

# 9



## ARQUITECTURA Y SOCIEDAD

REVISTA DE LA FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO  
UNIVERSIDAD CENTRAL QUITO - ECUADOR

1.993

# LA CUESTION URBANA DE QUITO

FERNANDO CARRION M.

## 1. ANTECEDENTES

En 1962 Quito tenía 335 mil habitantes y un área de 2.525 Has. Para 1990 Quito arrojó una población de 1.095.000 y un área urbana superior a las 19 mil has. Estas cifras revelan cambios no solo en el orden cuantitativo, sino también la presencia de una ciudad cualitativamente distinta inscrita en el mismo contexto urbano.

Este gran proceso de cambio pretendió ser acompañado por instrumentos legales ejecutados desde la municipalidad; sin embargo, todos ellos quedaron obsoletos al poco tiempo de su formulación. Así tenemos las propuestas de planificación en los años 1967, 1973 y 1981, que plantean en su orden: la primera, con el nombre de: "El plan de reordenamiento urba-

Fernando CARRION M.  
Catedrático de la Universidad Central  
del Ecuador. Arquitecto y Maestro de  
Desarrollo Urbano, México. Miembro  
del Comité Ejecutivo de CLACSO.  
Director de Planificación del I.  
Municipio de Quito.

no de Quito” (Ordenanza 1165) una reglamentación urbanística hasta hoy vigente, la consolidación del esquema de planificación de la década del cuarenta y la incorporación y desarrollo de nuevas áreas hacia el norte de Quito.

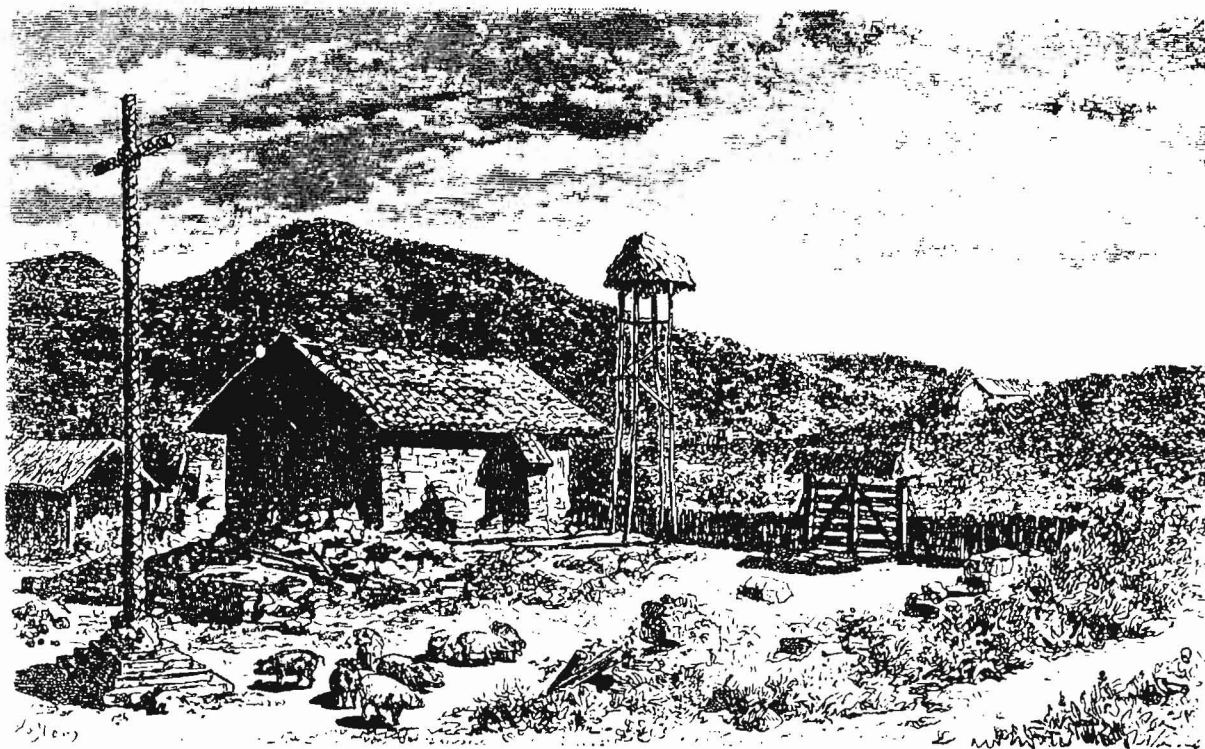
La segunda, bajo la denominación de “El Area Metropolitana”, establece los límites urbanos de la ciudad en función de la cota del proyecto Pita-Tambo y del área metropolitana. Por primera vez se estudian las zonas suburbanas y se determinan las áreas mínimas para fraccionamientos. La Tercera, “Plan Quito: esquema Director” (Ordenanza 2092), propone un plan general de usos de suelo, utilizado en la actualidad de forma referencial.

A partir de 1988 se emprende una nueva propuesta de planificación, general y multifacética, que proviene de una situación urbana de Quito caracterizada, entre otros aspectos, por los siguientes:

El 60o/o del área de Quito se desarrolla al margen de la legalidad urbana como respuesta a un crecimiento expansivo y especulativo, con una preocupante invasión del área de protección ecológica.

El Municipio no tiene control sobre la ciudad, en vista de que la Ordenanza de reglamentación de 1967 vigente a la fecha, pronostica una extensión de 7355 has. al año 2000 y una densidad bruta de 188 hab/ha. Eso significa que esta ordenanza no rige sobre 12.000 has. pues no existe ninguna normatividad y en los 7.000 donde esta existe es obsoleta: las alturas son menores a las existentes (reales y potenciales), los usos de suelos son incompatibles, etc. En otras palabras, el reglamento vigente es caduco en temporalidad, ámbito de aplicación e imagen urbana.

La estructura urbana se desenvuelve, por un lado, a partir de la consolidación y congestión de un espacio central cada vez más grande y especializado y, por otro, de una periferia



Ruinas de la iglesia y del cementerio de Huaca (Carchi). Dibujo de Slom, según los croquis de André.



Zaruma y el monte Sesmo (El Oro). Dibujo de Alexander de Bar, según una fotografía

desarticulada, informal y especulativa, con un 36 o/o de área vacante. Este tipo de relación de un espacio periférico dependiente del espacio central, provoca una anarquía en el transporte y la movilidad social.

La tendencia del crecimiento expansivo desborda los límites sociales y naturales, con secuelas ambientales altamente preocupantes. El desarrollo de las actividades de la ciudad por fuera de patrones reguladores globales produce un incremento de segregación urbana y desigualdad social.

La gestión urbana inmediatista y parcial buscó subsanar el problema de la ausencia de legislación urbana con la producción de más de 30 ordenanzas parciales, aspecto que dificulta aún más la administración de la ciudad. En este lapso se ha evidenciado una reducción de gobernabilidad urbana ante la ausencia entre otras cosas, de una legislación adecuada al medio.

Frente a esta realidad y a diferencia de lo ocurrido anteriormente con el viejo concepto que conforma “la oficina del plan”, se crea una estructura global de planificación inscrita en un esquema institucional, tributaria de una propuesta metodológica basada en un proceso de constante retroalimentación (general-particular; integral, consensual, etc.) que asume como estrategias de planificación las siguientes:

- a. Proceso continuo y sistémico, de prácticas político-técnicas que permitan concertar decisiones en función de ideas fuerza.
- b. Proceso con entradas múltiples de programas y proyectos, alrededor de una columna vertebral denominada Plan del Distrito Metropolitano de Quito.
- c. Proceso de retroalimentación permanente entre los efectos propuestos y los resultados esperados.
- d. Proceso originado y dirigido a una visión global e integral de la realidad.

De allí que este proceso se haya iniciado simultáneamente a nivel del conjunto del área metropolitana y de la ciudad central, llegando en su momento a empatarse. El RUQ viene de determinaciones particulares y generales: de las primeras se tiene como resultados la formulación del límite de la ciudad (Ordenanza, 2776), de la estructura urbana de la ciudad central (Ordenanza 2816) y sigue con la de nomenclatura. De las segundas, el Código de Arquitectura y Urbanismo y la propuesta general del Distrito Metropolitano de Quito. En Definitiva, el RUQ es parte de un proceso global de planificación con múltiples determinaciones.

## **2. OBJETIVOS DE LA REGLAMENTACION URBANA DE QUITO (RUQ)**

- . Contar con un instrumento que oriente las actuaciones urbanas y arquitectónicas, optimizando la ocupación, renta y uso del suelo de la ciudad. Proveer a la ciudad de un instrumento de ordenamiento y control urbano que optimice la ocupación y uso del suelo.
- . Desconcentrar las actividades y funciones del Centro Histórico de la ciudad, mediante la consolidación y creación de nuevos polos de centralidad urbana en Quito.
- . Democratizar la planificación mediante la apertura a la participación, propiciando la discusión entre los organismos gestores y la población.
- . Densificar el área consolidada en pos de racionalizar la utilización de la infraestructura y equipamiento urbanos existentes.
- . Identificar área vulnerable por riesgos naturales, no factibles de ser ocupadas por usos urbanos.
- . Establecer un adecuado sistema de emisión de información de la gestión urbana, ágil y eficiente. Modernización de la atención al público.

### 3. CRITERIOS METODOLOGICOS GENERALES

- a. El RUQ es parte de un proceso de planificación que tiene una doble determinación: a) desde lo general con la definición del Plan del Distrito Metropolitano y b) desde lo particular con la elaboración de planes parciales (vr. gr. Turubamba, Centro Histórico, Quitumbe) y sectores (localización industrial, nomenclatura, comercio callejero, etc.)
- b. En este proceso que ha tenido una duración de más de tres años han participado en la elaboración, discusión y afinamiento no menos de mil especialistas y treinta instituciones nacionales e internacionales. Así tenemos que en su elaboración participaron más de 25 técnicos de la Dirección. Para su concreción final se discutió y coordinó primero a nivel municipal con la mayoría de sus dependencias (Agua Potable, Alcantarillado, Obras Públicas, Higiene, etc.). Se sometió a discusión y coordinación con organismos nacionales e internacionales (CONADE, Ministerio de Gobierno, ORSTON, FONAPRE, Instituto de Geofísica, colegios profesionales, organismos gremiales, etc.) y finalmente en el Concejo se debatió y aprobó.
- c. Para la realización del RUQ, hemos recopilado información de distintas fuentes, a saber:

Una investigación predio por predio (250.000 predios o 9.500 manzanas) en toda la ciudad de Quito con datos de altura de edificación, usos de suelo entre otros que fueron recabados a través de una ficha y procesados estadística, geográfica y analíticamente.

Estudio de las bases censales de 1982, 1990, de la información de riesgos naturales, de consistencia geológica del suelo, de las características económicas de la población, etc. El procesamiento de esta información se realizó utilizando modernos y sofisticados equipos de computación, inscritos en el Sistema Urbano de Información de la Dirección, y la asesoría de organismos técnicos nacionales e internacionales.
- d. Para la definición de los usos de suelo y de las respectivas zonificaciones se utilizaron los siguientes criterios:



- . Que la altura de edificación acompañe a la tendencia histórica de localización de la población y que modifique la tendencia del desarrollo urbano en términos de la polarización.
- . La variable de riesgos naturales en vista de que Quito se encuentra en una zona sísmica, rodeada de tres volcanes activos (Pichincha, Pululahua y Cotopaxi); las estribaciones del Pichincha con la formación de las respectivas quebradas, conos de deyección, consistencia geológica heterogénea y una historia de deslaves permanente.
- . La implantación de la ciudad en un valle con grandes desniveles topográficos, no solo que tiene un efecto en relación a las potencialidades de construcción, sino también al diseño vial y de transporte y a las posibilidades de otorgar servicios por las distintas cotas.
- . La existencia de un tamaño de lote que parte desde el mínimo de 70 metros hasta superiores a los 2.000 y de su forma de ocupación (retiros, líneas de fábrica).
- . La capacidad instalada y potencial que podrían brindar las distintas instituciones para la generación de las infraestructuras y equipamientos. Esto tiene que ver no sólo con los datos globales, sino también con la ubicación de ellos en la ciudad. Por ejemplo el caudal del agua y la distribución de la misma o el déficit de áreas verdes global de la ciudad o su localización en algún segmento de la misma.
- . La existencia de barreras artificiales como los usos de suelo compatibles e incompatibles no solo con vivienda sino con su altura, como por ejemplo la zona del aeropuerto, las áreas industriales con altos niveles de contaminación, proximidad a colegios, hospitales, etc.
- . La dimensión y las características del sistema vial.

#### **4. FASES DEL PROYECTO**

##### **Fase 1 Delimitación del área de estudio.-**

Define al ámbito jurisdiccional y técnico de la ciudad central del Cantón Quito y sus áreas de tratamiento: área urbana 19.167 Has. y área de protección ecológica 18.570 Has. con un total de 37.346 Has.

##### **Fase 2 Estructura urbana de la ciudad de Quito.-**

Determina la imagen espacial deseable sobre la cual se proponen las políticas, normas y acciones de la gestión del gobierno seccional sobre la ciudad. Este estudio e la respuesta del diagnóstico urbano y del análisis de variables, como riesgos naturales, densidad, cualificación de infraestructura y equipamiento, tendencia, división sociopolítica, fraccionamiento, constructibilidad y morfología entre otros.

La propuesta gira alrededor de 5 componentes que son:

Estructura de funciones, estructura vial, estructura de transporte, identidades sociales urbanas, medio ambiente y equipamiento recreativo.

##### **Fase 4 Código de Arquitectura y Urbanismo.-**

Es la fase final del Proyecto y define las normas mínimas y recomendables de diseño y construcción que garanticen niveles de funcionalidad, seguridad, estabilidad e higiene en los espacios urbanos y edificaciones que se realicen en el Cantón Quito.

## 5. CONTENIDO DEL RUQ

La Ley de Régimen Municipal determina que es función de la administración municipal “reglamentar previa la aprobación del Concejo, el tipo de construcción de edificios y la clase de materiales que deben emplearse, para guardar el ornato de la población”.

El RUQ es un conjunto ordenado de normas, reglas, especificaciones de carácter urbano y/o arquitectónico, emitidas por la Municipalidad mediante una ordenanza para controlar y canalizar el desarrollo de una ciudad en armonía con los planes y programas aprobados.

A partir del esquema de estructura urbana se desarrolla la propuesta de reglamentación para la ciudad de Quito, reconociendo las características socio-políticas, físicas y el soporte de población para mantener una relación y proporción entre la población y el territorio, los equipamientos, la infraestructura, la localización de funciones y las barreras naturales y artificiales al desarrollo urbano, en pos de optimizar la rentabilidad del suelo, racionalizar la morfología y mejorar el aprovechamiento de infraestructura básica, regenerando y agilizando la administración y gestión del I. Municipio de Quito a través de sistemas informáticos.

Dentro de este marco se elabora la normativa urbana, compuesta por un conjunto de 5 planos y la ordenanza respectiva.

### **PLANO 01: Redefinición territorial.-**

Plantea una nueva forma de administración enmarcada en la propuesta de policentralidad de la estructura urbana. Define unidades territoriales acordes con las unidades de planeamiento, permitiendo la participación popular en la toma de decisiones de la gestión urbana.

### **PLANO 02: Zonificación por uso de suelo.-**

La propuesta define y asigna áreas para la localización de los usos principales (residencial, comercial, industrial, equipamiento, servicios y protección ecológica), su relación y compatibilidad con los usos especializados, ya que la dinámica de la ciudad determina la interrelación del uso del suelo, de acuerdo a la vocación de cada área, dando imágenes particular y general de la ciudad, acorde al planteamiento de la estructura urbana.

### **PLANO 03: Zonificación.-**

Determina las áreas urbanas homogéneas, obteniendo 29 zonas de tipo que se diferencian por la forma de ocupación, altura de edificación, coeficientes de ocupación, utilización del suelo y el soporte máximo de densidad.

### **PLANO 04: Densidades:**

Es la respuesta a la relación entre el territorio y su soporte de población, en base a la administración planificada de los servicios e infraestructura y a la determinación del equipamiento, en pos de elevar la calidad de vida de la población. La propuesta considera cuatro rangos de densidades.

### **PLANO 05: Zonificación por riesgos naturales.-**

Por primera vez en el país se elabora una propuesta de zonificación por riesgos naturales en base a estudios científicos de las variables como vulcanología, morfodinámica, sísmica, geología, topografía, cuencas hidrográficas y fallas estructurales. La propuesta ha definido áreas aptas, condicionadas, restringidas y peligrosas para el desarrollo urbano.

- 4. ORDENANZA:** Es la base legal de las normas generadas por el RUQ para orientar la gestión y administración de la ciudad. Sus principales componentes son:

- . **DISPOSICIONES GENERALES.-** Determinan el ámbito y vigencia del RUQ, la descentralización de la ciudad, el proceso de revisión y modificación y un glosario de términos.
- . **DE LOS USOS DEL SUELO.-** Determina los usos principales y su compatibilidad con usos específicos.
- . **DE LA ZONIFICACION.-** Orienta el tipo de intervención en el suelo urbano.
- . **DE LOS PROCEDIMIENTOS.-** Contiene las regulaciones que debe seguir el usuario para la tramitación de permisos y autorizaciones de construcciones y/o urbanizaciones.
- . **DE LAS SANCIONES.-** Establece parámetros sobre los cuales se sancionará a los infractores, sean usuarios o funcionarios, por la inobservancia de la Ordenanza.