigaciones, equipamiento y pago de pasantes para el área legal.

Para ocho años de gestión, 2001-2009, la USV contó con 1`203 480 USD, mientras, en la UERB el cabildo invirtió 1`917 746 USD en dos años (2010 y 2011).

En términos porcentuales, la UERB logró regularizar un 270% más de barrios por año, en relación con el trabajo de la USV, partiendo de que la USV regularizó un promedio de 30 barrios por año, y la UERB 81.

La meta inicial de la UERB, sin embargo, fue la de legalizar 100 barrios por año, a partir del 2010, buscando en cuatro años lograr la regularización de todo el suelo informal en

Quito, para cerrar el ciclo de trabajo de la unidad. Esto no será posible en el tiempo previsto, a menos que se incremente el personal.

Uno de los retos más grandes de la UERB es la regularización de Atucucho, macrolote del Ministerio de Salud que incluye 3000 lotes, siendo el mayor espacio de suelo que se regularizaría en el DMQ, beneficiando a más de 18 mil personas. El proceso prevé culminarse en el primer trimestre del año 2012.

Barrios regularizados en el DMQ 2001-2011

Barrios regularizados	USV	UERB
2001	24	
2002	28	
2003	31	
2004	39	
2005	28	
2006	27	
2007	19	
2008	41	
2009	10	
2010		84
Enero- agosto 2011		38
TOTAL	247	122

Fuentes:

- MDMQ-USV. (2009) *Informe final de gestión*. Quito: documento sin publicar, archivo USV
- MDMQ-UERB. (2010-2011), *Informe diciembre 2010 e informes mensuales 2011*. Quito: documento sin publicar, archivo UERB

Elaboración: propia

4.a. Tiempo para regularizar un barrio

Tanto en la USV, cuanto en la UERB, recibieron una herencia de cientos de casos represados, lo cual sumado a los casos de nuevos asentamientos que por año aparecen, provoca un retraso importante en la atención.

En general, los barrios que solicitan legalización obtienen una ordenanza aprobatoria en un lapso de dos años, siempre y cuando no se encuentren en una zona de protección ecológica o de alto riesgo que impida formalizarlos.

Si se trata de un barrio informal, asentado más de 5 años, consolidado en más del 30%, ubicado en una zona que no es de protección ecológica, sin problemas sociorganizativos, legales y que cuenta con un levantamiento planialtimétrico digitalizado, el proceso puede demorar entre seis y ocho meses, pero estos casos son excepcionales.

La atención a un barrio no respeta el orden de ingreso de la solicitud sino la priorización que cada unidad realizaba, observando especialmente el nivel de consolidación del barrio.

Los siguientes son tiempos aproximados en un proceso de regularización de un barrio:

Informe Socio-organizativo	de 7 a 30 días
Informes Legal	de 2 a 12 meses
Informe Técnico	de 2 a 12 meses
Informe Mesa Institucional	15 días
Informe Comisión de Suelo	15 días
Debate Concejo Metropolitano	de 1 a 6 meses

Ejemplos de casos regularizados:

	Caso Altamira (UERB)	Caso Luz de Occidente (USV)
Ingreso de solicitud	8 octubre 2009	18 septiembre 2000
Informe mesa institucional	20 diciembre 2010	12 de diciembre 2001
Informe comisión suelo	21 enero 2011	19 de diciembre 2001
Aprobación de ordenanza	3 mayo 2011	15 de febrero 2002

	Caso San Cristóbal (USV)	Caso Músculos y Rieles (USV-UERB)
--	--------------------------	-----------------------------------

Solicitud ingreso	14 de agosto 2006	12 de septiembre 2006
Informe mesa institucional	25 agosto 2008	31 mayo 2010
Informe comisión suelo	25 de marzo de 2009	18 octubre 2010
Aprueba ordenanza	24 de abril de 2009	25 enero 2011

Si bien los tiempos que cumple la UERB en relación con la USV para regularizar barrios informales son menores, es importante considerar que el equipo humano de la UERB es mayor al doble que el que tenía la USV.

De igual forma, la duración del proceso no es sustantivamente menor, lo que deja ver la complejidad de cada caso, presentándose las mayores dificultades tanto en la resolución del tema legal, debido a que la mayoría de casos carece de escrituras globales, como en el levantamiento planimétrico que una vez realizado, requiere la inspección y el aval de varios departamentos municipales.

5) Opinión de actores claves

5.a. Autoridades municipales

La regularización del suelo es un paso fundamental para asegurar una planificación urbanística. Actualmente, el MDMQ está en una campaña importante por tratar de regularizar asentamientos que llevan más de una década esperando ser parte legal de la ciudad.

Para René Vallejo, ex Secretario de Territorio, Hábitad y Vivienda, Director de Planificación de la Secretaria de Territorio, Hábitad y Vivienda, la regularización del suelo es clave para avanzar en un ordenamiento territorial, y se adelantó bastante en la gestión de Paco Moncayo, pero se está avanzando aún más en la gestión del Alcalde Barrera.

Uno de la política en las que más avances se registra es en la relocalización de familias que se asentaron informalmente en zonas de riesgo, hecho destacado por Nury Bermúdez, funcionaria de carrera del MDMQ.

Así mismo, existe coincidencia entre varios técnicos de la municipalidad de la Secretaría de Hábitat y Vivienda, de la Procuraduría Metropolitana, y de la UERB, René Vallejo, Nury Bermúdez, Pablo Sarsoza, Diego Dávila, Samuel Pilco, que hace falta mejorar el control y la sanción para evitar nuevos asentamientos humanos informales, caso contrario hay un círculo sin fin de legalización, provocando que las unidades de regularización tengan un ciclo infinito de trabajo, cuanto deberían tener un periodo limitado de funcionamiento.

En el caso del mejoramiento del control de lotizaciones irregulares, es necesario que la labor de los comisarios municipales sea fortalecida, dado que deben enfrentar solos a grupos de traficantes de tierras que cuentan con plantillas de abogados inescrupulosos instauran la cultura del miedo al amenazar a los comisarios y ponerles demandas que deben afrontar de forma personal.

En cuanto a la sanción de tráfico de tierras, se requiere mejorar los procesos dentro del sistema de justicia, gracias al cual los abogados de los lotizadores ilegales hacen que éstos se dilaten en tortuosos trámites legales y no se llegue a la sanción. Una respuesta para mejorar esta situación podría ser el COOTAD con el ejercicio de partición administrativa y expropiación especial, como se analizó en el capítulo 2, pero aún no se ha aplicado a ningún caso.

5.b. Beneficiarios

Los beneficiarios de barrios ya regularizados se muestran satisfechos de haber logrado la legalización del suelo donde habitan.

Sin embargo, tanto ciudadanos que acudieron a la USV como a la UERB opinan que el trámite es muy largo y señalan que en parte se debe a la dificultad de tener escrituras globales, así como a la lentitud en la revisión de la parte técnica, observándose

descoordinación entre las diferentes instancias municipales, por ejemplo: catastros, administraciones zonales, y la unidad de regularización.

Entre los puntos de vista de los beneficiarios se anotan:

Nicolás Cayambe, Barrio Vista Hermosa, cuya legalización inició en 1999 y terminó en el 2002:

“Los trámites son burocráticos, se demora la aprobación de planos, nosotros hicimos a la par el tema legal, pero se demoraban mucho, para lo técnico nos llamaban en la mañana y nos atendía en la tarde. En Procuraduría, el doctor asignado al caso, perdió todo el expediente cuando ya teníamos los papeles listos, nos tocó comenzar todo de nuevo, gracias al abogado de un barrio amigo de El Trigal rearmamos la carpeta, pero nos demoramos varios meses”.

El Barrio Vista Hermosa no tenía servicios básicos al momento de iniciar su pedido de legalización, la luz era bajo toma clandestina de otras redes. Con la legalización primero obtuvieron la luz, luego el agua potable, el alcantarillado, tienen al 2011, un 80% de la vías, les falta el adoquín en pasajes no carrozables y la construcción de la cancha y la casa comunal.

Raúl Oña, Barrio Altamira, la solicitud de legalización inició en la gestión de Moncayo, pero se estancó y volvieron a presentarla en octubre de 2009, logrando su ordenanza en el 2011:

“Nosotros necesitamos contratar un técnico para el levantamiento del plano y un abogado para los trámites legales, gastamos 2500 en el plano y 1000 en el abogado, tomó mucho tiempo reunir a la gente y tener la escritura global, porque algunas personas estaban fuera del país. La UERB nos ayudó mucho en la gestión”

Arquitecto Patricio Sigcha, Barrio Altamira, responsable del levantamiento planimétrico:

“En la UERB el proceso es ordenado, bastante bueno, pero hace falta mejorar la coordinación entre el personal de la UERB y la administración zonal, porque cambian las fechas de revisión según lo que la administración diga, igual con Catastro. En Altamira demoramos el proceso porque cuando se quisieron ingresar los planos, no aparecía en el sitio una afectación que indicaba un técnico municipal en el plano, se pidió una reinspección y eso demoró más de mes y medio hasta solucionarse”.

Miriam Malquín, Barrio Luz de Occidente, que inició su proceso de legalización en el 2000 y terminó en el 2002:

“La USV nos ayudó bastante en el proceso de legalización. Nos demoramos mucho en la parte técnica, porque el plano no coincidía con las medidas de los lotes y se tuvo que hacer un nuevo levantamiento de planos marcando los puntos GPS”.

José Alquina, Barrio Santa Ana de El Inga, zona especial por estar en el perímetro del relleno sanitario y ser parte de suelo no urbanizable, inició su proceso en el 2003 y se legaliza en el 2010:

“Todo el proceso ha sido lento por la falta de coordinación y de conocimiento de los mismos empleados municipales, una cosa decía los funcionarios de la Administración centro y otra la de Los Chillos. Diferían por ejemplo, respecto al borde superior de quebrada con los de la Dirección de Catastro, y se demoraban meses en ponerse de acuerdo.

Por ser área de relleno sanitario, la administración zonal era la encargada de contratar el plano y se demoró mucho. En el 2003 contrató a un

profesional y no se fiscalizó, y se requirió que se contrate a otro y se demoró mucho otra vez todo, la USV recibió para revisión el plano en el 2006, entre el 2007 y el 2010 se ubicó los bordes de quebrada que afectaban a la comunidad, se hizo la revisión con catastro de cada uno de los 296 lotes, pero el de catastro del centro no validó lo que hizo el señor de catastro de la zona, y se demoraron más de tres meses en ponerse de acuerdo.

En el 2010, la UERB sacó la legalización de Santa Ana porque todo estaba ya avanzado y por la presión del barrio, avanzaron rápido porque ya todo estaba hecho”.

CAPÍTULO 4

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Conclusiones

Las conclusiones partirán de planteamientos macro referidos a asentamientos humanos de hecho, hasta abordar de manera particular cuestiones relacionadas con la gestión del MDMQ en cuanto a este tema.

En cuanto a las políticas municipales y normativa:

- 1) El crecimiento urbano de las ciudades en países en vía de desarrollo está acompañado por procesos de exclusión social y segregación espacial, una de las consecuencias más notorias es la proliferación del acceso informal e ilegal a la vivienda y al suelo urbano. Es el caso del Distrito Metropolitano de Quito, donde la problemática de los asentamientos humanos informales se ha ido agudizando, creciendo de 87 en 1981, a más de 600 en el 2010.
- 2) Las políticas municipales en el Distrito Metropolitano de Quito en relación con la atención a asentamientos humanos de hecho estuvieron ausentes hasta el año de 1984, cuando Gustavo Herdoiza expidió la Resolución 114 que señaló los requisitos y un procedimiento para obtener escrituras individuales en fraccionamientos de hecho, proceso que no tuvo éxito por ser manejado de forma clientelar.

Se observa, posteriormente interés en el tema, en la gestión de Rodrigo Paz, en 1989, con la Ordenanza 2708 que por temas burocráticos no obtuvo los resultados deseados de regularización. Sin embargo fue importante la definición de Concejo de ampliar en 1990, el límite urbano de Quito en el 90, con lo que se posibilitó que 202 asentamientos de hechos puedan iniciar los procesos de legalización del suelo.

Una nueva etapa en la atención para regularizar asentamientos humanos de hecho se marca en la gestión de Moncayo, al instalarse una ventanilla única para gestionar proceso; creando como responsable del tema, en el 2001, a la Unidad de Suelo y Vivienda, USV.

El Alcalde Barrera en el 2010 fortalece las acciones para regularizar barrios informales al reemplazar a la Unidad de Suelo y Vivienda por la Unidad Especial Regula Tu Barrio, UERB, creada como ente contable, dotado de autonomía económica, financiera, administrativa y de gestión y con unidades descentralizadas.

- 3) Tanto el proceso de regularización de los barrios informales promovido por la USV como por la UERB buscaban a) brindar seguridad jurídica en la tenencia de la tierra y b) promover la integración socio-espacial de comunidades a la sociedad urbana, para lo que facilitaron acceso a servicios básicos e infraestructura, con la limitación de ambas de no estar articuladas a acciones de promoción de empleo o desarrollo económico, ni a la escriturización individual del suelo.

La regularización de asentamientos de hecho, es parte del ordenamiento de la ocupación del suelo y debe estar vinculado a planes integrales de ordenamiento territorial, con una visión holística respecto a seguridad jurídica y tenencia, prevención de riesgos naturales, dotación de infraestructura, servicios, y logro de equidad. Se observa que tanto en la gestión de la USV, como en la de la UERB faltó una mejor interconexión y trabajo articulado entre las diversas entidades municipales para asegurar este tratamiento integral.

- 4) El Alcalde Barrera realizó una gestión esencial para mejorar el tratamiento de regularización de barrios informales a través de sus propuestas presentadas y aprobadas en el COOTAD, en relación con el concepto de partición administrativa y de expropiación especial; herramientas jurídicas y

administrativas que permiten mayor capacidad de intervención no solo al MDMQ sino a todos los municipios del país, en los procesos de regularización.

- 5) La figura de “urbanizaciones de interés social de desarrollo progresivo” utilizada por el MDMQ para regularizar barrios informales, no corresponde técnicamente al concepto de un asentamiento humano de hecho, (conjunto de lotes subdivididos sin autorización legal, consolidado por la presencia de viviendas y posesionarios que no cuentan con títulos de propiedad individual, que se encuentran en una situación irreversible y que necesitan legalizar la tenencia de la tierra y el desarrollo de obras de infraestructura), ya que ésta alude a un futuro asentamiento humano en suelo legal, bajo ciertas normas urbanísticas. Esta adaptación debe ser superada utilizando una normativa explícita para asentamientos de hecho.
- 6) En relación con el punto anterior, la propuesta de “ordenanza para regularizar asentamientos de hecho en el DMQ “que se está discutiendo en la Comisión de Suelo y Territorio del MDMQ brindará mayor seguridad jurídica sobre lo actuado a las autoridades y funcionarios municipales y permitirá avanzar en la aplicación de normas del COOTAD para agilizar el proceso de formalización de barrios irregulares.
- 7) El proceso de legalización de barrios informales implementado por la USV y la UERB logra legalizar el suelo de los asentamientos de hecho con la expedición de la ordenanza metropolitana, pero no acompaña la importante fase post ordenanza de escriturización individual, la cual puede ser tan compleja y demorar incluso igual lo mismo que el proceso de regularización del suelo. Los títulos individuales de propiedad son esenciales porque permiten resolver conflictos domésticos de familia y de vecindad y brindan la seguridad de la tenencia individual que abre mejores posibilidades de ser sujeto de crédito.

- 8) La inversión municipal anual en procesos de regularización de barrios informales en el periodo del Alcalde Barrera en relación con todas las anteriores es diametralmente superior, le sigue en importancia la realizada por el Alcalde Moncayo, quien invirtió un promedio de 150 mil USD cada año, en tanto la gestión del Alcalde Barrera 950 mil USD anuales.
- 9) En relación con los procesos anteriores al 2001, el flujo de regularización de barrios informales implementado por el MDMQ es un modelo de gestión que aporta un procedimiento claro y probado para legalizar suelo urbano, que puede servir para otros gobiernos locales del país. Sin embargo hace falta incorporarle, el proceso de seguimiento post-ordenanza de legalización, para concluir el ciclo con la escriturización individual de los lotes, de forma que se posibilite la seguridad jurídica por la tenencia particular e integrarlo a acciones que forme parte de la política económico-social del cabildo.
- 10) El crecimiento informal de la ciudad trae costos económicos, sociales y ambientales, frente a éstos, los programas de regularización son curativos, y tienen sentido si permiten integrar a la estructura socioeconómica a las familias beneficiarias al implementar procesos que combinen la dotación de seguridad jurídica en la tenencia (escrituras), acceso a servicios básicos e inclusión en programas socio-económicos que posibiliten la generación de empleo.

En cuanto a los modelos de gestión para regularizar barrios informales:

- 11) La USV y la UERB tienen fases similares de actuación para regularizar un barrio, con excepción de la fase socio-organizativa aplicada por la UERB que facilita al cabildo y a la comunidad analizar soluciones en caso de problemas organizativos de la dirigencia.

12) Si bien el proceso de regularización de barrios informales es similar en la UERB y en la USV, la forma de implementación es diferente por las siguientes razones:

- a. La USV era una unidad centralizada, con nueve personas en su etapa de mayor consolidación, y la UERB es una unidad contable, con autonomía económica, financiera, administrativa y de gestión; con un equipo profesional de 18 personas, divididas en tres unidades desconcentradas ubicadas en Quitumbe, Calderón y La Delicia, y una cuarta operando en la zona centro para atender justamente ese sector y los valles.
- b. Los procesos en la USV se desarrollaban bajo la rutina que cada técnico imponía, en la UERB existe un flujo normado, formatos y responsables asignados.
- c. La USV no contó con un orgánico estructural definido y las personas ingresaron sin concurso de merecimientos, en la UERB, la resolución que la creó definió un orgánico funcional que se afinó internamente con manuales internos de funcionamiento.
- d. Cada caso, en la USV era trabajado por un arquitecto y un abogado responsable, en la UERB a este equipo se suma también un sociólogo o psicólogo.
- e. El personal de la USV trabajaba sin ser evaluado periódicamente, el de la UERB responde al cumplimiento de metas que son evaluadas trimestralmente.
- f. La UERB contó con un presupuesto mucho mayor que el asignado a la USV que le permite además de pagar a un equipo más grande de personal, invertir en pago de levantamientos planimétricos, sistema de seguimiento informático de los procesos, pago a pasantes, equipamiento

(computadoras, GPS, mobiliario) y la contratación de investigaciones de interés de la unidad.

- g. La desconcentración de unidades de la UERB les permitió generar una directa relación con otros actores municipales con los cuales se realiza el proceso de regularización, por ejemplo, las administraciones zonales, agilizando así el trabajo.

13) La UERB legalizó 122 barrios en un año y cinco meses, y la USV 247 en ocho años. El número sustantivamente mayor de barrios legalizados en promedio por año, 81 versus 31, se explica por contar con una inversión mayor que permitió fundamentalmente tener un equipo profesional más amplio, el pago de varios levantamientos planimétricos, y el pago a pasantes.

14) Los procesos de regularización de barrios tanto en la UERB como en la USV toman en promedio dos años, las demoras se presentan por varias razones, entre las principales la situación legal de los casos, la complejidad de levantar y validar un levantamiento planimétrico, y la dificultad para coordinar entre las diferentes instancias municipales involucradas en el proceso de regularización.

15) El requisito de solicitar al menos el 30% de consolidación de un asentamiento humano para ser regularizado, (es decir al menos tener construcciones en el 30% del total de los lotes del asentamiento de hecho), está incentivando la consolidación de los asentamientos de hecho que están aún en proceso de formación, esto debido a que la capacidad de sanción y control de la municipalidad frente a construcciones ilegales es débil, y no alcanza a detenerlas. Por ello, un barrio informal que tiene una consolidación menor al 30% solo espera el pasar del tiempo y promueve que los dueños de los lotes construyan lo más pronto posible para poder solicitar el proceso de legalización.

- 16) El control de las lotizaciones irregulares por parte de los comisarios municipales es débil, no logran enfrentar solos al grupo de abogados de los traficantes de tierras que optan por poner demandas legales personales contra los comisarios, muchos de los cuales optan por renunciar al cargo.
- 17) La regularización de asentamientos de hecho es, frente al débil control de lotizaciones irregulares y la ausencia de una política perseverante de vivienda de interés social, la respuesta del cabildo a la demanda ciudadana de suelo legal y vivienda. Al respecto, se observa que la gestión del Alcalde Barrera ha movilizado recursos en varios frentes del Estado para tratar de ofertar más vivienda de interés social, pero los esfuerzos son aún cortos frente a la necesidad (153140 viviendas son requeridas y el MDMQ está ofertando al momento 6000).
- 18) La USV no actuó con la política de relocalización de familias ubicadas en asentamientos de hecho en zonas de riesgo, en tanto la UERB sí, con este fin ha coordinado con la Secretaría de Seguridad y ha logrado relocalizar a 27 familias del Comité del Pueblo y Luloncoto y ha iniciado la relocalización de 100 familias de La Forestal.
- 19) En el caso de la USV, el programa 50-50, que implicaba que la mitad del costo de una obra la pagaba el municipio y el resto la comunidad, logró asegurar que los barrios legalizados tengan tanto el beneficio del suelo legal, cuanto la integración socioespacial del barrio a la estructura urbana. La UERB acompaña por su parte la disponibilidad de 20 mil dólares vía presupuesto participativo, junto con cada aprobación de barrio legalizado, además de las obras que se acuerdan en la misma ordenanza.

Más allá de estas acciones, hace falta que los procesos de regularización apoyen con información e interacción con otras entidades municipales para el diseño de políticas preventivas de planificación urbana y una articulación de

medidas que promuevan la equidad, a través de trabajo con otras instancias municipales como la Secretaría de Inclusión Social, la de Desarrollo Productivo, la de Salud, la de Educación.

20) Ni la USV, ni la UERB contaban con un plan de capacitación para su equipo profesional, que permita optimizar su gestión y motivar su interacción con otras dependencias municipales y estatales.

Recomendaciones:

1. Los gobiernos locales deben incluir en su planificación urbana, políticas y programas que permitan el acceso a suelo urbano y a viviendas de interés social, pues es más fácil, rápido y barato, prevenir los asentamientos humanos de hecho que formalizarlos.
2. Las políticas municipales referidas a asentamientos humanos en el DMQ toman fuerza a partir del 2001, hace falta completar su diseño con programas de regularización del suelo que estén integrados con la escriturización individual de la tierra, la planificación urbana y otros programas socioeconómicos del cabildo.
3. La regularización de barrios informales debe ser parte de la política social municipal que busca la equidad, no puede ser implementada como un programa independiente, pues va más allá de facilitar suelo legal y servicios, debe incluir acceso a educación, salud, capacitación, empleo y prevención de riesgos, de lo contrario no genera una integración socio-económica.
4. Los municipios del país deben iniciar acciones sostenidas en relación con los asentamientos humanos aplicando el COOTAD y considerando el caso del MDMQ para avanzar en procesos de regularización de barrios informales.

5. El MDMQ debe analizar la conexión entre legislación, planificación urbana y asentamientos de hecho con el fin de acentuar medidas previsorias y definir acciones integrales en relación con los asentamientos humanos de hecho.
6. La ordenanza para regularizar asentamientos de hecho en el MDMQ debe ser expedida lo más pronto posible para dotar de una figura jurídica y técnica apropiada para el proceso, dejar de utilizar el concepto de urbanización de interés social de desarrollo progresivo, y oficializar lo actuado por la UERB.
7. De manera urgente, el proceso de escriturización individual del suelo legalizado debe ser incorporado al flujo de regularización que sigue la UERB, para lo cual requiere contar con funcionarios adicionales y pasantes universitarios.
8. Se debe asegurar que la inversión municipal en la UERB que se realiza a través de las administraciones zonales llegue a su verdadero destino y no sea utilizada en otros temas de interés de la administración zonal, para lo cual los informes financieros correspondientes deben ser remitidos con oportunidad a la coordinación general de la UERB, así mismo, urge que se fortalezca el equipo de la UERB con la contratación de un coordinador para la zona centro, y un tesorero general.
9. Los impuestos cancelados por un asentamiento regularizado por el pago de compensación económica por espacio verde deberían ser invertidos en el mismo barrio, para lo cual podría incluirse este tema en la ordenanza de barrios informales que está en discusión.
10. Los programas de regularización deben partir de una línea base que permita su posterior evaluación respecto a cuántos son, las condiciones respecto a servicios e infraestructura, número y condiciones de salud, educación y empleo de las familias a beneficiarse.

- 11.El gobierno local en coordinación con el gobierno central debería en cada municipio organizarse para destinar a vivienda social los predios urbanizados sin uso, y promover así mismo el uso de los bienes privados con el mismo fin.
- 12.El gobierno local no puede dar respuesta a la falta de vivienda acumulada por décadas, requiere un trabajo conjunto con el sector privado y la comunidad, para asegurar la producción de tierra urbanizada para un sector de interés social.
- 13.Se requiere que la UERB pueda realizar, en coordinación con la administración zonal, un seguimiento al avance de las obras acordadas en cada asentamiento regularizado, caso contrario muchas obras quedan estancadas.
- 14.Los criterios técnicos para inspección y revisión de planos altimétricos que utilizan los jefes de catastro de las administraciones zonales y el personal de la Dirección Metropolitana de Catastro deben estar normados y oficializados, de forma que no generen retrasos en la fase técnica de regularización de asentamientos humanos de hecho.
- 15.El concepto de consolidación de un barrio informal debe ser analizado con mayor rigurosidad por la UERB para determinar si el 30% de consolidación que exigen favorece o no el crecimiento de asentamientos de hecho.
- 16.El MDMQ debe reforzar con mayor respaldo institucional y más profesionales la actuación de los comisarios que actualmente se enfrentan solos a grupos de abogados de los lotizadores ilegales.
- 17.Se requiere iniciar una campaña de comunicación amplia y sostenida que prevenga a las personas de caer en la estafa de lotizadores informales que tienen como forma de vida ser traficantes de tierra, un gran número de estas

personas son conocidos y operan con los mismos procedimientos cambiando la zona donde actúan.

- 18.El sistema informático de seguimiento de casos de regularización de asentamientos humanos de hechos de la UERB, debe ser puesto en operación, ya sea en su versión piloto, ya que permitirá realizar una veeduría ciudadana de los casos, así como un sistema digital de monitoreo para las autoridades municipales y funcionarios de la UERB.
- 19.Se debería capacitar a funcionarios municipales de la Secretaría de Planificación, Secretaría de Territorio, Secretaría de Coordinación Territorial, UERB, Catastro, Administraciones zonales y Administración General en instrumentos de gestión del suelo y herramientas fiscales para lograr imponer disciplina en los mercados del suelo e idear fuentes alternas de financiación para aumentar el desarrollo de infraestructura.
- 20.Es importante que el equipo de la UERB cuente con capacitación tanto en temas de planificación urbana, mediación de conflictos y mecanismos de coordinación interinstitucional, para optimizar su gestión.

REFERENCIAS

- Achig, L. (1983). *El proceso urbano de Quito*, 58-64. Quito: CIUDAD.
- Azcueta, M. (s/d) *Modelos de Municipios, Municipalidades y Autoridades para el nuevo milenio*, Escuela Mayor de Gestión Municipal, 5-59. Recuperado en redpartidos.org/files/24mayo_municipios_azcueta.ppt
- Barrera A. (2009) *Plan del Buen Vivir*, 45. Quito: versión no publicada
- _____ (2010), *Rendición de cuentas, primer año de gestión, Augusto Barrera, agosto 2010*, 16. Quito: Secretaría del Concejo Metropolitano del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.
- Borja, J. (2000). *Los Desafíos de la urbanización Latinoamericana*. 10. Documento base de la Red nº7 La Gestión de la urbanización en América Latina del Programa URBAL de la Unión Europea. Versión sin publicar. Barcelona: Universidad Abierta de Cataluña, Especialización de Gestión del Territorio.
- Carrión. F. (1983). *La renovación urbana en Quito*, 27, 201. Quito: Ediciones CAE.
- _____ (1994). *En búsqueda de la ciudad perdida*, 201-203. Quito: Ediciones CODEL.
- Carrión, F.; Vallejo, R. (1994). *La planificación de Quito: del Plan Director a la ciudad democrática*, 121-145. Quito: Dirección General de Planificación del Municipio de Quito.
- Clichevshy, N. (2006). *Regularizando la informalidad del suelo en América Latina y el Caribe. Una evaluación sobre la base de 13 países y 71 programas*, División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos, 8 – 34. Santiago de Chile: CEPAL.
- Hurtado, H. (1980). *Transformaciones y Tendencias en el Desarrollo del Centro Histórico de Quito*, 18. Quito: Imprenta municipal.
- Lungo, M. (1989). *Lo urbano: teoría y métodos*, citado en Clichevshy, Nora (2006) *Regularizando la informalidad del suelo en América Latina y el Caribe. Una evaluación sobre la base de 13 países y 71 programas*, División de

Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos, Manuales 50-CEPAL, 7. Santiago de Chile: CEPAL.

- Municipio de Quito (1963). Informe de Comisión de Obras, Sesión del Concejo. Quito: archivo del Concejo Metropolitano.
- _____ (2002). Reglamento Orgánico Funcional del MDMQ, 94. Quito: documento no publicado, archivo municipal.
- _____ (2006). *Plan General de Desarrollo Territorial, Memoria Técnica 2006-2010*, 38-42. Quito: Imprenta Municipal.
- Municipio de Quito - Dirección de Planificación. (1992). *Atlas del Distrito Metropolitano de Quito, Plan Director de Urbanismo 1967*, 8-40. Quito: Imprenta Municipal.
- Municipio del Distrito Metropolitano de Quito - Secretaría del Concejo Metropolitano (2009) *Expediente 204-Ordenanza 3810*. Quito: documento sin publicar, archivo municipal
- _____ (2011) *Expediente 21-ZT-Ordenanza 44*. Quito: documento sin publicar, archivo municipal
- Municipio del Distrito Metropolitano de Quito - Unidad Especial Regula Tu Barrio (2010) *Manual de Gestión, 2010*, 8. Quito: versión sin publicar, archivo UERB.
- ONU-HABITAT (2006). *The State of the World's Cities 2006-2007*, 13-14. London: Earthscan and ONU-HABITAT. Recuperado en <http://www.unhabitat.org/content.asp?cid=3397&catid=7&typeid=46&subMenuId=0>
- Palacios, P. (1983.) *Organización Territorial y Asentamientos Populares*, en Carrión F. *Renovación urbana de Quito*, 15. Quito: Ciudad.
- Salinas, M. E. (2003). *El Municipio: Estudio sobre un modelo de gestión gerencia*. Ponencia presentada en Seminario Nacional de la Red Municipal. Mendoza, Argentina. Recuperado en: <http://servicio.bc.uc.edu.ve/derecho/revista/cuestloc4/4-3.pdf>

- Serrano, T. (2005.) *Evolución del DMQ, una lectura geográfica basada en los censos de 1990 y 2001*, 25. Quito: MDMQ-IRD
- Smolka, M., Mullahy, L. (2000). *La política del suelo en América Latina*, en Smolka, M., Mullahy, L. (Eds.). (2007). *Perspectivas urbanas: temas críticos en políticas de suelo en América Latina*, Capítulo 2, 26-28. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.
- Vallejo, R. (1994). *Información para la planificación de Quito*, en Bonilla, E., Carrión, F. *Transformaciones Urbanas y Arquitectónicas*, 88. Quito: IMQ-Trama.
- _____ (2009). *Quito, de municipio a gobierno local: innovación institucional en la conformación y gobierno del Distrito Metropolitano de Quito 1990-2007*, 83. (Tesis inédita de Maestría en Ciencias Sociales) Quito: FLACSO.
- _____ (2010). *Momentos y paradigmas en la planificación de Quito*, en Carrión F. (Ed.) Quito, escenario de innovación, 18. Quito: versión sin publicar.
- Ward, P. (Julio 1998) *Foro Internacional sobre Regularización y Mercados de la Tierra*, Revista Land Lines, Volume 10, (4) 98-99. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.

Leyes y normativa citada:

- Constitución de la República del Ecuador (2008)
- Código Penal del Ecuador (2010)
- Código Orgánico de Ordenamiento Territorial y Descentralización (19 de octubre de 2010)
- Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito (noviembre 1993).
- Ley orgánica de Régimen Municipal, Codificación No. 000. RO/Sup 33 (15 de Octubre de 1971).
- Ordenanza 1167, Régimen del Uso del Suelo en el Municipio de Quito (1967).

- Ordenanza 2708, para el reconocimiento legal y regularización de los asentamientos de hecho existentes en áreas urbanas y de expansión urbana del cantón Quito (10 de agosto de 1989)
- Ordenanza Metropolitana 3050, de Reglamentación Metropolitana de Quito (27 de octubre de 1993)
- Ordenanza Metropolitana 004, Plan General de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (13 de noviembre de 2001)
- Ordenanza Metropolitana 3342, que establece el límite urbano y la reglamentación de las áreas que se incorporan en el sector nororiental de las Laderas del Pichincha (9 de mayo del 2000)
- Ordenanza Metropolitana de Zonificación 008, que contiene el Plan de Uso y Ocupación del Suelo – PUOS (2002)
- Ordenanza Metropolitana 095, sustitutiva de la Ordenanza 085 del nuevo Régimen del Suelo del DMQ (22 de agosto de 2003)
- Ordenanza Metropolitana 086, que contiene el Cobro de tasas por servicios administrativos de la municipalidad (25 de abril de 2003)
- Ordenanza Metropolitana 3531, Plan General de Desarrollo Territorial (5 de agosto de 2004)
- Ordenanza Metropolitana 231, que regula la enajenación de excedentes o diferencias de áreas de terreno urbano del DMQ, producto de errores de medición, cuyas escrituras difieren con la realidad física de campo (28 de septiembre de 2007)
- Ordenanza Metropolitana 0255, de Régimen de Suelo para el Distrito Metropolitano de Quito (octubre 2008)
- Ordenanza Metropolitana 0267, de promoción de suelo y vivienda nueva de interés social, septiembre (2008)

- Ordenanza Metropolitana 0311, que establece el uso del suelo exclusivo para desarrollo de vivienda de interés social, reubicación emergente de asentamientos ubicados en áreas de riesgo no mitigable y primera vivienda, infraestructura educativa y equipamiento comunitario (abril 2010)
- Ordenanza Metropolitana 331, para la regularización del proceso de valorización y financiamiento para la relocalizar familias damnificadas ubicadas en zonas de alto riesgo no mitigable (23 de noviembre de 2010)
- Ordenanza Metropolitana 3746, que contiene las Normas de Arquitectura y Urbanismo para el Distrito Metropolitano de Quito (10 de junio de 2008)
- Ordenanza Metropolitana de Zonificación 0031, que contiene el Plan de Uso y Ocupación del Suelo – PUOS (junio 2008)
- Ordenanza Metropolitana 3810, de aprobación de la urbanización de interés social de desarrollo progresivo del inmueble en el que se encuentra asentado el Comité Promejoras “San Cristóbal de los Pinos IV etapa” ubicado en la Parroquia Conocoto (24 de abril de 2009)
- Ordenanza Metropolitana 044, de la urbanización de interés social de desarrollo progresivo a favor de los copropietarios del inmueble sobre el que se asienta el Comité Promejoras Altamira (3 de mayo de 2011)
- Resolución de Alcaldía 114, que señala los requerimientos mínimos y procesamiento de trámite a seguirse para obtener la autorización de Alcaldía para suscripción de escrituras individuales en fraccionamientos de hecho, en Quito y sus parroquias (22 de noviembre de 1984)
- Resolución de Alcaldía Metropolitana 070, para Normar los procedimientos para la regularización de la ocupación informal del suelo (7 de agosto de 2001)
- Resolución de Alcaldía Metropolitana 086, que expide el Reglamento de Procedimientos para la habilitación de suelo y edificación en el Distrito Metropolitano de Quito (15 de octubre de 2008)

- Resolución de Alcaldía Metropolitana 010, para crear la Unidad Especial Regula Tu Barrio (19 de marzo de 2010)
- Resolución de Alcaldía Metropolitana 010, Estructura Orgánica del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (31 de marzo de 2011)

BIBLIOGRAFÍA

- Acioly, C. (Abril 2007) *El desafío de la formación de asentamientos Informales en los países en vías de desarrollo*, en SMOLKA, M., MULLAHY, L. (Eds.). (2007). *Perspectivas urbanas: temas críticos en políticas de suelo en América Latina*, Capítulo 7 (403). Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy. Recuperado en: http://www.lincolninst.edu/pubs/1767_Perspectivas-urbanas
- Benavides, J. (1995). *La arquitectura del siglo XX en Quito*, Quito: Banco Central del Ecuador.
- Canestraro, M. L. (s/f). *Acerca de la fetichización de las normas: reflexiones sobre un conflicto por la apropiación del espacio urbano*, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, Universidad de Mar del Plata. Buenos Aires: CONICET, Recuperado en www.perio.unlp.edu.ar/ojs/index.php/question/article/download/866/767
- Carrión, F., H. L. (Eds.). (2005) *Regeneración y rehabilitación urbana en las Américas, hacia un Estado estable*. Quito: FLACSO.
- Comisión de Vivienda, Secretaría de Ordenamiento del MDMQ. (marzo 2010). *Política Municipal de Hábitat y Vivienda PMHV*. Quito: Municipio del Distrito, Metropolitano de Quito.
- D'Ercole, R., Metzger P. (2002). *Los lugares esenciales del Distrito Metropolitano de Quito*, Quito: Municipio del Distrito Metropolitano de Quito – IRD.
- _____. (2004). *La vulnerabilidad del Distrito Metropolitano de Quito*, Quito: Municipio del Distrito Metropolitano de Quito – IRD.
- De Soto, H. (2001). *The Mystery of Capital*. London: Bantam Press.
- Erazo, J. (2009). *¡Pobres entre dos tierras! Acceso y gestión de suelo urbano de calidad en el sur de Quito*. (Tesis inédita de Maestría de Ciencias Sociales). FLACSO, Quito.

- Fernandes, E. (2008). *Consideraciones generales sobre las políticas públicas de regularización de asentamientos informales en América Latina*. Revista Eure, agosto, 24 (102). Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile. Recuperado en: <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/196/19610202.pdf>
- _____ (2011) *Regularization of informal settlements in Latin American*, Cambridge: Lincoln Land Institute. Recuperado en: https://www.lincolnst.edu/pubs/dl/1906_1225_Regularization%20PFR%20Final.pdf
- Guerrero, O. (2001). *Nuevos Modelos de gestión pública*, Revista Digital Universitaria UNAM, Vol.2 No.3. Recuperado en: <http://www.revista.unam.mx/vol.2/num3/art3/index.html>
- Hidalgo, J. (1989). *La tierra y la legalización de los asentamientos irregulares en Quito.*; Documento de trabajo. No publicado. Quito.
- Instituto de la Ciudad del MDMQ. (noviembre 2010). *Etnografía urgente sobre lotizadores irregulares en la ciudad de Quito: Tres casos emblemáticos*, Informe Final, versión inédita, Quito.
- Larangeira, A. (Ed.) (2007) *Regularización de Asentamientos Informales en América Latina*, Cambridge: Lincoln Institute. Recuperado en https://www.lincolnst.edu/pubs/1300_Regularizaci%C3%B3n-de-Asentamientos-Informales-en-Am%C3%A9rica-Latina
- Martin, M. (2004). *Modelo de Gestión para la Administración de un departamento de comercio exterior en Luján*, Fundación Cátedra Iberoamericana, Universidad de las Islas Baleares. Recuperado en: <http://fci.uib.es/Servicios/libros/investigacion/Pouget/>
- Metzger, P., Bermúdez, N. (1996). *El medio ambiente urbano de Quito*, Quito: MDMQ.
- Municipio de Quito. (1992), *Proceso urbano, número 1*, Quito: Imprenta municipal.

- _____ (1992). *Asentamientos Populares*, número 6, Quito: Imprenta municipal.
- _____ (1992). *Estructura Espacial Metropolitana: temas y problemas críticos*, número 9-10, Quito: Imprenta municipal.
- _____ (1994). *Quito, panorama urbano y cultural*, Quito: Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.
- _____ (1994). *Quito, transformaciones urbanas y arquitectónicas*, Quito: Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.
- _____ (1995). *Quito, ciudad y pobreza*, Quito: Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.
- _____ (s/f) *Mapa de asentamientos informales*, Recuperado en: http://www4.quito.gov.ec/spirales/9_mapas_tematicos/9_2_suelo_urbano/9_2_suelo_urbano_y_morfologia.html
- Municipio del Distrito Metropolitano de Quito-Proyecto Salud de Altura. (2006). *El barómetro de Quito: Indicadores Sociales Georeferenciados del Distrito, sus Administraciones Zonales y Parroquias*, Quito: Graphus.
- Municipio del Distrito Metropolitano de Quito – Secretaría de Desarrollo Territorial. (2009). *La planificación del desarrollo territorial en el Distrito Metropolitano de Quito*. Quito: PRODEDIM.
- Municipio del Distrito Metropolitano de Quito – Unidad Especial Regula Tu Barrio. (2010). *Informe de avance de la Unidad Regula tu Barrio del MDMQ*, Quito: documento no publicado, archivo UERB.
- Osborne, D., Gaebler, T. (1994). *La Reinención del Gobierno*. España: Ediciones Paidós, en Monika Stenstrom. (s/f). *El gobierno municipal ante la modernización de los instrumentos de gestión estratégica caso: alcaldía del municipio Los Guayos del Estado Carabobo*. Recuperado en: <http://servicio.bc.uc.edu.ve/derecho/revista/cuestloc4/4-3.pdf>

- Vallejo, R. (1994). *Información para la planificación de Quito*, en Quito Transformaciones Urbanas y Arquitectónicas, IMQ, Junta de Andalucía, Quito: Trama.

A N E X O S

ANEXO 1

CRECIMIENTO URBANO Y POBLACIONAL DE QUITO Y PRINCIPALES POLÍTICAS MUNICIPALES PARA ASENTAMIENTOS HUMANOS IRREGULARES

Las políticas municipales de regularización de asentamientos humanos pueden leerse en distintos instrumentos: planes urbanos, ordenanzas, resoluciones, programas y proyectos, aplicación de impuestos, control de uso de la tierra, acceso a tierras urbanizadas a bajo precio. A continuación un resumen de lo aplicado en el DMQ.

Año	Población Quito urbano	Área urbana del DMQ	Cronología de límites urbanos de Quito	Principales políticas municipales relacionadas con asentamientos humanos
1922	80 700	743 Ha	(1940) Ordenanza 0534, delimita parroquias urbanas y rurales	(1944) Plan Janes Odriozola divide a la ciudad en residencial, obrera y recreacional, la segregación física siembra la división social, apoyada por ordenanzas que clasifican a los barrios en de primera, segunda y tercera.
1932	123 000	813 Ha		
1941	180 000	1101 Ha		
1962	354 746	2525 Ha	(1967) Ordenanza 1165, delimita el Plan Urbano	(1967) Plan Director de Quito del cual se desprende el Reglamento de Zonificación (Ordenanza 1165) que se utilizaría por al menos dos décadas más, determinando la forma de crecimiento de la ciudad.
1970	535 000	3020 Ha		(1973) El Plan de Área Metropolitana de Quito no considera el apareamiento de asentamientos humanos que según Fernando Carrión se proliferaron en la mitad de los 70 por el fraccionamiento de tierras hechas por terratenientes.

Año	Población Quito urbano	Área urbana del DMQ	Cronología de límites urbanos de Quito	Principales políticas municipales relacionadas con asentamientos humanos
1980	807 665	12920 Ha	(1985) Ordenanza 2446, delimita límite urbano del cantón Quito y sus cabeceras parroquiales	<p>(1981) El Plan de Quito no contempla ninguna política frente a los asentamientos humanos, pero en 1984, se dictó la Resolución 114 que señala el procedimiento para regularizar barrios marginales, sin embargo, se realiza una aplicación politiquera de la norma y al final se desconoce lo legalizado.</p> <p>(1989) Por primera vez con la Ordenanza 2708 se promulgó el “reconocimiento legal y la regularización de los asentamientos de hecho existentes en áreas urbanas y de expansión urbana del Cantón Quito”, sin embargo el proceso toma más de lo previsto y se legalizan únicamente 23 barrios, y se estima que para la fecha existen al menos 300 asentamientos irregulares.</p>
1990	1.086.422	19176 Ha	(1990) Ordenanza 2776, establece nueva delimitación de la ciudad se incluyen 202 asentamientos de hecho, y en 1993, la Ordenanza 3050 establece los límites del DMQ.	<p>(1992) Se obliga a fraccionar la tierra incluyendo servicios básicos, antes los loteos se hacían en papel sin infraestructura. Se permite urbanizaciones progresivas y se prohíbe construir en pendientes de más de 30 grados.</p> <p>(1998) Con el Oficio 1835, se crea la Comisión Técnica de Asentamientos Ilegales, formalizando el trabajo y procedimientos de los funcionarios de Planificación, Avalúos y Catastros, Financiero Tributario y Procuraduría del MDMQ.</p>

Año	Población Quito urbano	Área urbana del DMQ	Cronología de límites urbanos de Quito	Principales políticas municipales relacionadas con asentamientos humanos
2001	1.344.516	27000 Ha	La Ordenanza 3050 establece los límites del DMQ.	<p>(2001) Se crea con la Resolución 070, la Unidad de Suelo y Vivienda como ente responsable de gestionar la regularización de barrios.</p> <p>(2001) Se aprueba el Plan de uso y Ocupación del suelo, PUOS que procura el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes del DMQ, ordenando la estructura territorial, el desarrollo físico y la distribución del suelo.</p> <p>(2004) Se aprueba en Concejo Metropolitano el Plan General de Desarrollo Territorial, que en su eje territorial considera la legalización del suelo como un asunto de importancia económica-social que requería institucionalizar acciones.</p> <p>Se legaliza un promedio de 19 barrios anuales entre el 2001 al 2009.</p> <p>(2008) Se aprueba la Ordenanza 255, reformativa del Régimen del Suelo que contempla desde 1998 (Ordenanza 003) las urbanizaciones de interés social de desarrollo progresivo, figura a la cual el Concejo Metropolitano apela desde 1999 para sustentar las regulaciones de barrios informales. La Ordenanza 255 contiene además varias normas urbanísticas que la USV y la UERB consideran para la regularización.</p>

Año	Población Quito urbano	Área urbana del DMQ	Cronología de límites urbanos de Quito	Principales políticas municipales relacionadas con asentamientos humanos
2001	1.344.516	27000 Ha	La Ordenanza 3050 establece los límites del DMQ.	<p>La Ordenanza 255, en el Art. 113, define sanciones para la habitación ilegal del suelo en zonas de protección ecológica y zonas de riesgo. Esta normativa será utilizada también en el 2010 como básica en el proceso de regularización.</p> <p>(2009) Ordenanza 267 promueve la creación y apoyo de viviendas de interés social, crea un fondo para este fin. Es gestionada por el entonces concejal Augusto Barrera.</p>
2010	2.019.791	31 809 Ha	Revisión del PGDT en el 2006, Memoria Técnica.	<p>(2010) La Resolución 10 crea la Unidad Especial "Regula tu Barrio", UERB, como ente contable, dotada de autonomía económica, financiera, administrativa y de gestión; con tres unidades desconcentradas en Quitumbe, Calderón y La Delicia, adscrita a la Secretaría de Coordinación Territorial y Participación. Se legalizan 52 barrios en el 2010.</p> <p>(2011) Aprobado en primer debate, el Régimen Administrativo del Suelo del Distrito y Reglas Técnicas del Uso y Ocupación, Arquitectura y Urbanismo y de Espacio Público y Mobiliario Urbano" donde se actualiza el PUOS, que contempla el uso de suelo exclusivo para desarrollo de vivienda de interés social, la reubicación emergente de asentamientos ubicados en áreas de riesgo no mitigable, y se toma en cuenta la regularización de barrios en los valles y sectores periféricos.</p>

Año	Población Quito urbano	Área urbana del DMQ	Principales políticas municipales relacionadas con asentamientos humanos
2010	2.019.791	31 809 Ha	<p>(2010) Ordenanza 311 (29 de abril de 2010) Señala el suelo categorizado en el DMQ de uso exclusivo para viviendas de interés social y reubicación emergente de asentamientos instalados en zonas de riesgo.</p> <p>Ordenanza 331 (23 de noviembre de 2010), regula por primera vez en la historia del cabildo, el proceso de valorización y financiamiento para la relocalización de familias damnificadas y en alto riesgo no mitigable.</p> <p>(2010) En el marco normativo nacional, se aprueba la COOTAD que brinda a los municipios un marco normativo esencial, ya que faculta a los cabildos a fraccionar el suelo de un asentamiento y adjudicar directamente, sin intervención judicial, los predios a favor de sus legítimos dueños.</p> <p>La “expropiación especial” es un recurso legal que permitirá al Cabildo emitir la declaratoria de utilidad pública, la intención es que en un predio abandonado se puedan construir obras de beneficio social o regularizar con mayor agilidad asentamientos humanos consolidados.</p> <p>Consta también, en el COOTAD, el artículo 458, referido al control de invasiones y asentamientos ilegales, facultando a los GAD la toma de medidas “administrativas y legales necesarias para evitar invasiones o asentamientos ilegales...”.</p>

Fuentes: Varias²⁷

²⁷ HURTADO, H. (1980). *Transformaciones y Tendencias en el Desarrollo del CHQ*, 18. Quito: IMQ. PALACIOS, P. (1983.) *Organización Territorial y Asentamientos Populares*, en CARRIÓN F. *Renovación urbana de Quito*, 15. Quito: CIUDAD. SERRANO, Tania (2005.) *Evolución del DMQ, una lectura geográfica basada en los censos de 1990 y 2001*, (25). Quito: MDMQ-IRD. VALLEJO, René (1994). *Información para la planificación de Quito*, en Bonilla, E., Carrión, F. *Transformaciones Urbanas y Arquitectónicas*, (88). Quito: IMQ-Trama. MDMQ (2006.) *Plan General de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, Memoria Técnica*, 30. Quito: MDMQ.

ANEXO 2

NORMATIVA URBANA Y MARCO LEGAL DE CONTROL Y SANCIÓN DE LOTIZACIONES IRREGULARES APLICADA POR LA USV

Régimen del Suelo

Es el artículo 30 de la Ordenanza 255 del Régimen del Suelo del DMQ, el que señala que las “urbanizaciones de interés social de desarrollo progresivo”, figura usada para atender a los asentamientos informales, deberán ser desarrolladas por organizaciones sociales legalmente constituidas que cumplan con los requisitos legales, socio-organizativo y técnico previsto para el efecto.

Añade que se sujetarán a las asignaciones de zonificación, cumplirán con los reglamentos procedimentales, garantizarán la transferencia de aéreas verdes y áreas comunales al Municipio y la consolidación plena en un plazo de 8 años máximo. Además indica que los lotes son gravados con primera hipoteca, como garantía, permitiéndose una segunda hipoteca si el concejo lo aprueba.

En cuanto al sistema vial, la Ordenanza 255, (Art.41) señala que toda habilitación del suelo contemplará un sistema vial de uso público, cuya construcción será realizada por el promotor, sujetándose a los instrumentos de planificación y a las especificaciones mínimas de vías establecidas en las Normas de Arquitectura y Urbanismo (Ordenanza 3746), y añade que las Administraciones Zonales diseñarán, en su jurisdicción respectiva, todas las vías locales, peatonales, escalinatas y además las vías colectoras suburbanas, debiendo ser esta propuesta aprobada por la Comisión de Suelo y posteriormente por el Concejo Metropolitano.

El Régimen de Suelo, establece, también, un mínimo de 10% de áreas verdes del área urbanizable de terreno a dividirse y un 3% para equipamiento comunal, (Art. 42), así como señala (Art. 44), los casos en los cuales la contribución de áreas verdes y de equipamiento puede ser compensada monetariamente, norma considerado con cierta frecuencia en los procesos de regularización de barrios dado que son zonas donde la mayoría del espacio está construido.

Como ejemplo, el artículo 4 de la Ordenanza 3388, del 16 de febrero de 2009:

El Comité Promejoras Barrio Hermano Miguel cancelará el porcentaje de área comunal faltante, que es 3.94%, que corresponde a 178.16m²., de acuerdo al avalúo que determine la Dirección Metropolitana de Catastro, de conformidad con lo que establece el literal c) del Art. 44 de la Ordenanza 255. (p. 3)

Cabe resaltar que el Concejo Metropolitano resolvió el 6 de noviembre de 2008, aplicar la normativa anterior a la vigencia de la Ordenanza Metropolitana 255, en lo que se refiere al porcentaje de áreas verdes y comunales de las Ordenanzas de Urbanización de Interés social de Desarrollo Progresivo, aprobadas por el Concejo Metropolitano, a partir de septiembre de 2008, cuyos informes y planos sean anteriores al 28 de agosto de 2008, por cuanto el porcentaje del área verde y comunal es en el Art. 42 de la Ordenanza 255, de 13% y antes era del 10%.

En la Ordenanza 255, se encuentra también la definición de la legislación en relación con las áreas de protección de quebradas y protección de los cuerpos de agua, ríos, lagunas, embalses y cuencas hidrográficas de acuerdo. (Art. 57 y 58).

Es necesario anotar que entre el año 2001 al 2009, los artículos y nombres de los cuerpos legales que hacían referencia a la entrega de terrenos al cabildo como área comunal y área verde variaron de número e identificación, si bien mantuvieron su fin y esencia: la dotación de espacios de recreación y zonas verdes dentro de suelo urbano²⁸.

Reglamento de Procedimientos para la habilitación de suelo y edificación en el Distrito Metropolitano de Quito²⁹

En el Artículo 127 de la Ordenanza 3050, de Reglamentación Metropolitana de Quito, 27 de octubre de 1993, ya constan los requisitos para una urbanización de interés social, que son los que se requerían para regularizar un asentamiento de hecho en el periodo 2000-2009. Éstos posteriormente forman parte de la Resolución de Alcaldía Metropolitana 086, del 15 de octubre de 2008, que expidió el Reglamento de Procedimientos para la habilitación de suelo y edificación en el Distrito Metropolitano de Quito. (Art. 13 y 14 requisitos para conformar y aprobar las urbanizaciones de interés social de desarrollo progresivo, mismo que son solicitados a los asentamientos de hecho y se serán detallados en el análisis del proceso operativo de regularización de barrios). Esta Resolución es un anexo de la Ordenanza 255.

²⁸ De las ordenanzas de regularización de barrios del periodo 2001-2009, se desprende que en el periodo 2001-2002, el Concejo Metropolitano hacía uso del "tercer artículo innumerado, añadido a continuación del Artículo 224 de la Ley de Régimen Municipal"; entre el 2003 al 2005, se refería además al Art. R.II.219 y R. II.220 del Código Municipal reformado para el DMQ. En el periodo del 2006-2007, se señalaba el Art. 210 de la nueva codificación de la Ley Orgánica del Régimen Municipal, y entre el 2008-2009, alude a los Art.s 30 y 42 del Capítulo III, Título I, Libro Segundo del Código Municipal, sustituidos por el Art. 1 de la Ordenanza Metropolitana No. 255.

²⁹ Resolución A086, 15 de octubre de 2008.

Normas de arquitectura y urbanismo para el Distrito Metropolitano de Quito³⁰

Define el contenido mínimo de los planos para una parcelación, (Art. 7, literal b), y las características de los lotes (Art. 10). Se establece principalmente que:

- Los lotes tendrán un trazado perpendicular a las vías, salvo que las características del terreno obliguen a otra solución técnica.
- Tendrán una relación máxima 1:5 (frente-fondo)
- No se aceptarán lotes en terrenos cuyas pendientes sean iguales o superiores a 30°

Plan de Uso y Ocupación del Suelo (PUOS)³¹

El PUOS es un instrumento del Régimen del Suelo (Ordenanza 255), que entre sus artículos señala la clasificación que hace el PGDT del suelo, dividiéndolo en tres clases generales: urbano, urbanizable y no urbanizable.

El suelo urbano es “aquel que cuenta con vías, redes de servicios e infraestructuras públicas y que tenga ordenamiento urbanístico definido y aprobado como tal”³², esto incluye a la ciudad de Quito y a las áreas suburbanas consolidadas, (Mapa A1b)

El suelo urbanizable está destinado a ser soporte del crecimiento urbano previsible, bajo las normas y en los plazos que establezca el PGDT de acuerdo a las etapas de incorporación, que se previeron como 2006-2010, 2011-2015 y 2016-2020, la dotación de servicios básicos se definen de acuerdo a estas etapas. (Mapa A2b)

El suelo no urbanizable o rural es el que “por su condición natural o ambiental, su vocación agrícola, ganadera, forestal o de extracción de recursos naturales, su interés paisajístico, histórico-cultural u otro especial no pueda ser incorporado en las categorías anteriores”³³. (Mapa A1b)

Cuando los asentamientos informales se ubican dentro de las zonas que no están integradas al suelo urbano se ocasionan conflictos de uso de suelo y la imposibilidad en la entrega de infraestructura.

³⁰ Ordenanza 3746, 10 de junio de 2008

³¹ Ordenanza 031, 10 de junio de 2008, que reemplazó a la Ordenanza 008 del 7 de abril de 2003.

³² Ordenanza 255, Art. 7, junio 2008

³³ Ibid

El PUOS fija los parámetros, regulaciones y normas específicas para el uso, ocupación y habilitación del suelo en el territorio del DMQ, tiene como herramientas principales los mapas de uso del suelo principal, el mapa de forma de ocupación y edificabilidad el suelo, el de categorización y dimensionamiento vial, el mapa de áreas patrimoniales y el mapa de áreas de protección especial.

Se reconoce, dentro del PUOS, como usos de suelo general: el residencial, el múltiple, el comercial y de servicios, el industrial, el de equipamiento, el de protección ecológica, el de preservación patrimonial, y el de recurso natural y agrícola residencial, los cuales constan en el Mapa B1D, (Art. 9 de la Ordenanza 031).

Los asentamientos informales son en general regularizados para uso residencial, el cual se clasifica en tres tipos, R1, zonas de uso residencial en la que se permite *la presencia limitada de comercios y servicios* de nivel barrial y equipamiento barrial y sectorial. R2, zonas de uso residencial que *permite comercio y servicios de nivel barrial y sectorial* y equipamientos barriales, sectoriales y zonas, y R3, zonas de uso residencial que *permite comercios, servicios* y equipamientos de nivel barrial, sectorial y zonal. (PUOS, Art. 11)

Antes del PUOS 2008, en el periodo 2000-2007 se utilizó la misma clasificación de suelo residencial (R1, R2, R3, clasificación que regía desde 1998³⁴

Además de conocer el tipo de suelo donde está ubicado un asentamiento humano informal, otro tema importante, para proceder a regularizarlo es observar su zonificación, es decir la forma de ocupación, lote mínimo, frente mínimo, retiro frontal, lateral, posterior, altura máxima de edificación, coeficiente de ocupación del suelo y coeficiente de utilización del suelo, la misma que está normada por el municipio según el espacio de la ciudad dónde se ubique.

Para señalar la zonificación se usa un código alfanumérico, la sigla identifica la forma de ocupación de los lotes que puede ser³⁵: A, aislada; B, parcelada; C, continua; D sobre línea de fábrica (es decir el límite entre un lote y las áreas de uso público). Los números señalan la dimensión del lote, el número de pisos aprobado para construir y el porcentaje total del terreno que se va a construir.

³⁴ Ordenanza 3050, Capítulo 2, Los usos del Suelo, 1993.

³⁵ Ordenanza 3050, Capítulo 3, Zonificación, 1993; reemplazada en el 2003 por el PUOS, Ordenanza 008 y posterior Ordenanza 031 en el 2008.

En general, para la regularización de barrios se aplica el código D3 que equivale a D203-80 es decir lotes de 200 metros, tres pisos, (el tercer número determina el número de pisos) y con una construcción del 80% del área del lote. Ej.:

Ordenanza 3455, del año 2003: R1, D3 (D203-80), que significa lotes de tipo residencial 1, de 200 metros, con 3 pisos de altura y construcción del 80% del área del lote.

Regulación de la enajenación de excedentes o diferencias de áreas de terreno urbano del Distrito Metropolitano de Quito, producto de errores de medición, cuyas escrituras difieren con la realidad física de campo

La ordenanza 231 del 28 de septiembre de 2007 aplica si las diferencia de áreas de terreno arrojan un dato de superficie de terreno mayor o menor al que consta en la escritura en más o en menos 10%, luego de haberse éste comprobado con medición de la Dirección de Avalúos y Catastros.

Legislación que respalda el control

Código Penal

Señala para sancionar la lotización informal como un delito de estafa, con los siguientes artículos:

Art. 564.- Será reprimido con prisión de un mes a un año y multa de seis a cuarenta y siete dólares de los Estados Unidos de Norte América, o con una de estas penas solamente, el que hubiere engañado al comprador:

Acerca de la identidad de la cosa vendida, entregando fraudulentamente una cosa distinta del objeto determinado sobre el cual ha versado el contrato; y,

Acerca de la naturaleza u origen de la cosa vendida, entregando una cosa semejante en apariencia a la que se ha comprado o creído comprar.

Art. 575-A.- Serán reprimidos con prisión de dos a cinco años los que con el propósito de sacar provecho personal y a título de dirigentes, organicen pseudo - cooperativas, e invadan tierras tanto en la zona urbana como en la rural, atentando de esta manera el derecho de propiedad privada.

Art. 575-B.- Quien alegando la calidad de integrante de una pseudo cooperativa, invada tierras ubicadas en la zona rural o en la urbana y negocie sobre aquellas o sobre supuestos derechos adquiridos en dichas tierras, será reprimido con prisión de uno a tres años.

Ley de Régimen Municipal

Contiene las normas generales que debían seguir los municipios del Ecuador, fue denominada con la categoría de orgánica mediante resolución del Congreso Nacional publicada en el Registro Oficial No. 280 del 8 de marzo del 2001 y estuvo vigente hasta el 19 de octubre de 2010, fecha en la que se aprobó el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), que la derogó.

La Ley Orgánica de Régimen Municipal, en el artículo 208 y 209 facultaba al Municipio para que quienes, directa o indirectamente se hayan beneficiado de parcelaciones o lotizaciones sin aprobación, no adquieran derecho alguno, pudiendo dar inicio a la instrucción fiscal contra los sospechosos. Puede imponer sanciones de hasta cinco veces el valor del terreno, dando concesión de un término de prueba de hasta cinco días y, tras la resolución correspondiente, se podrá apelar ante el Alcalde, (numeral 37 del art.69).

Los artículos 435 y 436 definen como delito de estafa el proceder a fraccionar un inmueble sin la autorización respectiva y recibir dinero por ello, sancionado por el Art.563 del Código Penal. Sin perjuicio de esto, las municipalidades afectadas pueden aplicar las sanciones económicas y administrativas previstas en esta Ley y en las respectivas ordenanzas, dando la facultad a la municipalidad, como parte perjudicada, de perseguir este delito.

Para efectivizar el cobro de las sanciones, en el Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito en el artículo RII.274 se faculta el cobro mediante coactiva. Para el efecto, la Dirección Metropolitana Financiera debe emitir los títulos de crédito correspondientes, previa notificación de la Comisaría, con la resolución ejecutoriada por el Alcalde.

ANEXO 3

BORRADOR DE ORDENANZA PARA REGULARIZAR ASENTAMIENTOS DE HECHO EN EL DMQ

EL CONCEJO METROPOLITANO DE QUITO

Vistos, (informes)

CONSIDERANDO

- Que**, de conformidad con el numeral 9 del artículo 264 de la Constitución de la República, es competencia exclusiva de la municipalidad, formar y administrar los catastros inmobiliarios urbanos y rurales;
- Que**, el artículo 54 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, determina que son funciones del gobierno autónomo descentralizado municipal, entre otras, las siguientes:
- “k) Regular, prevenir y controlar la contaminación ambiental en el territorio cantonal de manera articulada con las políticas ambientales nacionales...”*
- o) Regular y controlar las construcciones en la circunscripción cantonal, con especial atención a las normas de control y prevención de riesgos y desastres”;*
- Que**, el artículo 397 “Principio de Tipicidad” del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, prescribe que *“constituyen infracciones administrativas las vulneraciones del ordenamiento jurídico tipificadas como tales en la ley y en la normativa del gobierno autónomo descentralizado respectivo...”*.
- Que**, el numeral 4 del artículo 8 de la Ley Orgánica de Régimen del Distrito Metropolitano de Quito, dispone que le corresponde especialmente, al Concejo Metropolitano: *“Dictar las ordenanzas necesarias para establecer el régimen de sanciones administrativas aplicables al personal de la propia administración y de multas a los ciudadanos, en caso de infracciones a las normas distritales”*.
- Que**, la Ordenanza Metropolitana No. 255 sancionada el 10 de junio de 2008, en su Capítulo V “Del Control”, regula el régimen de suelo;
- Que**, la Ordenanza Municipal No. 3746, publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 83 el 24 de octubre de 2008, prescribe las Normas de arquitectura y urbanismo de Quito;
- Que**, la Ordenanza Municipal No. 031, publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 83 el 24 de octubre de 2008, establece el Plan de uso y ocupación del suelo de Quito (PUOS);
- Que**, corresponde al Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, contar con una administración pública que constituya un servicio a la colectividad regido por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, desconcentración, coordinación, planificación, transparencia y evaluación; y,
- Que**, es necesario insertar la regularización de las edificaciones existentes en el Distrito Metropolitano de Quito.

En ejercicio de la atribución que le confiere los artículos 57, letra a) y 87, letra a) del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, y 8 de la Ley Orgánica de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito,

EXPIDE:

**ORDENANZA METROPOLITANA QUE ESTABLECE EL RÉGIMEN ADMINISTRATIVO DE LA
REGULARIZACIÓN DE ASENTAMIENTOS HUMANOS DE HECHO Y CONSOLIDADOS EN EL
DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO**

Artículo 1.- Agréguese....., el Título “De la Regularización de asentamientos humanos de hecho y consolidados en el Distrito Metropolitano de Quito”, al tenor del siguiente texto:

TÍTULO...

**DE LA REGULARIZACIÓN DE ASENTAMIENTOS HUMANOS DE HECHO Y CONSOLIDADOS EN EL DISTRITO
METROPOLITANO DE QUITO**

Artículo... (1).- **Objeto.-**

1. El presente Título tiene como objeto establecer el régimen administrativo de la regularización de barrios ubicados dentro de la circunscripción territorial del Distrito Metropolitano de Quito, con el fin de ordenar el territorio.
2. Para efectos de este Título, se entiende por “Regularización de Barrios”, la regularización de asentamientos humanos de hecho y consolidados, destinados a vivienda de interés social y localizados en suelo urbano y de expansión urbana, con una identidad sociocultural, histórica, económica, cultural o espacial.
3. Por “asentamientos humanos de hecho” se entiende la ocupación precaria o de hecho con fines habitacionales, pero en forma pública, pacífica ininterrumpida por el plazo no menor de cinco años, que en uno o más predios ajenos, sean de dominio público o privado, hacen un conjunto de familias.
4. Para que estos asentamientos humanos de hecho se consideren consolidados y como tales sean susceptibles de regularización, deberán contar con una estructura urbana, como mínimo, con un trazado vial existente en terreno y los lotes ocupados con construcciones habitadas, en una proporción tal, que a juicio de la Autoridad Administrativa Competente se pueda establecer su consolidación.

Artículo... (2).- **Barrios objeto de regularización.-**

1. Los barrios objeto de regularización son aquellos en los cuales la inseguridad jurídica respecto de la tenencia de la tierra, amerita la intervención de la administración municipal para la ordenación del territorio, que garantice la seguridad de las personas, bienes y el ambiente, y a coadyuve al orden público y la convivencia ciudadana.
2. El instrumento de ordenamiento territorial que establezca la planificación urbanística de aquellos asentamientos humanos tolerables, será la ordenanza especial de regularización de barrios, que será expedida de conformidad con el procedimiento administrativo previsto en este cuerpo normativo.
3. Para efectos de este Título se entiende por asentamientos humanos tolerables, aquellos que, pese a no haberse habilitado con la Licencia Metropolitana Urbanística preceptiva, y aún no ajustándose a las condiciones técnicas de habilitación, han sido calificados como tolerables por el Concejo Metropolitano, por no afectar a la seguridad de las personas, los bienes o el ambiente.
4. No serán objeto de regularización en el Distrito los barrios que se hayan consolidado con posterioridad al 31 de diciembre de 2009, como tampoco las áreas de esos desarrollos ubicados en zonas con uso de suelo de protección ecológica, preservación patrimonial, áreas de reserva para la construcción de infraestructura de servicios públicos, áreas de alto riesgo no mitigable o áreas que hayan sido afectadas por orden de órgano competente del Municipio.

Tampoco serán objeto de regularización aquellos asentamientos en los que las calles, falta de servicios, así como las construcciones o estructuras sean, a juicio de la Autoridad Administrativa Competente, perjudiciales a la seguridad, salud o moralidad de la comunidad, por razones de hacinamiento, diseño defectuoso, falta de luz y ventilación, insalubridad o combinación de estos factores.

5. Los asentamientos humanos de hecho y consolidados, que pese a su identidad sociocultural, histórica, económica, cultural o espacial, se consideran intolerables para efectos de su permanencia e incorporación en el catastro municipal, podrán acceder al programa de relocalización de familias damnificadas y en alto riesgo no mitigable.

Artículo... (3).- **Reglas generales de la Regularización de Barrios.**- La Regularización de Barrios se sujetará a las siguientes reglas generales:

a) Sólo podrán ser beneficiarios de la regularización quienes ocupen un predio y no sean propietarios o poseedores de otro inmueble en el Estado. Tendrán preferencia los poseedores o propietarios de buena fe, de acuerdo a la antigüedad de posesión.

b) Ninguna persona podrá resultar beneficiada por la regularización con más de un predio, cuya superficie no podrá exceder dos veces la superficie del lote tipo promedio que resulte o, en su caso, la extensión que determine la Autoridad Administrativa Competente.

c) La superficie excedente que resulte de los predios que rebasen la disposición anterior se los enajenará al Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

d) Los predios baldíos que resulten del proceso de Regularización de Barrios serán destinados a cubrir las necesidades de equipamiento urbano de la zona.

Artículo... (4).- **Iniciativa de la Regularización.**-

1. La iniciativa para la Regularización de Barrios objeto de este Título y su incorporación catastral, podrá provenir (i) directamente del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, a través de la Autoridad Administrativa Competente; o, (ii) del urbanizador, el enajenante, la comunidad afectada o los propietarios de los terrenos (en adelante "los administrados").

Corresponderá al urbanizador, propietario, a la comunidad organizada o a todos en su conjunto, asumir las obligaciones de la regularización.

Cuando la iniciativa de la solicitud es de oficio la Autoridad Administrativa Competente solicitará a los interesados en el proceso el aporte de la información y documentación de que tratan los artículos siguientes.

2. En el primer supuesto determinado en el numeral anterior, la Autoridad Administrativa Competente podrá emplear, para la adecuada ejecución del procedimiento de regularización e incorporación catastral, los instrumentos de gestión previstos en los artículos 486 (potestad de partición administrativa) y 496 (expropiación especial para la regularización de asentamientos urbanos) del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

3. El flujo de procedimientos para la Regularización de Barrios a iniciativa de la Autoridad Administrativa Competente será determinado vía Resolución Administrativa.

4. Sin importar de donde provenga la iniciativa, la Regularización de Barrios para su incorporación al desarrollo urbano deberá derivarse como una acción de mejoramiento de conformidad con el ordenamiento jurídico nacional y metropolitano.

Artículo... (5).- **Autoridad Administrativa Competente.**- La Unidad Especial Regula tu Barrio es el órgano competente del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, para la regularización de barrios objeto de este Título. Emitirá el informe para el Concejo Metropolitano de Quito, efectuando las recomendaciones técnicas que se consideren aplicables al caso, previa la expedición de la ordenanza especial respectiva.

Artículo... (6).- **De la solicitud de Regularización de Barrios.**-

Los interesados en que se adelante el proceso de Regularización de Barrios presentarán ante la Autoridad Administrativa Competente la siguiente documentación:

- a) Formulario normalizado determinado mediante Resolución Administrativa por el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, que contendrá al menos: (i) nombre completo, identificación y dirección, si se conoce, del urbanizador, el propietario y poseedores de los predios que conforman el asentamiento humano; (ii) nombre completo e identificación del peticionario y dirección donde recibirá notificaciones.
- b) Plano o croquis de loteo e identificación del predio o predios incluyendo sus linderos y, de ser posible, número y clave catastral del predio o predios que conforman el asentamiento humano objeto de regularización.
- c) Fecha de formación del asentamiento humano, sustentada al menos con prueba sumaria.

Artículo... (7).- Anexos a la solicitud de Regularización de Barrios.-

A la solicitud de Regularización de Barrios se deberán adjuntar aquellos documentos que consten detallados en el formulario normalizado, así como todos aquellos que permitan identificar jurídica y físicamente el asentamiento, y las condiciones de ocupación del mismo. Los planos que se anexas deben estar debidamente rotulados y contener la firma, nombre, identificación del promotor, urbanizador o propietario o el responsable del trámite, así como la matrícula profesional vigente del arquitecto o ingeniero responsable en caso de que corresponda. En todo caso, a la solicitud se deberán anexar como mínimo los siguientes documentos:

- a) Certificado de tradición y gravámenes del predio o predios objeto de regularización, expedido por el Registro de la Propiedad del Distrito Metropolitano de Quito.
- b) Fotocopias de las escrituras de transferencia de dominio o de las promesas de transferencia de dominio de los predios que hacen parte del proceso de regularización.
- c) Cualquier medio de prueba válido para establecer la fecha de la ocupación del asentamiento, entre otras, aerofotografías, escrituras públicas, promesas, recibos de pago de servicios o del impuesto predial, sentencias o providencias judiciales.
- d) Acta de conocimiento y aceptación del plano de loteo y del proceso de regularización firmada por el cincuenta y uno por ciento (51%) de los propietarios o poseedores de los inmuebles incluidos en la regularización.
- e) El plano o croquis de loteo e identificación del predio o predios de que trata el artículo anterior.

Artículo... (8).- Participación en el procedimiento de regularización.-

1. Podrán participar en el procedimiento de regularización el urbanizador, el enajenante, la comunidad afectada o los propietarios de los terrenos y/o la Autoridad Administrativa Competente.
2. Sólo podrá ser titular responsable del trámite de regularización el urbanizador, el enajenante, la comunidad interesada o los propietarios de los terrenos, o a través de un órgano que la represente, quien deberá cumplir con todas las cargas u obligaciones que se deriven de la regularización.
3. La Autoridad Administrativa Competente comunicará el inicio del trámite y la posibilidad de hacerse parte en el mismo a cada uno de los propietarios, al urbanizador o poseedores de los lotes que conformen el Barrio por regularizar.
4. Los vecinos del asentamiento humano y los barrios colindantes, se entenderán comunicados de la existencia del trámite con la publicación del aviso en el diario de amplia circulación distrital o, alternativamente, con la fijación de la valla informativa en el acceso principal del asentamiento humano objeto de regularización, con una dimensión mínima de 2.5 metros por 1.5 metros.

5. La comunicación de que trata el numeral anterior se realizará una vez definida la viabilidad técnica por parte de la Autoridad Administrativa Competente y contendrá por lo menos:

- a) El objeto del trámite.
- b) El titular responsable del trámite.
- c) La declaración que se ha iniciado el trámite de regularización ante o por la Autoridad Administrativa Competente.
- d) El horario y lugar específico donde la Autoridad Administrativa Competente puede dar información personalizada.
- e) Manifestación que el aviso hace las veces de citación a los interesados determinados e indeterminados para que se hagan parte en el proceso de regularización ante la Autoridad Administrativa Competente.

6. El original de la publicación del aviso o la constancia fotográfica y la fecha en que fue instalada en su caso, se aportará al expediente.

Artículo... (9).- **Generación de espacio público.-**

1. En los desarrollos humanos en proceso de legalización se deberán prever y ceder, con destino a la conformación del espacio público, como mínimo, las siguientes áreas.

- a) Las áreas de la red o trama vial local.
- b) Las áreas de cesión gratuita a la Municipalidad para áreas articuladoras del espacio público y de encuentro y equipamientos, correspondientes como mínimo al 25% del área neta urbanizable, salvo que el ordenamiento jurídico metropolitano prevea un área menor.

Para efectos de este Título, se entiende por “Área Neta Urbanizable” al área resultante de descontar del área bruta de un terreno, las áreas afectadas y/o de reserva por la red o trama vial local y externa.

2. La distribución espacial, el acceso, la localización y la configuración geométrica se determinarán por la Autoridad Administrativa Competente.

3. Aquellas áreas de cesión pública destinadas para áreas articuladoras del espacio público y de encuentro y equipamientos que no puedan localizarse al interior del asentamiento humano a ser regularizado, deberán localizarse fuera de éste, pero dentro de la unidad territorial con unidad morfológica o funcional a la cual pertenezca. La Autoridad Administrativa Competente en casos excepcionales evaluará la conveniencia urbanística de generarlas en una unidad territorial vecina.

4. En casos extraordinarios y excepcionales la Autoridad Administrativa Competente autorizará a los administradores el reconocimiento de las diferencias de áreas que, por áreas articuladoras del espacio público y de encuentro y equipamientos, debían reservar, mediante compensación económica, la misma que será calculada en consideración al AIVA del sector.

5. Una vez sea expedido el acto administrativo mediante el cual se aprueba la regularización, se transferirán las áreas de la red o trama vial y áreas articuladoras del espacio público y de encuentro y equipamientos, de conformidad con el ordenamiento jurídico nacional y metropolitano.

Artículo... (10).- **Informes preceptivos.-**

1. Constituyen informes de obligatoria expedición dentro del trámite de Regularización de Barrios, los siguientes:

a) Informe de inspección emitido directamente por el órgano dependiente de la Autoridad Administrativa Competente, o con el auxilio de Entidades Colaboradoras, cuando se requiera la verificación de las condiciones técnicas.

b) Informe técnico de levantamiento planimétrico.

c) Informe técnico de obras de condiciones urbanísticas, emitido directamente por el órgano dependiente de la Autoridad Administrativa Competente.

d) Informes de las empresas públicas metropolitanas tanto de dotación de servicios como de factibilidad de dotación de servicios. La Autoridad Administrativa Competente coordinará con la Empresa Eléctrica Quito S.A. para la expedición del respectivo informe por parte de esta empresa.

2. Excepcionalmente la Mesa de Trabajo conformada por la Autoridad Administrativa Competente podrá requerir, dentro del trámite de regularización, otros informes para garantizar la seguridad de las personas, los bienes o el ambiente.

Artículo... (11).- **Mesa de Trabajo de coordinación interinstitucional para la Regularización de barrios.**- Para efectos de la Regularización de Barrios, sea por iniciativa del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, sea por iniciativa de los administrados, la Autoridad Administrativa Competente notificará a los demás órganos y dependencias del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito competentes, con el requerimiento de la conformación de una Mesa de Trabajo, para coordinar el ejercicio de las competencias asignadas a cada uno de ellos y para que se pronuncien, desde el ámbito de su competencia, sobre la viabilidad de regularizar el asentamiento humano en lo relacionado con la información técnica cartográfica, la prestación de los servicios públicos, definición de zonas de riesgo mitigable y no mitigable, actualización catastral y asignación de nomenclatura y demás elementos relacionados.

Artículo... (12).- **Evaluación preliminar.**-

1. En la primera reunión de la Mesa de Trabajo, se analizará la documentación aportada al expediente; y, establecida la viabilidad de iniciar el proceso de Regularización de Barrios, sea por iniciativa del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, sea por iniciativa de los administrados, se fijará la fecha y hora para que los órganos competentes realicen una visita ocular al asentamiento humano, a fin de que emitan un informe de inspección en que se consigne el resultado de la visita, al menos con los siguientes datos:

a) Existencia del asentamiento humano.

b) Grado de consolidación del asentamiento humano.

c) Análisis socio económico del asentamiento humano.

d) Identificación de las áreas públicas y privadas.

e) Plano o croquis de loteo e identificación del predio o predios incluyendo sus linderos; y, número y clave catastral del predio o predios que conforman el asentamiento humano objeto de regularización.

2. En el caso de iniciativa de los administrados, si no coinciden los documentos aportados con lo verificado en la visita de la zona, la solicitud junto con sus anexos se devolverán por parte de la Autoridad Administrativa Competente a través de comunicación escrita en la que se señalen las inconsistencias, con el fin de que se realicen las correcciones a que haya lugar, para lo cual dispondrán de treinta (30) días contados a partir de la comunicación. Vencido el plazo, si los administrados no hubieren cumplido su obligación se entenderá caducado el procedimiento y se ordenará su archivo; en caso contrario, se dará inicio al proceso de regularización.

3. En el evento que la Autoridad Administrativa Competente lo considere necesario, el procedimiento de regularización del asentamiento también se tramitará de oficio cuando los administrados no hubieren cumplido con la obligación prescrita en el numeral anterior.

4. En los casos en que no sea procedente el proceso de regularización, se comunicará a los administrados exponiendo los motivos de la negativa. Los interesados tendrán derecho a los recursos previstos en el ordenamiento jurídico metropolitano y nacional frente a las decisiones de las autoridades administrativas.

Artículo... (13).- **Vinculación del urbanizador, propietarios y terceros interesados.**- En los eventos en que el trámite de regularización se hubiese iniciado por personas diferentes al urbanizador o el propietario, una vez que se considere viable el proceso, la Autoridad Administrativa Competente, comunicará al urbanizador o propietario inscrito sobre la iniciación del proceso a fin de que comparezca y se haga parte dentro del trámite administrativo para hacer valer sus derechos y determinar la forma en que se hará la entrega de las zonas que conformarán el espacio público. Para tal efecto, se entenderán comunicados de la existencia del trámite con la publicación del aviso en el diario de amplia circulación distrital o, alternativamente, con la fijación de la valla informativa en el acceso principal del asentamiento humano objeto de regularización, según lo establecido en este Título para la Participación en el proceso de regularización.

Artículo... (14).- **Levantamiento planimétrico.**-

1. Expedido el acto administrativo que determina la procedencia del trámite de regularización, sea por iniciativa del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, sea por iniciativa de los administrados, la Mesa de Trabajo, de conformidad con el flujo de procedimientos aprobado vía Resolución Administrativa y verificada la expedición del informe de inspección correspondiente, ordenará la realización del levantamiento planimétrico del barrio a regularizar, para lo cual se dispondrá de sesenta (60) días hábiles.

2. El levantamiento planimétrico podrán realizarlo directamente los administrados, a través de un profesional competente, o podrán solicitar a la Autoridad Administrativa Competente que sea ésta, a través del órgano dependiente, la que lo realice, por gestión directa o por terceros profesionales, de conformidad con el ordenamiento jurídico nacional y metropolitano.

3. El plano altimétrico, sobre el cual el órgano dependiente de la Autoridad Administrativa Competente emitirá el respectivo informe, contendrá entre otros datos e información:

a) Las áreas de afectación que se hubieren originado por orden de órgano competente del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

b) Las áreas de protección ecológica.

c) Las áreas de preservación patrimonial.

d) Las áreas de reserva para la construcción de infraestructura de servicios públicos.

e) Las áreas de alto riesgo no mitigable.

f) Las áreas articuladoras del espacio público y de encuentro y equipamientos

g) Las áreas de la red o trama vial local y externa.

h) El área bruta o área total al interior de los linderos del asentamiento humano a regularizar.

i) El área neta urbanizable, o área útil, resultante de descontar del área bruta, las áreas de protección ecológica, preservación patrimonial, áreas de reserva para la construcción de infraestructura de servicios públicos, áreas de alto riesgo no mitigable y, en general, áreas que hayan sido afectadas por orden de órgano competente del Municipio.

j) El cuadro de beneficiarios.

Artículo... (15).- **Condiciones urbanísticas.**-

1. Una vez recibido el levantamiento planimétrico y emitido el informe correspondiente, la Autoridad Administrativa Competente, de conformidad con el flujo de procedimientos aprobado vía Resolución Administrativa, dispondrá de treinta días (30) hábiles, para aprobar el estudio urbanístico final y expedir el informe de condiciones urbanísticas y el informe de recomendaciones para el Concejo Metropolitano.

2. Al efecto, la Autoridad Administrativa Competente, con el apoyo de la Mesa de Trabajo, elaborará un estudio urbanístico que contenga, al menos:

a) La delimitación del área objeto del trámite de regularización.

b) Las zonas de reserva para el desarrollo de los sistemas generales de infraestructura vial y servicios públicos domiciliarios, entre otros, que inciden en el área.

c) Las determinantes del sector en relación con lo establecido en el Plan de Ordenamiento con respecto a:

(i) Elementos de las zonas de protección ambiental;

(ii) Zonas de amenaza y riesgo no mitigable;

(iii) Clasificación del suelo;

(iv) Definición de usos del suelo;

(v) Programas, operaciones y proyectos estructurantes;

(vi) Acciones de mejoramiento previstas;

(vii) Lineamientos ambientales;

(viii) Criterios para repartir cargas o beneficios resultantes del proceso de legalización.

d) Plano definitivo de loteo en el que se identifiquen las áreas a entregar y la regularización urbanística, así como las obligaciones y compromisos de las partes. El plano debe contener la firma, nombre, identificación y/o matrícula profesional del arquitecto o ingeniero responsable y del urbanizador, propietario o responsable del trámite.

Artículo... (16).- **Publicidad del estudio urbanístico final.**-

1. La Autoridad Administrativa Competente pondrá a consideración de la comunidad interesada y del propietario o urbanizador, cuando se haga parte dentro del proceso, por el término de diez (10) días, el estudio urbanístico final, para dar a conocer los derechos y obligaciones derivados del mismo.

2. Para tal efecto, se fijará en la cartelera de dicha dependencia un aviso informando el lugar y horario de consulta del estudio, y advirtiendo que las objeciones o recomendaciones que se hagan frente al mismo se deben presentar por escrito hasta el último día de consulta del estudio.

Artículo... (17).- **Resolución de Regularización.**-

1. El proceso de regularización, desde la Autoridad Administrativa Otorgante, culminará con la expedición de una resolución en la cual se determine si se regulariza o no el asentamiento humano, que tendrá como antecedente el informe de recomendaciones de la Mesa de Trabajo. En este acto se resolverán las objeciones o recomendaciones que hagan los interesados y terceros que se hicieron parte en el proceso administrativo.

2. La resolución de regularización, contendrá, entre otros, el reconocimiento del asentamiento, la aprobación de los planos correspondientes, la reglamentación respectiva y las acciones de mejoramiento

barrial. Igualmente, se contemplarán de manera expresa las obligaciones del urbanizador, el propietario, la comunidad organizada o el responsable del trámite.

3. En ningún caso, la Regularización de Barrios sujeto a este procedimiento constituirá título o modo de tradición de la propiedad.

Artículo... (18).- **Efectos de la regularización.**- El acto administrativo de regularización previsto en el artículo anterior hace las veces de Licencia Metropolitana Urbanística de Habilitación preceptiva, con base en la cual se tramitarán las licencias metropolitanas urbanísticas de edificación de los predios incluidos en la regularización. En ningún caso, esta Regularización de Barrios constituirá título traslativo de dominio, ni modo adquisitivo del derecho de propiedad.

Artículo... (19).- **Plazo de la Amnistía.**- El procedimiento para la Regularización de Barrios y su incorporación dentro del catastro municipal, concluirá el 31 de diciembre de 2012.

Artículo... (20).- **Beneficios de regularización.**- Los administrados que regularicen sus edificaciones existentes dentro del periodo temporal de amnistía previsto en este Título, evitarán adicionalmente los efectos gravosos previstos en el artículo siguiente.

Artículo... (21).- **Efectos gravosos en caso de no haber accedido a la amnistía dentro del plazo otorgado al administrado.**-

1. Los procesos regularización y de incorporación catastral iniciados por el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito con posterioridad al periodo temporal de amnistía otorgado en este Título, implicarán un recargo del 300% en el valor de la tasa establecida en el artículo siguiente que podrá ser cobrado a través del procedimiento coactivo de conformidad con la ley, sin perjuicio de las sanciones administrativas que se impusieren en el ejercicio de las potestades sancionadoras por parte de la Agencia Metropolitana de Control y sus órganos.

2. Concluido el plazo de amnistía prescrito en este Título, a los administrados que fueren sancionados en el ejercicio de las potestades sancionadoras por parte de la Agencia Metropolitana de Control y sus órganos, a consecuencia de habilitaciones que no estando ya en curso de ejecución, se hayan terminado sin la Licencia Metropolitana Urbanística preceptiva en el Distrito Metropolitano de Quito, se les aplicará la multa prevista en el ordenamiento jurídico metropolitano con el triple del recargo. En todo caso, la aplicación de la sanción asegurará que la comisión de las infracciones no resulte más beneficiosa para el infractor que el cumplimiento de las normas infringidas.

Artículo... (22).- **Tasa retributiva.**-

1. El hecho generador de la tasa constituye la Regularización de Barrios en el Distrito Metropolitano de Quito, a favor de los administrados, en conformidad con este Título, siendo aquellos los sujetos obligados.

2. El valor de la tasa será...

3. El pago de la tasa se efectuará a través de la ventanilla de Regularización de Barrios o cualquier medio disponible habilitado por el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

4. Los valores adeudados por concepto de la tasa establecida en el presente Título, las respectivas multas y los gastos administrativos y judiciales serán cobradas coactivamente una vez que se han vuelto exigibles, con independencia de la regularización de las edificaciones existentes y de las infracciones y sanciones a que hubiere lugar, siguiendo el procedimiento general que corresponde a la naturaleza de cada tipo de obligación, de conformidad con el ordenamiento jurídico metropolitano.

Artículo... (23).- **Prevención y control.**-

Cuando alguna de los órganos, organismos y dependencias municipales tengan conocimiento por cualquier medio de la existencia de un asentamiento humano realizado clandestinamente, lo informará a

la Autoridad Administrativa Competente, para que adelante todas las acciones administrativas y promueva las acciones judiciales contra los responsables.

Artículo... (24).- **Responsabilidad del urbanizador o promotor.**- La regularización de asentamientos humanos de origen ilegal no exonera de la responsabilidad penal, civil y administrativa a que hubiere lugar, por la enajenación ilegal de inmuebles o infracciones urbanísticas.

Disposiciones Transitorias.-

Primera.- La Dirección Metropolitana Financiera dispondrá de los fondos necesarios para la difusión, instrumentación y ejecución de la presente Ordenanza, gestión que la realizará en coordinación con la Secretaría de Comunicación y las Administraciones Zonales.

Segunda.- Durante el período de vigencia de esta Ordenanza, las autoridades municipales respectivas suspenderán provisionalmente los expedientes administrativos formulados contra las construcciones que se encuentren en proceso de regularización, siempre que el interesado presente, al menos, el informe de calificación favorable.

Tercera.- Encárguese a la Unidad Especial Regula tu Barrio la implementación, elaboración de formularios y los aplicativos informáticos para la correcta aplicación de la presente Ordenanza.

Disposición Derogatoria

Quedarán automáticamente derogadas todas las ordenanzas municipales, y cualesquiera otras normas de igual o inferior rango, que contraríen a lo dispuesto en esta Ordenanza Metropolitana.

Disposición final

Esta Ordenanza entrará en vigencia a partir de su sanción, sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial.

Dado en la Sala de Sesiones del Concejo Metropolitano, en San Francisco de Quito, a (fecha)

CERTIFICADO DE DISCUSIÓN

La infrascrita Secretaria Metropolitana de Quito, certifica que la presente Ordenanza fue discutida y aprobada en..... debates, en sesiones de.....- Lo certifico.- Distrito Metropolitano de Quito, a los (fecha).....

SECRETARIA GENERAL DEL

CONCEJO METROPOLITANO DE QUITO

ALCALDÍA DEL DISTRITO.- Quito,.....

EJECÚTESE

ALCALDE METROPOLITANO DE QUITO

ANEXO 4

ORDENANZA 3810 DE APROBACIÓN DE LA URBANIZACIÓN DE INTERÉS SOCIAL DE DESARROLLO PROGRESIVO DEL INMUEBLE EN EL QUE SE ENCUENTRA ASENTADO EL COMITÉ PROMEJORAS “SAN CRISTÓBAL DE LOS PINOS IV ETAPA” UBICADO EN LA PARROQUIA CONOCOTO

ANEXO 5

**ORDENANZA 044 DE LA URBANIZACIÓN DE INTERÉS SOCIAL DE
DESARROLLO PROGRESIVO A FAVOR DE LOS COPROPIETARIOS
DEL INMUEBLE SOBRE EL QUE SE ASIENTA EL COMITÉ
PROMEJORAS ALTAMIRA**