

**Gestión del crecimiento suburbano:  
Cambios en el uso del suelo y el mercado del suelo en el área de influencia  
del Nuevo Aeropuerto Internacional de Quito, Ecuador**

Andrea Carrión

© Lincoln Institute of Land Policy 2007

**Lincoln Institute of Land Policy  
Working Paper**

The findings and conclusions of this paper are not subject to detailed review and do not necessarily reflect the official views and policies of the Lincoln Institute of Land Policy.

Please do not photocopy without permission of the author(s).  
Contact the author(s) directly with all questions or requests for permission.

**Lincoln Institute Product Code: WP09AC1SP**

## **Resumen**

La investigación analiza las políticas de desarrollo en áreas suburbanas de la ciudad de Quito y los impactos que éstas han tenido en el uso del suelo y el mercado inmobiliario en el período 1997-2007, con especial énfasis en dos tendencias de intervención pública: la planificación territorial y la construcción de grandes proyectos de infraestructura, haciendo una particular referencia a la construcción del Nuevo Aeropuerto Internacional de Quito. En una segunda instancia se observan los instrumentos de gestión territorial que buscan recuperar ingresos, financiar servicios públicos y promover el desarrollo local, con particular énfasis en la captura de plusvalías. Se busca abrir un espacio de debate a nivel local sobre los efectos de las intervenciones públicas y los mecanismos de redistribución de los beneficios derivados de las mismas, así como también avanzar en la identificación de políticas de gestión del suelo urbano.

### **Acerca del autor**

Andrea Carrión Hurtado se graduó en Geografía e Estudios Ambientales y tiene Maestría en Desarrollo Urbano por el Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales de la Universidad Católica de Chile. Ha participado de varios proyectos sobre temas urbanos, medio ambiente, gobierno local, indicadores urbanos e identidad territorial. Su tesis de grado analiza el proceso de suburbanización en Quito, Ecuador y su tesis de maestría enfoca el proceso de suburbanización en Santiago, Chile. Del 2003 al 2006 trabajó como Coordinador de Comunicaciones en el Secretariado General de la Coalición Internacional para el Habitat (HIC). Es co-autor de varias publicaciones. Mtra Carrión Hurtado es consultora independiente y puede ser contactada en:

General Roca 450 y Bosmediano  
Quito, Pichincha, Ecuador  
Tel: 593-2-224-2047  
[acarrion@vtr.net](mailto:acarrion@vtr.net)  
[acarrionh@gmail.com](mailto:acarrionh@gmail.com)

## Índice

<b>1. Proceso urbano, uso del suelo y mercado inmobiliario en las parroquias nororientales del DMQ.....</b>	<b>1</b>
Uso del suelo en las parroquias nororientales.....	3
El mercado inmobiliario en el área suburbana.....	5
<b>2. Las intervenciones públicas en el área suburbana .....</b>	<b>10</b>
La planificación territorial de las áreas suburbanas .....	10
Los grandes proyectos en la periferia urbana.....	11
El caso del Nuevo Aeropuerto Internacional de Quito .....	13
<b>3. Instrumentos de gestión del suelo urbano y captación de plusvalías .....</b>	<b>17</b>
<b>4. Reflexiones en torno a los efectos socio-espaciales de las intervenciones públicas en áreas suburbanas .....</b>	<b>21</b>
<b>5. Bibliografía .....</b>	<b>23</b>

## **Cambios en el uso del suelo y el mercado del suelo en el área de influencia del Nuevo Aeropuerto Internacional de Quito, Ecuador**

### **1. Proceso urbano, uso del suelo y mercado inmobiliario en las parroquias nororientales del DMQ.**

Importantes segmentos de la economía globalmente integrada buscan nuevos sitios de localización en los márgenes de las regiones metropolitanas creando allí nuevas ciudades en forma de corredores y subcentros. El área urbana más allá del antiguo límite de la ciudad se convierte así en un punto estratégico importante para la construcción de un ambiente adecuado a la nueva economía urbana.<sup>1</sup>

Hasta inicios del siglo XX la ciudad de Quito presentaba una organización territorial de forma radial concéntrica. Hacia 1950 la ciudad tenía un área urbana de 1.335 ha y una población de 209.932 habitantes. Entre los años 50 y 60 se evidencia una paulatina transformación de la mancha urbana a una forma longitudinal con incorporación de poblados cercanos del norte y sur del centro histórico. El “boom” petrolero de los años 70 posibilita un crecimiento económico que consolida la burocracia urbana y el sector de la construcción. Al mismo tiempo, se originan fuertes procesos migratorios hacia las ciudades que refuerzan el bicentralismo de Quito y Guayaquil. La ciudad de Quito crece debido a la comercialización y la especulación de la tierra tras las políticas nacionales de reforma agraria y a escasos controles del límite urbano que posibilitan la transformación de la hacienda serrana en terrenos urbanizados. Es en este período cuando aparecen con mayor intensidad los asentamientos marginales del sur y noroccidente de Quito, sin embargo la invasión no fue un proceso frecuente, se dio más bien un sistema de organización a través de intermediarios: personas vinculadas a partidos políticos, traficantes o especuladores. En esta fase, la organización territorial de la capital adquiere una forma longitudinal polinuclear altamente contrastada y segregada entre los sectores norte (residencial de clase alta), centro (administrativo) y sur (industrial y residencial de clase media-baja).

Desde los años 80s se desarrolla un patrón de crecimiento disperso, discontinuo y se consolida el área de influencia a los valles circundantes (Pomasqui, Calderón, Tumbaco, Los Chillos). La saturación del área urbana consolidada de la ciudad impulsa un proceso de crecimiento que tiende a dirigirse a los valles aledaños presentando discontinuidades en la mancha urbana debido a la topografía irregular. La existencia de regulaciones municipales restrictivas para la ocupación del suelo limitan el crecimiento urbano en áreas denominadas como “no urbanizables” por protección ecológica, resguardo de las actividades agropecuarias, protección de riesgos naturales o zonas de ladera. En 1993, tras la declaratoria de Distrito Metropolitano de Quito, se incorpora a la zona suburbana como parte de la planificación territorial municipal.

En el segundo anillo de expansión se encuentran las parroquias de Tumbaco, Pumbuco, Tababela, Pifo, Yaruquí, Checa y el Quinche. Según el Censo de 2001, la población de las 8 parroquias de la zona de estudio llegaba a 110.489 habitantes. Las tasas de

---

<sup>1</sup> Aguilar y Ward (2003) en Ossenbrug, Jürgen, “Formas de globalización y del desarrollo urbano en América Latina” en: <http://www.iberamericana.de/articulos-pdf/11-Ossenbrugge.pdf>

crecimiento intercensales de estas parroquias duplicaban el del área urbana central, llegando a niveles el 5 %, con excepción de Pifo (4,25) y Tababela (2,21). El crecimiento poblacional se relaciona con un acelerado proceso de urbanización y de atracción de población migrante por la actividad agroindustrial (especialmente en producción de flores y la agroindustria avícola). En la actualidad se estima que en las parroquias nororientales del Distrito Metropolitano de Quito (DMQ) residen 270.000 personas, incluidos los habitantes de Tumbaco y Cumbayá, y se calcula que en el 2030 esa cifra ascenderá a 630 000 habitantes. (ASTECC, Romo, León&Godoy, 2005)

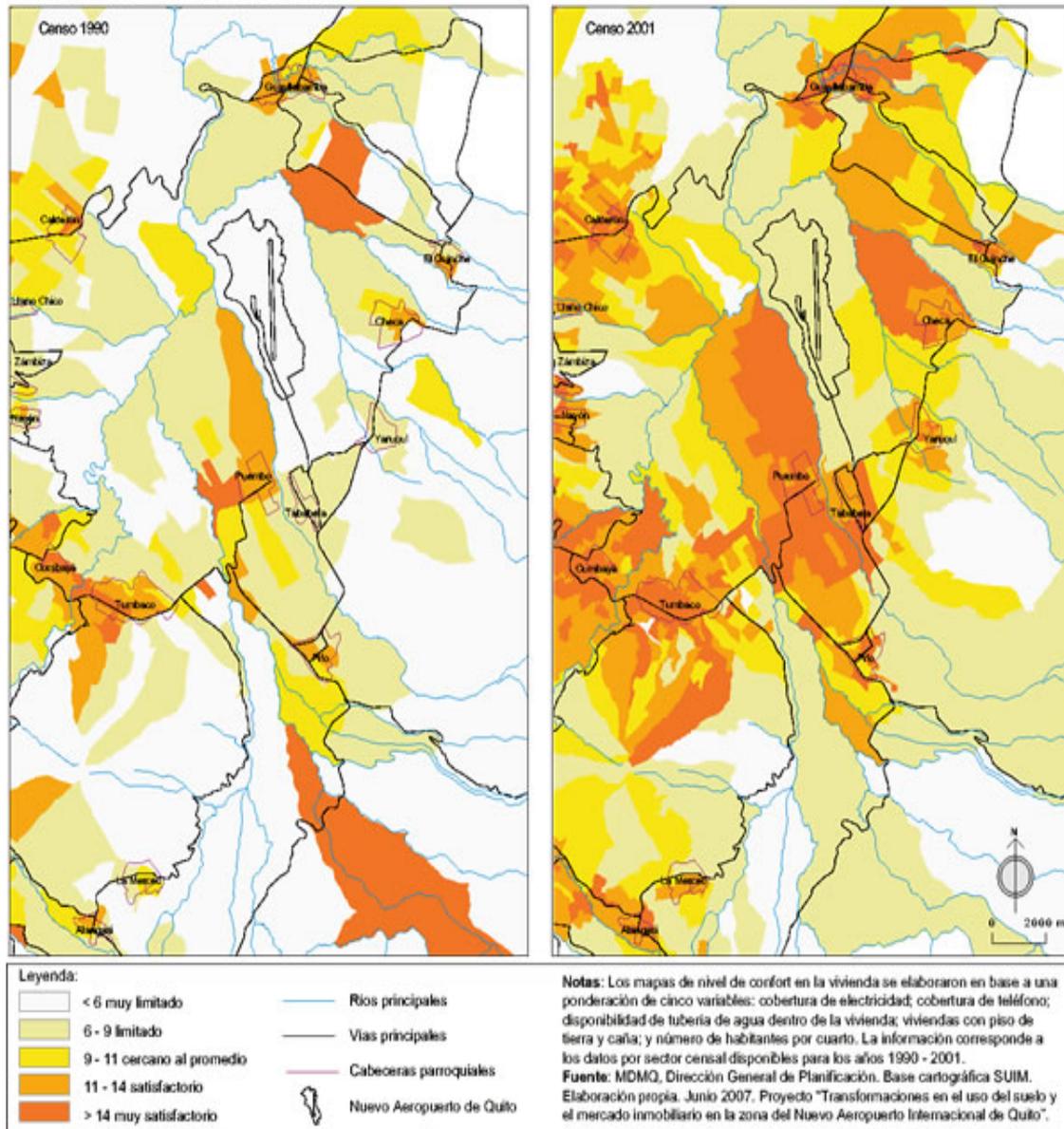
**Cuadro 1: Población en las parroquias orientales del DMQ**

Parroquia	Pob. 2001	Tasa 1990-2001
Puembo	10.927	5,23
Pifo	12.388	4,25
Tababela	2.300	2,21
Yaruqui	13.774	5,47
Checa	7.397	5,97
El Quinche	12.919	5,87
Guayllabamba	12.227	5,42
Tumbaco	38.554	5,14
Total	110.489	

Fuente: Censo 1990-2001 en: D'Ercole, Metzger, 2002

Por otra parte, en el período intercensal 1990-2001 se produjeron importantes cambios tendientes a mejorar las condiciones de la vivienda y ampliar la cobertura de servicios básicos en la zona de Tumbaco – Cumbayá y en los núcleos urbanos de las cabeceras parroquiales nororientales. Esta tendencia ha sido reforzada por una importante intervención de la Municipal desde 2004 para el tendido de redes de agua potable y alcantarillado, obras de mejoramiento de vías secundarias y adecuación de espacio público en los centros poblados rurales.

Nivel de confort en la vivienda, 1990 - 2001



**Figura 1. Nivel de confort en la vivienda, 1990 y 2001.**

Fuente: MDMQ. Dirección General de Planificación. Base cartográfica SUIM. Elaboración propia. Junio 2007.

En el período 1997-2007 se consolida Tumbaco como una centralidad microregional de servicios comerciales, administrativos y financieros que se refuerza con la creación de la Administración Zonal Valle de Tumbaco la cual cumple con funciones municipales desconcentradas. En 2007 se crea la Administración Zonal Nuevo Aeropuerto, pero la disputa entre cabeceras parroquiales para fijar la localización de la misma hace que hasta el momento no se encuentre formalizada su operación.

### Uso del suelo en las parroquias nororientales

El uso del suelo en las parroquias nororientales de Quito se caracteriza por la competencia de usos entre las actividades netamente agrícolas y otros usos condicionados directa e indirectamente por la metrópoli y su expansión espacial. Se cambia el uso del suelo agrícola hacia usos industriales, comerciales, residenciales,

institucionales, recreacionales, servicios públicos, redes de servicios, explotación de materiales y un uso vacante urbano o rural. Todo ello combinado con la existencia de usos agrícolas que podríamos llamar tradicionales (haciendas de producción extensiva en capital y mano de obra y pequeños lotes campesinos resultado de antiguas parcelaciones o comunas) y nuevas formas de inversión que permiten optimizar el recurso suelo y aumentar su rentabilidad (floricultura, cultivos hidropónicos bajo invernadero, etc.).

Los procesos de planificación urbana promueven una ciudad compacta mediante la densificación de los barrios populares y el crecimiento en altura de las áreas centrales. Sin embargo, la ampliación de la mancha urbana de la ciudad se encuentra acompañada por la incorporación de zonas tradicionalmente agrícolas que van perdiendo su valor agropecuario para iniciar un proceso especulativo frente a la demanda de suelo para usos urbanos aún cuando no se encuentren urbanizados.

El uso del suelo en esta zona es el resultado de varias determinantes que no necesariamente provienen de la metrópoli y que tampoco se explican por sí mismas desde el estudio de la zona rural. Cabe señalar que la literatura suele obviar el análisis del entorno rural y presupone la existencia de una intencionalidad expresa por parte de la metrópoli como ente aislado para cambiar su entorno rural. La existencia de una diferenciación territorial de la tenencia de la tierra rural se da en función de criterios que van más allá del tamaño de la propiedad inmobiliaria y que contemplan la calidad del suelo, las estrategias productivas y la noción de territorios étnicos. Nos parece importante recordar la influencia directa e indirecta de procesos que suceden más allá del área metropolitana y que corresponden a las dinámicas de los sistemas de producción agropecuaria.

En el área de estudio se observan algunos usos diferenciados:

- Haciendas ganaderas y agrícolas extensivas con escasos niveles de capitalización.
- Sistemas de producción agrícolas intensivos (hortalizas, flores) con capitales nacionales y/o extranjeros orientadas al mercado nacional especializado o a la exportación con una fuerte presión por el suelo rural.
- Huertos de frutales para la venta en el mercado urbano y jardines agrícolas de autoconsumo y segunda residencia suburbana.
- Pequeños productores campesinos que tienen sus orígenes en huasipungos, comunas y asociaciones agrícolas.
- Lotes semi urbanos en terrenos de tamaños inferiores a 1ha con algún nivel de prestación de servicios básicos y producción para el autoconsumo pero cuyo principal uso es el residencial.
- Lotizaciones y urbanizaciones legales e ilegales.
- Centros poblados rurales (cabeceras parroquiales)
- Áreas de conurbación y expansión urbana.

En las parroquias nororientales existen 26.045 has. de tierra de uso agropecuario y 26.764 de tierra y superficie ocupada por páramos, humedales, matorrales, cursos de agua. El uso de la tierra está condicionado a la disponibilidad de riego del canal del Pisque (11.564 has.) y de otras fuentes provenientes del páramo a través de acequias y

quebradas. De la superficie clasificada en cultivos hay una superficie destinada a agroindustrias en 351.46 has que han implementado cadenas productivas con pequeñas fincas de producción avícola y porcina. Las florícolas ocupan 1359 has. de invernaderos. (Granda, 2006)

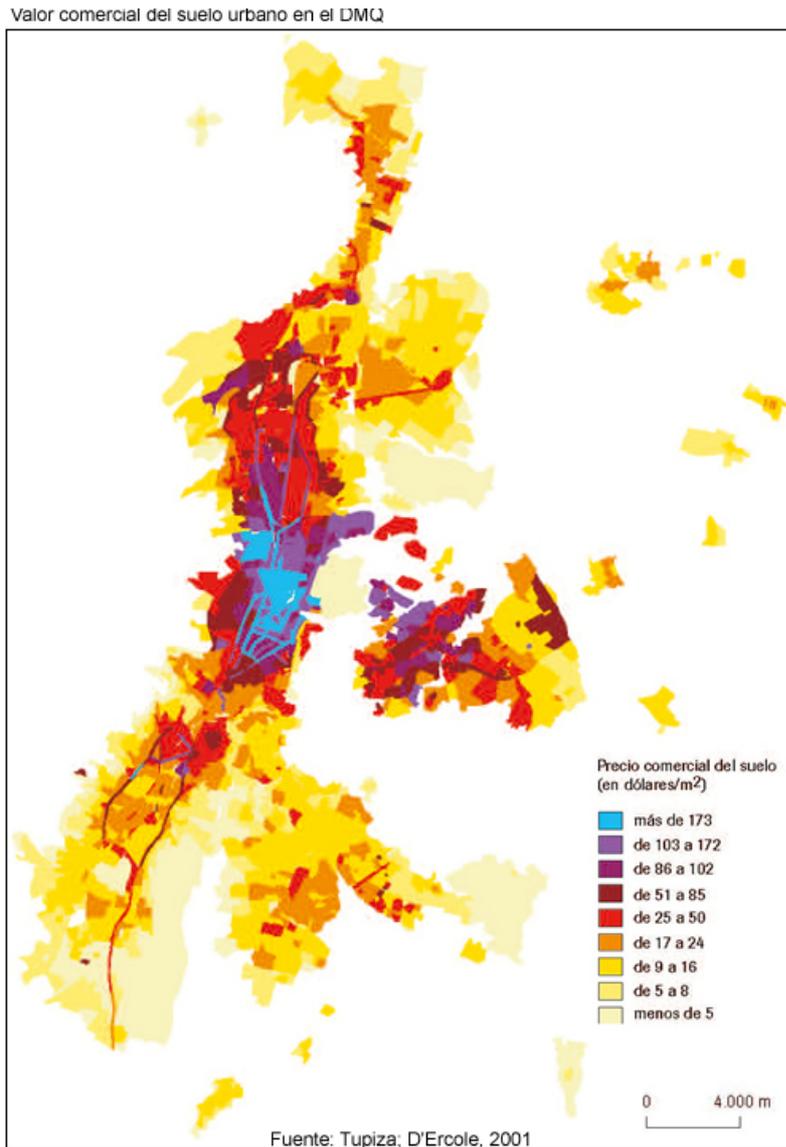
Los predios agrícolas se encuentran sometidos a presiones por el dinamismo de sistemas de producción altamente rentables (florícolas) que demandan terrenos con características agroecológicas particulares induciendo así un aumento en los precios de la tierra. Desde el sector rural la demanda por suelos fértiles, con accesibilidad al mercado nacional e internacional, disponibilidad de riego y mano de obra motivó una intensificación del uso del suelo en las parroquias suburbanas que cambiaron de vocación agroproductiva en menos de dos décadas. Así, el sector de Guayllabamba, El Quinche y Checa se especializó en la producción de flores de verano o bajo invernaderos, en tanto que en el área de Yaruquí se propició el cultivo de frutillas y hortalizas.

Por otra parte, existe un aumento de la superficie destinada a usos residenciales principalmente a través de vivienda unifamiliar. En el área se observan urbanizaciones abandonadas, lotizaciones semirurales destinadas para una segunda vivienda y quintas vacacionales o de fin de semana para los sectores más acomodados de la ciudad. En el área de estudio se identificaron sólo tres asentamientos de populares de hecho. El número de barrios cerrados aprobados en el transcurso de la última década, principalmente en pequeños conjuntos habitacionales.

Sin embargo, la estructura predial suburbana carece de información precisa por la falta de un catastro efectivo que de cuenta de la situación actual de la tenencia y uso de la tierra en este sector.

### **El mercado inmobiliario en el área suburbana**

El mercado del suelo en Quito se caracteriza por un núcleo de alta renta que, desde mediados del siglo XX, se expande hacia el norte en torno al eje bancario, administrativo, comercial y turístico de la Mariscal y el sector residencial de las élites capitalinas localizados en las laderas interiores del valle de Quito. A partir de los años 1990s este fenómeno traspasa la barrera geográfica y se desplaza hacia el valle de Cumbayá generando un polo de desarrollo urbanístico el cual es fomentado por empresas inmobiliarias que desarrollan urbanizaciones residenciales de alto estándar y acompañados de localización de centros comerciales, hospitales y centros educativos de la élite capitalina. La llegada de un importante grupo poblacional de estratos medios y medio-altos a este sector significó la ocupación de haciendas productivas, la adquisición de terrenos de antiguos comuneros y la consolidación del proceso de urbanización que en algunos casos desplazó a la población de menores ingresos y en otros casos significó la consolidación de los barrios y anejos por densificación.



**Figura 2. Valor comercial del suelo urbano en el Distrito Metropolitano de Quito**  
Fuente: Tupiza, D'Ercole, 2001.

A finales de los años 90's existían solamente dos mercados muy dinámicos: los proyectos orientados a vivienda en el casco de la ciudad y de penetración de vivienda unifamiliar en los valles aledaños y, la venta de terrenos en urbanizaciones, principalmente en Tumbaco, Pomasqui, Los Chillos y el Sur de la ciudad. A partir del año 2000 con la dolarización de la economía, el aumento en la oferta inmobiliaria disponible, la tendencia a la baja en los niveles de inflación, la disminución en las tasas de interés y la mayor disponibilidad de créditos para el comprador de vivienda, entre otros, crecieron las necesidades de vivienda lo que se reflejó en una mejora significativa en la demanda de los clientes de la industria. Los cambios positivos en las condiciones del mercado llevaron a que el comprador alcanzara una mayor capacidad de compra; recuperando los niveles perdidos inicialmente con el cambio a la dolarización; por lo que el mercado se habilitó para absorber viviendas de un mayor valor, lo que llevó a desplazamientos positivos de la demanda hacia viviendas de mayores precios.

Este fenómeno se expresa en un incremento en el número de proyectos de vivienda terminada ofertada en diversas zonas de la ciudad: la zona norte y sur presentan proyectos de mayor densidad, siendo los de la zona sur proyectos con mayor número de unidades. Los valles se caracterizan por unidades unifamiliares en conjuntos cerrados, siendo el valle de Tumbaco-Cumbayá el que registra mayor precio/m<sup>2</sup> con una ligera tendencia a la disminución del valor promedio a partir de 2004 con dada la diversificación de la oferta inmobiliaria. El incremento de los precios promedio por m<sup>2</sup> de construcción en el área urbana consolidada alcanza un 55% durante el periodo 2000-2004 en donde además se registra una preferencia de localización de proyectos inmobiliarios en la zona norte de la ciudad (Gridcon, 2005; Gamboa, 2007)

Algunos de los factores que han influido en el mercado inmobiliario incluyen:

- La intensificación de sistemas agroproductivos orientados al mercado externo y la ampliación de la cobertura de servicios básicos en áreas periféricas provocó el alza de los precios de los predios agrícolas así como un proceso de especulación frente al aumento potencial de plusvalía de la tierra. “En estas condiciones la agricultura campesina de pequeña escala se encuentra acosada por la demanda de las mejores tierras. El precio de una parcela ubicada en un terreno regable con pendientes suaves entre 2.400 y 3.100 metros de altura llegó a experimentar un alza promedio de 500% en moneda constante entre 1986 y 1996”. (Gasselin, 1996)
- La inflación de finales de los años 90s que devino en la crisis del sistema financiero y el proceso de dolarización implementado en el Ecuador a partir de 2000 modificó y distorsionó la estructura de precios del mercado de suelos generando un proceso especulativo que fue también motivado por la compras de renuncias a funcionarios públicos dentro del proceso de modernización y reducción del aparato Estatal. La falta de seguridad en el sistema financiero y la inestabilidad política y jurídica motivó la adquisición de bienes fungibles e inmobiliarios, siendo las parroquias suburbanas receptoras de la demanda por suelo barato.
- La migración internacional de sectores populares urbanos expresa una doble dinámica: por un lado se venden las propiedades como mecanismo de capitalización para concretar los viajes o pagar deudas derivados de los mismos y por otra parte los migrantes envían remesas que se invierten en la compra de terrenos o el sector de la construcción, sea dentro del mercado formal o informal, a través de inmobiliarias, mutualistas o intermediarios.
- Las grandes obras de infraestructura tales como las vías de acceso a la urbe y el aeropuerto internacional de Quito, incrementaron la oferta y demanda de tierras y el comportamiento errático del precio de las mismas -ante la incertidumbre del trazado vial ciertos propietarios optaron por vender sus tierras ante potenciales anuncios de expropiación y otros elevaron los precios ante la expectativa de las mejoras derivadas de las vías de conexión entre el área urbana consolidada y el nuevo aeropuerto.
- La incorporación de tierras comunales al mercado inmobiliario por procesos de diferenciación o fragmentación interna y presiones externas que llevaron a la desestructuración de la organización comunitaria, así lo ilustran los siguientes testimonios:

“Se pobló todo de puros señores, no se podía tener gallinas ni chanchos... el IERAC nos entregó las escrituras, ahora es barrio. Ya vendimos, nos mandaron digamos, porque vinieron los señores de Estados Unidos y nos obligaron por la sanidad. Es mejor vender y hacernos a un lado... éramos comuneros, éramos unidos ... Aquí es artísimo lo que se está poblando, acá tienen terrenos botados los comuneros, esta comuna tiene para dar a los pobres pero no dan, no quieren repartir” (Manuela, Iguiñaro)

“El barrio creció enormemente en 20-25 años, ahora está saturado... muchos han tenido que salir por el precio de los americanos, que vienen y ofrecen 20, 40 dólares el metro... los nuevos propietarios entran en la presidencia, reforman el reglamento, hay irregularidades, hay desunión... nos han ido sacando del terreno donde jugábamos fútbol” (Luis, sector Ocaña, Tumbaco)

En el período 1997-2007 las parcelas agrícolas del sector de Puenbo, Pifo, Tababela y Yaruquí experimentaron incrementos de alrededor del 400% del valor del suelo. En las parroquias de El Quinche y Checa el costo promedio de la tierra con riego oscila entre 15 y 20 USD/m<sup>2</sup> en tanto que el valor de la Ha de plantaciones florícolas depende de la tecnología utilizada que va desde 20.000 hasta 100.000 dólares por Ha. (Granda, 2006) Los sectores rurales que cuentan con servicios básicos (agua, electricidad) los precios del suelo fluctúan entre 30-50 USD/m<sup>2</sup>.

La penetración del negocio inmobiliario en zonas de la ciudad y el desarrollo habitacional hacia los diferentes valles, representó para los potenciales compradores la posibilidad de acceder a una mejor calidad de vida y poder realizar una mejor “selección” para su futura vivienda, entre un abanico más amplio, variado y con alternativas de tamaños y precios, posibilitándole mejoras en los rendimientos de su inversión, al conseguir favorables condiciones en su compra, en virtud del mayor poder de negociación que ha alcanzado el comprador frente al vendedor.

Las urbanizaciones orientadas a sectores de altos ingresos se desarrollaron principalmente en la zona de proyección de la ciudad desde el área de Cumbayá – Tumbaco (Cunuyacu, La Viña, Pachosalas) o a través de operaciones inmobiliarias en predios agrícolas con atractivos ambientales y buenos sistemas de promoción garantizando la exclusividad de sus habitantes, como por ejemplo Los Arrayanes “country club” que incluye una urbanización de alto estándar junto con una cancha de golf, áreas deportivas y servicios recreacionales asociados a la membresía al club. En estos sectores el valor del suelo se coloca en un rango entre 100-150 USD/m<sup>2</sup>.

Por otra parte existe un estancamiento de los precios de suelos degradados en laderas distantes de los centros urbanos así como también en zonas afectadas como áreas de protección natural por la normativa municipal. Los suelos vacantes dentro del área urbana y urbanizable con servicios de agua potable y alcantarillado de la zona de estudio representan más del 30% de la superficie.

Adicionalmente, en el DMQ existen en, 76 comunas<sup>2</sup>, 179 asociaciones y 17 organizaciones de segundo grado registradas en la Dirección de Desarrollo Comunitario del Ministerio de Agricultura y Ganadería. Las comunas se rigen bajo una ley propia<sup>3</sup> independiente de la Ley Orgánica de Régimen Municipal y la Ley del Distrito Metropolitano, que les da la potestad de organizar la ocupación y uso de sus territorios. En las parroquias de estudio se identifican 25 comunas localizadas principalmente en las parroquias de Pifo, El Quinche y Tumbaco. Las comunas localizadas en el cerro Ilaló y la comuna de Oyambarillo en Tababela son las que han expresado mayor preocupación por el avance de las obras viales vinculadas al nuevo aeropuerto dado que algunas de las carreteras atraviesan barrios conformados por comuneros.

La transformación de las relaciones productivas y el avance del proceso urbanizador significaron también la transformación de una organización social de tipo comunitaria que estaba presente en la zona desde la época colonial. Esta situación fue impulsada por la Ley de Desarrollo Agrario de 1994 que permitió la división y legalización de títulos individuales de propiedad sobre las tierras comunales<sup>4</sup>. En la práctica la LDA ocasionó una confrontación con la Ley de Comunas, ya que si bien la primera permitía la libre división de comunas con el único requisito de contar con la aprobación mayoritaria de sus miembros, en la Ley de Comunas se requería de manera obligatoria contar con la aprobación de parte del Ministerio de Agricultura para la división de los predios comunales. La LDA permitió la legalización de muchas particiones de hecho en tierras de familias de comuneros y el acceso a servicios complementarios como es el crédito. Sin embargo, muchas tierras comunales han entrado al mercado de tierras para ser adquiridas por terceros extraños a la comunidad; se han favorecido fraccionamientos con extensiones mínimas poco productivas; se generaron conflictos entre comuneros por linderación y delimitación individual para posterior titulación de las tierras (Navas, 1998).

Para autores como Castillo y Beilock (2003) “la principal causa de la pérdida de tierras por parte de los comuneros fue que la combinación del tipo de inversión hecha por el gobierno ecuatoriano y la estructura comunal de la tenencia de tierras

---

<sup>2</sup> No existe información sobre la distribución o ubicación de las comunas en las zonas rurales del DMQ y las pocas investigaciones están centradas en estudios de caso sobre aspectos identitarios o de gestión de recursos naturales y culturales sin mayor información respecto de límites y linderos o conflictos sobre tenencia de la tierra.

<sup>3</sup> La Ley de Comunas fue expedida en 1937 como iniciativa del ejecutivo para legalizar comunidades, anejos y sitios que tuvieran una población de más de 50 habitantes, incluidos mujeres y niños. Esta Ley otorga personería jurídica a las comunas, capaz de ejercer derechos y contraer obligaciones, siendo el cabildo el órgano de representación. Entre comuneros se realizan contratos para el usufructo de la tierra, que en ocasiones son protocolizados ante notarios para elevarlos a escritura pública. Algunas comunas conservan aún tierras de uso colectivo para el pastoreo o la protección de determinados ecosistemas y fuentes de agua.

<sup>4</sup> En su art. 22 la LDA indica que: "Las comunas legalmente constituidas que deseen la partición entre sus miembros de la totalidad o de una parte de las tierras rústicas que les pertenecen comunitariamente, podrían proceder a su fraccionamiento previa resolución adoptada en asamblea general por las dos terceras partes de sus miembros. Sin embargo, se prohíbe el fraccionamiento de los páramos, así como de las tierras destinadas a la siembra de bosques. Así mismo, las comunas se podrían transformar, por decisión de las dos terceras partes de sus miembros, en cualquiera de las formas asociativas establecidas en las Leyes de Cooperativas y de Compañías. Las operaciones contempladas en este artículo estarán exentas de tributos. Podrían realizarse refundiciones, compensaciones o pagos que hagan factible las operaciones mencionadas en forma equitativa".

incrementó la valoración, es decir los precios de reserva, de la tierra para aquellos agentes externos a las comunas, mientras al mismo tiempo, produjo una disminución de esa valoración para los comuneros.” Al momento las comunas han vendido aproximadamente 91% de tierras potencialmente irrigables a grandes productores y especuladores de tierras.

## **2. Las intervenciones públicas en el área suburbana**

En el campo de la planificación, según el artículo 14 de la Ley de Régimen Municipal, es función de las municipalidades la planificación del desarrollo cantonal; elaborar los planes, programas y proyectos de desarrollo cantonal; dirigir el desarrollo físico del cantón y la ordenación urbanística; aprobar los planes reguladores de desarrollo físico cantonal y los planes reguladores de desarrollo urbano; controlar el uso del suelo en el territorio del cantón; aprobar o rechazar los proyectos de parcelaciones o de reestructuraciones parcelarias formuladas dentro de un plan regulador de desarrollo urbano. En definitiva, las municipalidades tienen que ver con la planificación de obras públicas, actividades y acciones tendientes a incidir en el incremento de valor del suelo.

Por otra parte, el municipio está encargado de la ejecución de muchas de las obras para la dotación de servicios básicos, sea de manera directa o por concesión, según la legislación vigente. El Consejo Municipal es el encargado de “decidir cuáles de las obras públicas locales deben realizarse por gestión municipal, bien sea directamente o por contrato o concesión, y cuáles por gestión privada y, si es el caso, autorizar la participación de la municipalidad en sociedades de economía mixta”. En el caso del Distrito Metropolitano de Quito, las empresas municipales encargadas de la construcción de obras públicas que crean plusvalía son: Empresa Metropolitana de Obras Públicas, Empresa Metropolitana de Aseo, Empresa Metropolitana de Alcantarillado y Agua Potable, Empresa Municipal de Servicio y Administración de Transporte; y, Empresa Metropolitana de Rastro.

### **La planificación territorial de las áreas suburbanas**

La planificación de Quito surge con el Plan Regulador de Jones Odriozola (1942) basado en un “modelo jerárquico, especulativo y segregativo”. La planificación del Área Metropolitana de Quito tiene sus orígenes a mediados de los años 70 con el Plan Quito pero no se consolida como propuesta hasta los 80 y de manera más efectiva en 1993 cuando se adopta la Ley de Distrito Metropolitano que esclarece las competencias del Municipio de la ciudad. En 2000 se emite el Plan General de Desarrollo Territorial que incorpora diversos instrumentos de planificación del crecimiento urbano y suburbano entre los cuales destaca el Plan de Uso y Ocupación del Suelo. En 2006 y 2007 se formulan los Planes Parciales para los valles de expansión de la urbe y se formula una propuesta para la gestión del suelo no urbanizable. Adicionalmente, se incursiona en la gestión ambiental a través del Programa de Saneamiento Ambiental de la Empresa de Agua Potable y Alcantarillado que promueve planes de manejo de áreas de protección ecológica.

La producción legal del suelo urbano en áreas periféricas se realiza a través de parcelaciones individuales, lotizaciones y urbanizaciones que fomentan el crecimiento horizontal de la urbe. Existen pocos casos de crecimiento vertical, usualmente

concentrado en los pequeños centros urbanos de parroquias rurales y en áreas de mayor presión para usos de suelo comerciales (Cumbayá y Tumbaco).

La producción ‘ilegal’ de suelo usualmente se asocia a formas no reconocidas por la municipalidad para el fraccionamiento de la tierra que corresponden a lotizaciones para sectores populares que se realizan sin los permisos correspondientes y que, usualmente, carecen de los servicios urbanos. Sin embargo, existe otra forma de producción ‘ilegal’ de suelo asociada a sectores de ingresos medios y altos en zonas de expansión urbana que se realiza mediante fraccionamientos y construcciones no autorizadas en áreas de protección ecológica o suelos agrícolas. Ante la imposibilidad formal de urbanizar se han promovido procesos subdivisión de tierras bajo la modalidad de huertos agrícolas, fraccionamiento predial por derechos y acciones, o bajo el régimen de propiedad horizontal. Expertos señalan que hay represamiento de la oferta inmobiliaria o valores erráticos debido a la expectativa de esta nueva infraestructura. Si comparamos el avalúo catastral del suelo urbano y rural en las parroquias orientales del DMQ con las urbanizaciones legales e irregulares existentes observamos importantes discrepancias en el territorio considerado como “rural”.

Si bien la tradición de planificación local sirve para definir las directrices para la estructura territorial de la ciudad y adecuar la institucionalidad a los requerimientos de gestión, aún existen inconsistencias entre los diversos instrumentos, particularmente entre: el Plan de Uso y Ocupación del Suelo (PUOS); el catastro municipal; la dotación de servicios por parte de las empresas municipales; y la aprobación de lotizaciones, urbanizaciones y construcciones por parte de las Administraciones Zonales.

### **Los grandes proyectos en la periferia urbana**

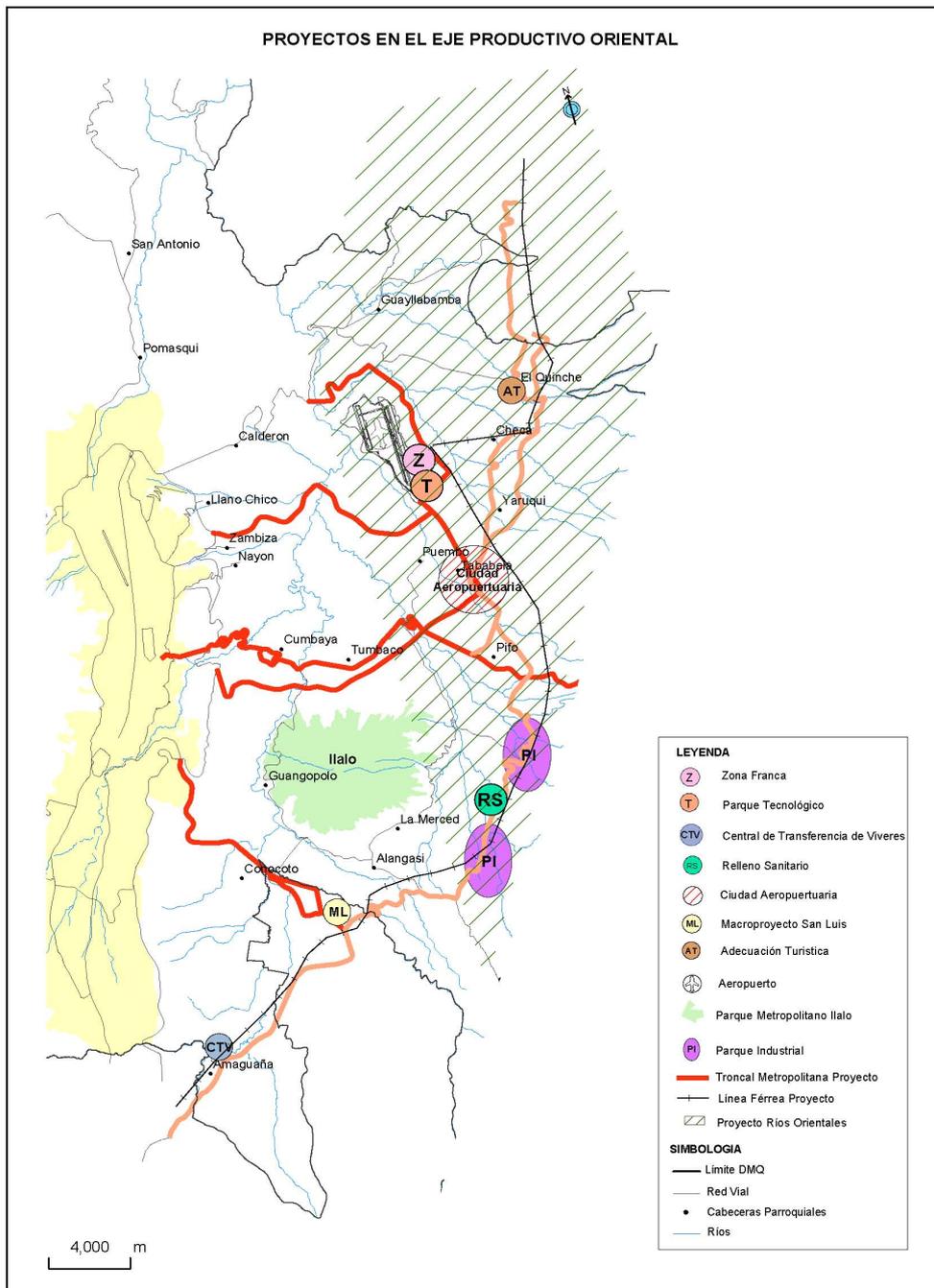
Los esquemas directores de la planificación del Distrito Metropolitano potencian la franja periurbana e impulsan importantes proyectos que buscan la competitividad de la región de Quito, siendo el más importantes y visible el proyecto “Aerotrópolis”, diseñado como un polo de desarrollo económico y territorial que incluye la construcción del nuevo aeropuerto internacional, una zona franca, un parque tecnológico y una plataforma logística. Existen además otros grandes proyectos de alto impacto que se encuentran localizados en este sector de la periferia de Quito:

- El sistema vial periférico a la ciudad de Quito mediante la ampliación, mejoramiento o construcción de autopistas de acceso y circunvalación la urbe<sup>5</sup>.
- El Relleno Sanitario del Inga cuenta con una superficie aproximada de apenas 4 hectáreas y es el lugar de depósito final de los residuos de la capital.
- El polígono industrial con una clasificación de “alto impacto” se localizará al sur de la Parroquia de Pifo.
- El Proyecto Paluguillo para la dotación de agua potable al nuevo aeropuerto de Quito y las parroquias de Tumbaco, Pifo, Puembo y Tababela.

---

<sup>5</sup> En el período 1997-2007 se han construido los acceso Norte y Sur de la ciudad, el túnel que conecta el sector administrativo-financiero con el valle de Cumbayá-Tumbaco y las carreteras de circunvalación como el “Corredor Periférico Oriental” y la “Intervalles”.

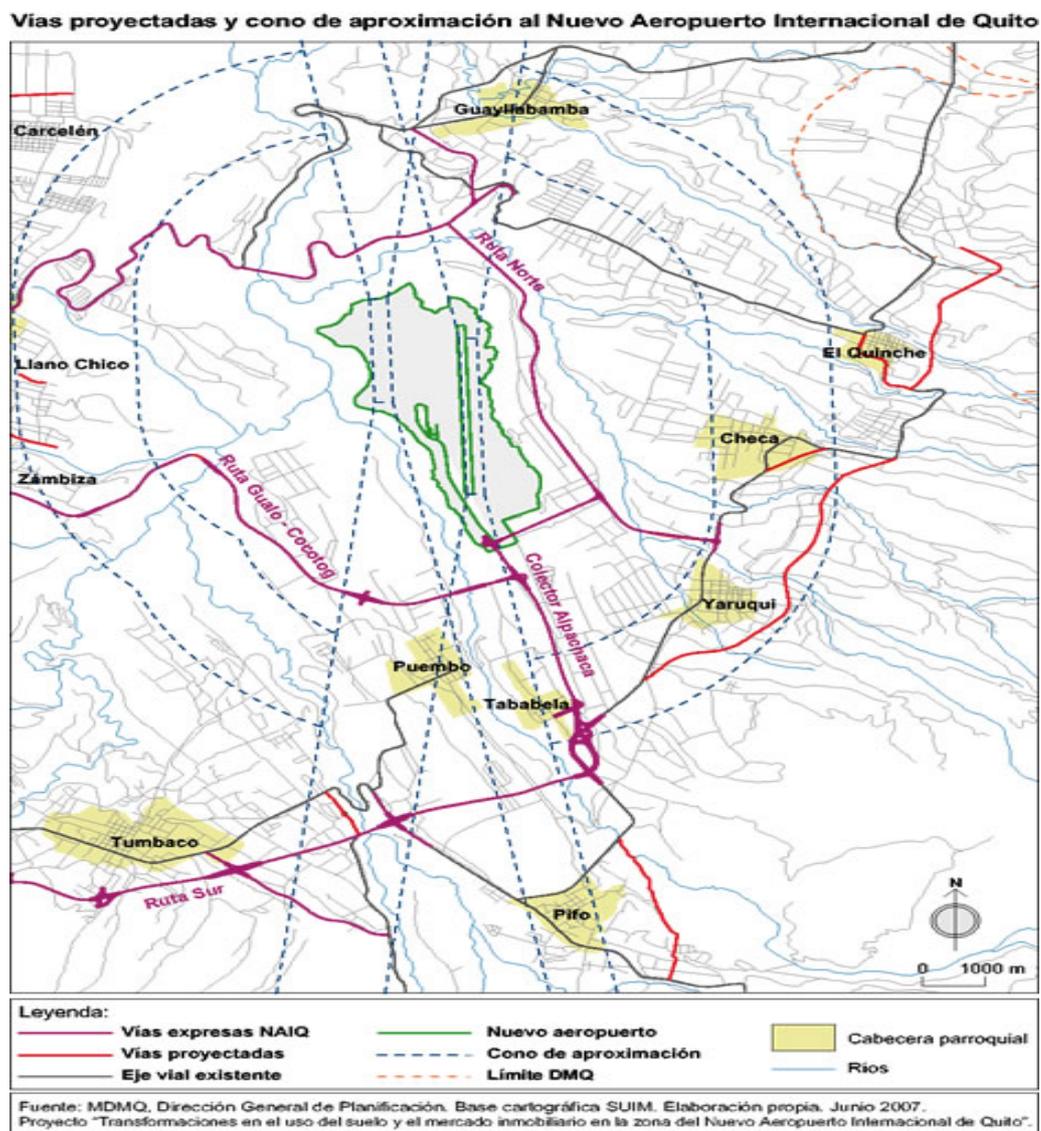
- El Proyecto Ríos Orientales (PRO) de la Empresa Municipal de Agua Potable y Alcantarillado prevé atender la demanda futura de agua potable y uso industrial del DMQ, así como para suministrar la energía hidroeléctrica durante las próximas décadas. El proyecto implica el trasvase de recursos hídricos desde la vertiente amazónica de la cordillera central con un caudal de un 17 m<sup>3</sup>/s y una generación hidroeléctrica de 20MW.



**Figura 3. Proyectos en el eje productivo Oriental**  
Fuente: Elaboración propia.

El diseño de grandes proyectos de infraestructura en la periferia urbana plantea el desafío de construir ciudad, generando impactos positivos en la estructura y funcionamiento del sistema urbano y en el territorio en su conjunto. El caso del Nuevo Aeropuerto Internacional de Quito constituye un ejemplo de las tensiones derivadas en el proceso de reforma del estado y descentralización de competencias, la búsqueda de conectividad a fin de asegurar la inserción de la ciudad y su área de influencia a la economía globalizante y los cambios en el paradigma de desarrollo y los modelos de gestión territorial.

### El caso del Nuevo Aeropuerto Internacional de Quito



**Figura 4. Vías proyectadas y cono de aproximación al Nuevo Aeropuerto Internacional de Quito**

Fuente: MDMQ. Dirección General de Planificación. Base cartográfica SUIM. Elaboración propia., Junio 2007.

El Nuevo Aeropuerto Internacional de Quito (NAIQ) estará localizado en la zona de Tababela y Pumbelo, a aproximadamente 25 kilómetros al Este de Quito, y prestará sus servicios a partir del año 2009. Se estima que el aeropuerto tendrá capacidad para recibir a más de cuatro millones de pasajeros por año y 270 mil toneladas de carga. El proyecto “aerópolis” que se extiende sobre una superficie de 1.500 hectáreas, de las cuales 540 corresponden al área de servicios aeroportuarios y la zona franca; se estima que el proyecto genera un área de influencia directa asociada a las vías de conexión hacia la ciudad de aprox. 12.000 ha correspondientes a las parroquias nor-orientales del Distrito Metropolitano de Quito. Las actividades industriales, comerciales y de servicios (turísticos y de transporte) dentro de la zona franca, incluyendo la construcción del nuevo aeropuerto se beneficiarán de exoneraciones tributarias por un período de 20 años.

El desarrollo nuevo aeropuerto en el sector de Tababela fue concebido hace cerca de 30 años pero recién en noviembre de 2000, al amparo de la Ley de Descentralización y Participación Ciudadana emitida en 1998, se descentralizaron las competencias que facultan al Municipio de Quito la construcción y administración del nuevo aeropuerto, así como la operación del aeropuerto Mariscal Sucre y la instalación de una zona franca. El Municipio constituyó la Corporación Aeropuerto y Zona Franca de Quito [CORPAQ]<sup>6</sup> la cual realizó estudios preliminares para la formulación de las bases de la licitación internacional y la convocatoria pública y asumió las funciones, atribuciones y recursos de la Dirección de Aviación Civil.

La concesión para los estudios, diseño y construcción del NAIQ se realizó con la modalidad “Swiss Challenge” (contrato llave en mano a un precio fijo) siendo la Canadian Commercial Corporation (CCC) la ganadora de la licitación. En el año 2002, en plena crisis del sistema financiero, inicio de la dolarización y situaciones recurrentes de inestabilidad política y gobernabilidad, se suscriben contratos preliminares de concesión y de construcción del NAIQ en los que se establecen como responsabilidades del concesionario y se constituye el Consorcio Quiport-ADC-AECON para el financiamiento, diseño, construcción y operación de estos aeropuertos, garantizando la continuidad en la operación aeronáutica.

El proceso de negociación de los detalles del proyecto para la firma del contrato y de negociación con prestamistas para el financiamiento de la inversión<sup>7</sup> concluyó en 2005. El contrato de concesión entró en plena vigencia a partir de enero de 2006 y en marzo del mismo año se declaró como la fecha de inicio de la construcción y en el mes de junio se inició el desembolso de los recursos crediticios.

---

<sup>6</sup> La CORPAQ fue creada como entidad jurídica de derecho privado, con finalidad social, sin fines de lucro mediante Resolución No. 114 del cabildo del DMQ, de 25 de octubre de 2000. Se transfieren a la CORPAQ: las funciones, atribuciones y recursos de la Dirección de Aviación Civil y de la Antigua Comisión de Aeropuertos; los terrenos destinados al nuevo aeropuerto así como todos los equipos, instalaciones y bienes del aeropuerto Mariscal Sucre; se le faculta a celebrar todos los contratos para la administración de tales bienes y de la Zona Franca.

<sup>7</sup> El proyecto tiene una inversión estimada de 430 millones de dólares financiada por Overseas Private Investment Corporation [OPIC], dependencia del gobierno norteamericano para financiar proyectos en el exterior, otorga un crédito por 200 millones de dólares; el Banco Interamericano de Desarrollo [BID] financia 75 millones; la Export Development Canada [EDC], agencia del Canadá financia 37.5 millones de dólares; y el Eximbank, auspiciada por el Gobierno de Estados Unidos, aporta 59.3 millones. El nuevo aeropuerto es una obra 100% privada en la cual ni el Gobierno del Ecuador ni el Municipio de Quito proveerán ningún financiamiento ni garantías financieras.

La construcción del nuevo aeropuerto internacional de Quito y sus obras complementarias no ha estado exenta de críticas. Existen diversos niveles de oposición respecto de la instalación del aeropuerto en la meseta de Tababela:

- En el *plano político*, la polémica reitera que la negociación para la construcción del aeropuerto tuvo irregularidades que ponen en peligro la situación económica del propio Municipio por lo que se solicitó la auditoría al contrato de construcción de la Terminal aérea de Quito con el propósito de cuidar las inversiones públicas. El modelo de gestión, que implica la concesión de activos municipales<sup>8</sup>, el incremento de las tasas aeroportuarias y el crecimiento de la deuda externa municipal<sup>9</sup>, han sido duramente cuestionados por el gobierno del presidente Rafael Correa quien solicita la revisión de los convenios de concesión, la participación del gobierno local y nacional en las utilidades derivadas de la operación del aeropuerto internacional y la distribución de los beneficios hacia otros aeropuertos del país que tiene bajos niveles de rentabilidad y que demandan un subsidio estatal para su funcionamiento.
- En cuanto a las *competencias* para la operación del aeropuerto, la Dirección de Aviación Civil [DAC] reclamó en diversos momentos su potestad como único organismo que regula la construcción de aeropuertos, helipuertos o aeródromos y cuestionó los acuerdos de transferencia de competencias a la Municipalidad. Una de las principales preocupaciones de la DAC fue la pérdida de los ingresos generados por tasas aeroportuarias. En junio 2007 se reabre la polémica y solicita a la corporación Quiport que presente los planos del nuevo aeropuerto de Quito y tramite la obtención de permiso respectivo para ejecutar los trabajos indicando que los responsables de la obra no han tenido la autorización previa por parte de la DAC, conforme establece el artículo 29 del Código Aeronáutico. Esta polémica se ampara en que, según la Ley de Aviación Civil, antes de que las nuevas facilidades aeroportuarias entren en funcionamiento, la DAC mediante resolución, debe calificar las instalaciones y autorizar su funcionamiento.<sup>10</sup>
- En cuanto a la *operación aeronáutica* del NAIQ, la Federación Ecuatoriana de Tripulantes Aéreos [FEDTA] Asociación de Pilotos expresó su preocupación por el ocultamiento de la información técnica de factibilidad aeronáutica, estudios geofísicos, meteorológicos, etc. e hicieron observaciones a la ubicación de la terminal aérea indicando que las condiciones climáticas hacen difícil la operación aeronáutica.

---

<sup>8</sup> La concesión de servicios de agua potable y alcantarillado de las Parroquias Orientales, tiene la oposición de diversos sectores no gubernamentales por considerar que el Municipio de Quito con el apoyo del BID ha iniciado un proceso de privatización del agua potable en la capital en convenio con el Consejo Nacional de Modernización (CONAM).

<sup>9</sup>La deuda externa municipal se triplicó en los últimos seis años. Las inversiones se destinaron a ejecutar obras viales, de saneamiento ambiental, de protección de las laderas, de recuperación del Centro Histórico y de planes de vivienda. Las principales instituciones internacionales que han financiado las obras en la ciudad son el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Corporación Andina de Fomento (CAF).

<sup>10</sup> [http://www.elcomercio.com/solo\\_texto\\_search.asp?id\\_noticia=75236&anio=2007&mes=6&dia=5](http://www.elcomercio.com/solo_texto_search.asp?id_noticia=75236&anio=2007&mes=6&dia=5)

- Desde el punto de vista *histórico-identitario*, el hallazgo de un sitio arqueológico en el lugar correspondiente a la terminal aeroportuaria abrió el debate sobre la pertinencia de prospección y preservación arqueológica del nuevo aeropuerto internacional de Quito. Desde el 2002, bajo la vigilancia del Instituto de Patrimonio Cultural, se realiza una intervención que incluye la recaudación de piezas de material cerámico, lítico, óseo y otros. El material se encuentra en fase de clasificación para su posterior exhibición museográfica.
- Desde los *gremios profesionales* existen diversas posiciones. Por una parte, el Colegio de Arquitectos enfatiza sus propuestas en la necesidad de que el problema de tráfico en el valle de Tumbaco sea analizado de manera integral y que se admita el desarrollo urbanístico del actual aeropuerto de Quito, el cual fue declarado cómo espacio público. La Asociación de Profesionales Independientes lideró un análisis de viabilidad de las propuestas viales señalando alternativas para fomentar la construcción de la vía por Oyacoto.<sup>11</sup>
- Los *sectores productivos* han apoyado la construcción del aeropuerto como un factor determinante en la competitividad de la región. Sin embargo, en 2004 la Cámara de la Construcción de Quito, ACCE y CICP, emitieron un documento en el que sugieren que se efectúe una evaluación ambiental más detallada de la ruta Sur y que se incluya también una definición más precisa de las medidas de mitigación a implementar. En junio 2006 el Consejo de Cámaras y Asociaciones de la Producción de Pichincha entregó al alcalde de Quito un inesperado respaldo de los sectores productivos de la provincia a través de una carta oficial en la que se expresa que el desarrollo del proyecto (la construcción del aeropuerto y la zona franca) es de prioridad para la ciudad y el norte del país.
- Los *moradores* de la zona han expresado su rechazo a las vías tanto en lo relativo a su trazado y diseño como a su potencial concesión. El Frente de Defensa de Tumbaco lidera una oposición a la construcción de la ruta Sur como vía expresa en trinchera. Esta posición es apoyada por propietarios de la zona afectados por expropiaciones<sup>12</sup> y por las comunas que ven afectados sus territorios por vías de alta velocidad, particularmente aquellas que su ubican en la margen norte del Cerro Ilaló y las del sector de Zámbriza-Gualo-Cocotog.
- En el área de influencia del actual aeropuerto internacional Mariscal Sucre, el accidente aéreo de finales de 2007 presiona por la salida del aeropuerto de la ciudad y también genera expectativas por el incremento de la constructibilidad y la transformación de las 150ha en un parque urbano. Existen diseños urbanísticos y se están explorando mecanismos de captación de plusvalías

La construcción del sistema vial de acceso al aeropuerto representa además una tensión entre los impactos locales y las necesidades específicas del proyecto de ingeniería vial de una autopista de alta velocidad. Las razones expuestas por

---

<sup>11</sup> Acta de la Sesión Ordinaria del Consejo Metropolitano del 19 de Junio de 2003.

<sup>12</sup> Desde los años 70 existe un derecho de vía establecido por el Ministerio de Obras Públicas de la época. Sin embargo las irregularidades en el traspaso de competencias al Municipio, posteriormente al Consejo Provincial y nuevamente al Municipio generaron vacíos e inconsistencias apoyadas por la convicción popular de que la “vía no se hace”. Adicionalmente, la Administración Zonal Tumbaco otorgó permisos de construcción en zonas de resguardo de vía lo que implica afectar viviendas que cuentan con documentos municipales en regla.

asociaciones de vecinos y profesionales, sumadas a los estudios técnicos, los altos costos para la realización efectiva de la vía en trinchera y la necesidad de solucionar de manera integral el problema del tránsito en el valle de Tumbaco-Cumbayá promovieron una redefinición del diseño de la vía sur por parte de las autoridades municipales<sup>13</sup>. Sin embargo, estudios posteriores resaltaron la importancia de construir las tres vías proyectadas y dada la conflictividad en el sector de la ruta sur, la cual atraviesa la zona más consolidada, se optó por garantizar la conexión ciudad-aeropuerto y construir en una fase inicial la ruta por Cocotog.

Dado el contexto de conflictividad social y política para la ejecución de la obra la Municipalidad ha relegado a segundo plano la captación de plusvalías derivadas de los proyectos de inversión asociados al NAIQ. Sin embargo de ello, el Municipio apuntala mecanismos de gestión del suelo urbano que garanticen una cierta autonomía para incidir en el modo de desarrollo territorial. En este contexto es necesario recordar que las negociaciones de adjudicación de la concesión pretendían incorporar el terreno del actual aeropuerto, localizado en el área central de la ciudad, como parte de los beneficios de la concesionaria. El Municipio privilegió la dotación de espacios públicos y equipamientos a fin de garantizar que dicho terreno sea utilizado como un parque urbano e impulsa un debate en torno a posibilidades de desarrollo mediante el incremento de los coeficientes de uso del suelo y ocupación del territorio en el área aledaña al Aeropuerto Mariscal Sucre, que actualmente está afectada por las restricciones de construcción dadas por el cono de aproximación al aeropuerto. Por otra parte, la Corpaq negoció con el consorcio de empresas concesionarias Quiport para que la mitad del área destinada a zona franca sea de administración directa del Municipio.

### **3. Instrumentos de gestión del suelo urbano y captación de plusvalías**

Los principales mecanismos de gestión territorial se encuentran asociados al Plan General de Desarrollo Territorial y al Plan de Uso y Ocupación del Suelo. La cabal ejecución de dichos planes está vinculada a instrumentos, programas y acciones tendientes a garantizar la ejecución de la planificación y resguardar el crecimiento urbano. La gestión del suelo urbano y la captación de plusvalías<sup>14</sup> derivadas de las intervenciones públicas es un elemento que está presente en diversos instrumentos que se presentan a continuación:

- *Límite urbano*: a través de los instrumentos de planificación se precisan las áreas urbanas, urbanizables y no urbanizables así como la normativa para la subdivisión predial identificando los coeficientes de uso y ocupación del suelo e identificando los proyectos estructurantes para el territorio parroquial. La única manera que existe en el MDMQ de reconocer una ganancia de plusvalías es el paso de un predio de rústico a urbano en donde la valoración del terreno

---

<sup>13</sup> El 6 de julio de 2006 el Consejo Municipal emite la Ordenanza de la Red Vial básica para el desarrollo de la zona Nororiental de Quito. Esta red se conforma por las rutas Sur, Zámbriza, Interoceánica optimizada y Norte, de las cuales se determinó la construcción de la ruta sur como prioritaria a un costo de 124 millones de dólares aproximadamente. La vía fue rediseñada para reducir el área de afectación de 100m a 50m con una vía expresa central con peaje y vías laterales de servicio en un diseño que incluye ciclovías, veredas para circulación peatonal y aumento del coeficiente de uso del suelo en los predios afectados/beneficiados por el paso de la carretera.

<sup>14</sup> La captura de plusvalías se aplica a cualquier imposición o herramienta de planificación que tenga como finalidad distribuir los aumentos del valor del suelo. (Furtado, 2000)

y de la construcción (e incluso la metodología de cálculo y las tasas asociadas al impuesto predial cambian) se incrementan considerablemente.

- *Catastro municipal*: tiene un desfase histórico de casi una década, pese a que en 2005 se realizó una reprogramación del catastro urbano incluyó la constitución de 2 460 unidades de valoración, para los 600 mil predios del Distrito en áreas de intervención valorativa. La información predial se actualiza de manera permanente en caso de legalización de barrios y construcciones, traspaso de dominio, autorizaciones para la subdivisión predial o permisos de construcción, a través de un sistema de información interconectado entre dependencias municipales.
- *Avalúo catastral a valor comercial*: la reforma a la Ley Orgánica de Régimen Municipal (de septiembre del 2004), señala que obligatoriamente las municipalidades deberán actualizar catastros y valores de las propiedades cada bienio, comenzando en 2005, a fin de derogar la brecha entre los conceptos de avalúo comercial y de avalúo imponible y determinar el valor del inmueble a precios reales o de mercado, incluyendo la valoración del suelo y la valoración de las edificaciones o construcciones, bajo el criterio de costos de reposición (depreciación). Así, el “valor de la propiedad” corresponderá al precio comercial o de mercado de cada propiedad, que será el referente para toda operación relacionada con el predio.
- *Área de intervención valorativa (AIVA)*: pueden ser un barrio o parte del mismo, urbanizaciones, lotizaciones, ejes viales, unificadas por el puntaje obtenido mediante la valorización de zonificación y construcción, características topográficas, infraestructura, y valores de mercado. También se tomará en cuenta el valor de depreciación, que será del 1% anual para las construcciones de hormigón armado y 2% para otros tipos de construcciones. Los predios que no excedan los 3 750 dólares no pagarán el impuesto predial. En los casos de la tercera edad, si el patrimonio no es mayor a 500 salarios básicos unificados, se los exonerará del pago. En 2005 se determinaron *AIVAS urbanas* con precios de mercado menos una deducción del 30% del valor comercial del suelo con el fin de que el Municipio no se constituya en agente especulador<sup>15</sup>. Las *AIVAS rurales* se determinaron en función de las aptitudes agrícolas del suelo y factores claves para la productividad agropecuaria tales como disponibilidad de riego. En este último caso se buscó privilegiar la producción primaria y no se consideró la disponibilidad de servicios urbanos tales como agua o alcantarillado o la existencia de urbanizaciones rurales consolidadas.<sup>16</sup>
- *Criterios de progresividad en el cobro de tributos*: Las AIVAS fueron estandarizadas para establecer la sectorización económica del suelo urbano en el DMQ en base a una tabla progresiva que posee 11 categorías, siendo el sector 1 la zona de más valor económico del suelo y la zona 9 la de menos valor. Las categorías 0 y 10 corresponden a equipamiento municipal. Estos sectores sirven de base para la definición de rangos en el cálculo de tasas e impuestos.

---

<sup>15</sup> Tasadores y corredores inmobiliarios señalan que el avalúo catastral de zonas urbanas sirve de referencia para la fijación de precios del suelo y acceso a créditos hipotecarios.

<sup>16</sup> Esta situación genera un diferencial entre el avalúo catastral y el avalúo comercial de más de 100 veces, particularmente en las mesetas de Tumbaco, Puenbo, Tababela y Yaruquí.

- *Impuesto predial urbano:* La tarifa impositiva es determinada por la Municipalidad con rangos que oscilan entre un mínimo del 0.25 por mil y un máximo del 5 por mil, con factores de corrección en función de la ubicación del terreno, los metros de construcción
- *Impuesto predial rural:* la municipalidad no ha avanzado en la actualización del catastro rural<sup>17</sup>. En las áreas suburbanas existen contradicciones en la aplicación de los instrumentos, existen AIVAS identificadas como urbanas en donde
- *Impuesto de alcabala:* tiene como hecho generador la realización de actos y contratos derivados de operaciones de transferencia de dominio de inmuebles y constitución y traspaso de usufructo, uso y habitación relativos a dichos bienes. Cuando un bien inmueble es objeto de compra venta, dicha transacción es gravada con un impuesto equivalente al 1% del valor del referido bien. En el caso ecuatoriano las entidades que efectúan el cobro de este tributo son las municipalidades y los consejos provinciales, como adicional en el 0,15%.
- *Impuesto a las utilidades en la compra venta de predios urbanos y plusvalía:* grava al beneficio económico real que obtienen los vendedores de inmuebles al enajenarlos. Las reformas de 2005 plantean que la base imponible mínima será el “valor de la propiedad” y consecuentemente la tarifa impositiva se reduce al 1 por ciento. La base imponible de este impuesto resulta de restar del precio de venta, los siguientes rubros: el precio de adquisición, las contribuciones especiales o de mejora generadas a cargo del vendedor, 5 por ciento por cada año transcurrido desde la adquisición del bien a partir del segundo, y la desvalorización de la moneda. Sin embargo, no existen cargos adicionales para los predios que adquieren un mayor coeficiente de ocupación del suelo o que han sido beneficiados de mayores índices de constructibilidad, por ejemplo, incremento del número de pisos de edificación.
- *Impuesto al solar no edificado:* cuando un terreno es adquirido por una persona y en éste no se ejecuta ningún tipo de obra, la legislación reconoce la capacidad de la Municipalidad para castigar al propietario con el pago de un impuesto a la no utilización o subutilización del territorio. En tal sentido, el art. 318 de la Ley de Régimen Municipal establece un recargo anual del dos por mil, que gravará a los solares no edificados hasta que se realice la edificación en el terreno determinado. Esta decisión es adoptada especialmente para los terrenos denominados en “engorde”; es decir, lotes que se encuentran abandonados a la espera de que su precio se incremente, sea por creación de plusvalía o por especulación inmobiliaria. Asimismo, la legislación ecuatoriana prevé un recargo por construcciones obsoletas que equivale al 1% del valor de la propiedad que consta en el catastro.

---

<sup>17</sup> Este instrumento técnico estaba a cargo de la Dirección Nacional de Avalúos y Catastros (DINAC) que remitía anualmente la emisión predial rural a cada municipio para que se proceda con la recaudación. Con las reformas tributarias de 2005, los municipios están conminados a generar catastros rurales y aplicar impuestos prediales a partir de 2008. Algunos municipios han avanzado en catastros rurales multifinalitarios con apoyo del Programa de Regularización y Administración de Tierras Rurales (con apoyo del BID), pero la gran mayoría de municipios no cuenta con capacidades locales para avanzar en este proceso.

- *Contribución especial de mejoras*: es un mecanismo para recuperar los costos de inversión de infraestructura vial en el Distrito y que se cobra en función del impuesto predial urbano.
- *Incremento del coeficiente de ocupación del suelo con fines de protección patrimonial*: en áreas históricas los predios que tienen edificaciones inventariadas, no monumentales, podrán ser compensados en los coeficientes de ocupación del suelo para el incremento de la constructividad en terrenos adicionales edificables en el mismo predio bajo las condiciones de ocupación y características morfológicas determinadas por la Dirección de Planificación Territorial.
- *Donación de terrenos en procesos de subdivisión predial o urbanización*: los fraccionamientos prediales en áreas urbanas y rurales tienen la obligación de donar el 10% del terreno para áreas verdes o equipamientos comunitarios.
- *Desarrollo urbanístico para vivienda de interés social*: la Municipalidad, a través de empresas públicas ha impulsado proyectos de vivienda y adquisición de suelo a precios preferenciales en el norte y sur de la ciudad. Se exploran posibilidades de consolidar una centralidad urbana en el sector del nuevo aeropuerto que además garantice el acceso a suelo urbanizado a sectores populares.
- *Regularización de asentamientos humanos y construcciones*: los asentamientos de hecho han sido reconocidos y regularizados<sup>18</sup> con una legalización a posteriori de la producción de suelo urbano por parte de los sectores poblacionales de escasos recursos. Este programa no benefició a asentamientos ubicados en zonas de riesgo o de protección ecológica. Las construcciones irregulares fueron legalizadas mediante disposiciones transitorias que permitían obtener permisos de construcción aún cuando no contasen con autorizaciones municipales o se encontrasen fuera de la norma.
- *La donación del 25% del impuesto a la renta*<sup>19</sup> de los contribuyentes domiciliados en Quito ha impulsado diversos programas y proyectos de manejo ambiental, incluyendo la realización del plan de manejo ambiental del cerro Ilaló, la reforestación de quebradas o el manejo de residuos sólidos en el DMQ.

Los instrumentos arriba mencionados no han estado orientados a la captación de plusvalías, sin embargo, han tenido un impacto sustantivo en la generación de recursos para el financiamiento del desarrollo territorial de la ciudad y han permitido impulsar obra pública en barrios de menores ingresos económicos, particularmente con la ampliación de la cobertura de agua potable y alcantarillado, mejoramiento de espacio público o ampliación de los sistemas de transporte masivo.

---

<sup>18</sup> Desde 2001 el Municipio emprendió una campaña de regularización de viviendas, urbanizaciones, barrios y asentamientos informales con un total de 192 barrios y 41.101 lotes legalizados hasta diciembre 2007. La edad promedio de existencia de estos barrios es de 13 años. (Unidad de Suelo y Vivienda)

<sup>19</sup> Se trata de una Ley que otorga, a través de donaciones voluntarias de los ciudadanos y las empresas privadas, participación en el Impuesto a la Renta a los municipios y consejos provinciales. Fue publicada en el Registro Oficial el 15 de octubre de 1997 y en aquel entonces solo favorecía a Guayaquil. A partir del 2001, la Ley se extendió a Quito.

#### **4. Reflexiones en torno a los efectos socio-espaciales de las intervenciones públicas en áreas suburbanas**

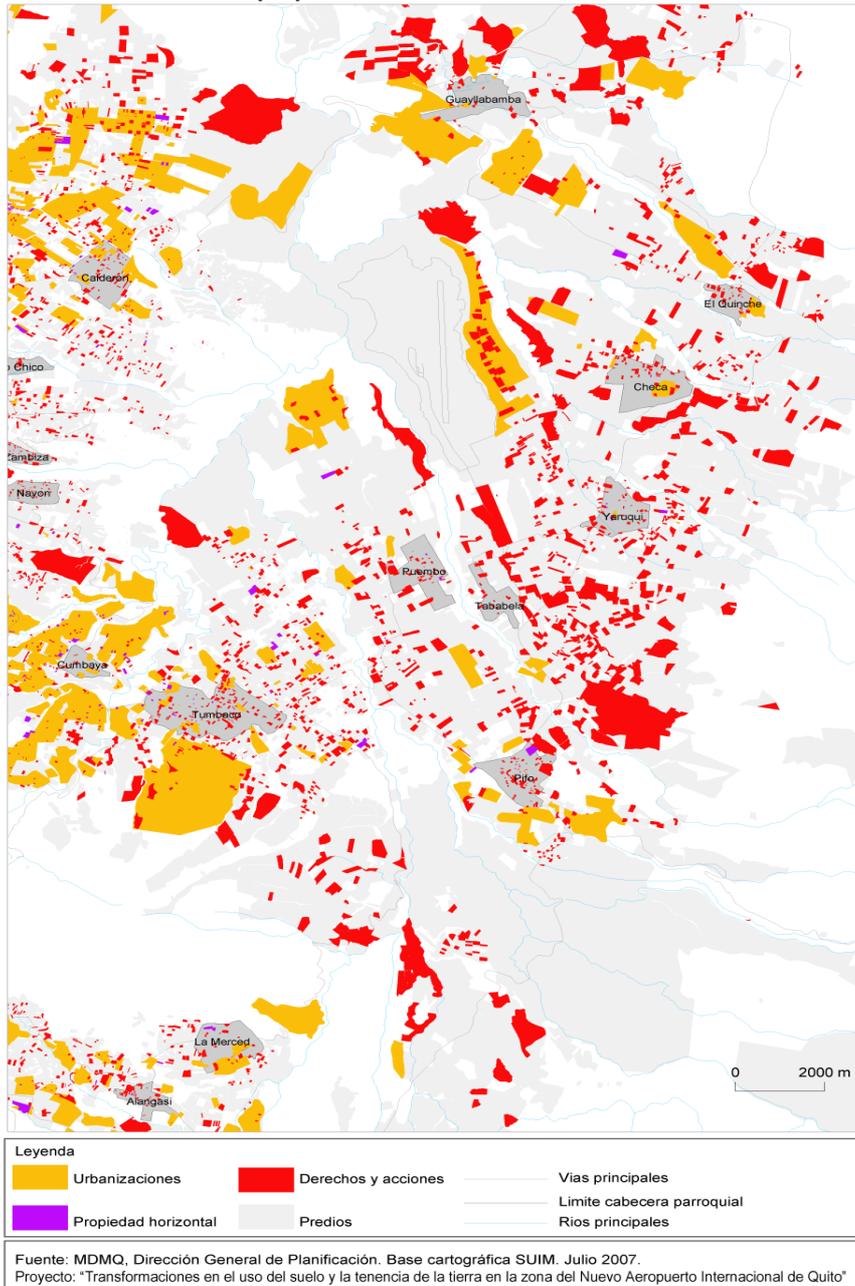
El área suburbana de Quito ha experimentado profundas transformaciones en la última década, que ponen de manifiesto un territorio en el que coexisten formas y tipos de uso del suelo heterogéneos y altamente contrastados. Los cambios se relacionan con procesos de expansión urbana, a la construcción de grandes infraestructuras metropolitanas y a la mayor vinculación de los diversos sectores agrícolas a sectores económicos urbanos. En este contexto, los mecanismos de gestión del suelo y control del límite urbano son insuficientes, más aún cuando existe presión para la urbanización asociada a la concentración de la inversión pública ya sea a través de la ampliación de la cobertura de servicios básicos o la realización de proyectos emblemáticos, especialmente aquellos generadores de centralidad o mayores flujos poblacionales.

El proceso de fraccionamiento predial suburbano genera un patrón de ocupación del suelo no previsto por la planificación territorial. El estudio de las parroquias nororientales muestra que, para el caso de Quito, existe un proceso de informalización del crecimiento urbano de clases medias y altas asociadas a la subdivisión de tierras mediante la fórmula de derechos y acciones o régimen de copropiedad, el cual no se rige bajo los parámetros de desarrollo urbano y por tanto no se encuentra obligado a cumplir con normas mínimas establecidas para procesos de lotización o urbanización. Estos fenómenos requieren un debate de la legislación nacional y de instrumentos de gestión local que regulen su aplicación.

El debate en torno a la irregularidad de los barrios periféricos se concentra en los sectores populares. En el periodo 1997-2007, los asentamientos de hecho han sido reconocidos y regularizados con una legalización a posteriori de la producción de suelo urbano por parte de los sectores poblacionales de escasos recursos y las construcciones irregulares fueron legalizadas mediante disposiciones transitorias que permitían obtener permisos de construcción aún cuando no contasen con autorizaciones municipales o se encontrasen fuera de la norma. La empresa municipal de desarrollo urbano y vivienda ha impulsado procesos de adquisición y desarrollo de terrenos orientados a la construcción de vivienda de interés social en el centro, norte y sur de la ciudad en zonas con fuerte presencia de sectores populares o áreas de renovación urbana. La falta de políticas que favorezcan la construcción de vivienda popular en áreas de expansión urbana y nuevas centralidades genera una demanda insatisfecha que por el momento no tiene una expresión concreta pero que deberá tener una respuesta. La asignación de bonos de vivienda es marginal respecto del stock y demanda habitacional.

El proceso expansivo urbano encuentra restricciones y condicionamientos provenientes de las dinámicas de diversos sistemas agroproductivos. La presión especulativa de agentes inmobiliarios que buscan consolidar la oferta de lujo y especializada para sectores de alta renta genera procesos de “gentrificación rural” en zonas en donde persisten formas de tenencia de la tierra asociadas a prácticas campesinas y rurales. Esta situación se agudiza en el contexto de un proceso de desestructuración de la organización comunitaria y titulación individual de tierras comunales.

**Fraccionamiento de la propiedad suburbana en Quito**



**Figura 5: Fraccionamiento de la propiedad suburbana en Quito**

Fuente: MDMQ. Dirección General de Planificación. Base cartográfica SUIM. Elaboración propia Junio 2007.

Adicionalmente, la construcción participativa de los planes parciales de ordenamiento territorial en las parroquias suburbanas evidencia y refuerza procesos de segregación en donde los moradores de altos ingresos y/o mayor capacidad de presión en la gestión de la administración zonal han logrado mantener la exclusividad de ciertas áreas al impedir la reducción del tamaño predial o el desarrollo de urbanizaciones orientadas a sectores populares.

Por otra parte, la falta de información oportuna respecto de los grandes proyectos de desarrollo territorial genera incertidumbre y especulación. La población de Cumbayá y Tumbaco (sectores de estratos altos) ha estado expectante a las decisiones Municipales respecto del diseño final del sistema vial de conexión al aeropuerto. La movilización ciudadana logró paralizar la realización de la denominada “ruta sur” en un contexto en donde la Municipalidad requiere garantizar conectividad ciudad-aeropuerto y en donde los costos de expropiación y de desgaste del capital político de las autoridades locales difiere el desafío de “construir ciudad” en la periferia urbana.

Finalmente cabe recalcar que existen algunos estudios de mercado del suelo en la ciudad (Jaramillo y Rosero, 1996; Tupiza y D’Ercole, 2001), seguimiento de la oferta inmobiliaria por parte de la dirección de Avalúos y Catastros para la definición de de las áreas de intervención valorativa así como también estudios de los costos para la ejecución de obras de infraestructura en los cuales se incluyen referencias al mercado del suelo a través de la estimación del valor del suelo sujeto a procesos de expropiación. Sin embargo, no existen estudios de los procesos de especulación y de la dinámica del sector inmobiliario, como tampoco información asociada a la plusvalía generada por las intervenciones públicas. Los planes parciales para el ordenamiento territorial de las parroquias suburbanas no contemplan el análisis del mercado del suelo ni tampoco realizan un seguimiento de la estructura parcelaria rural y las dinámicas de expansión más allá de la producción formal del suelo. Se requiere más investigación sistemática que apoye a la toma de decisiones, al debate legislativo y a la formulación de políticas públicas locales.

## 5. Bibliografía

- ACCIÓN ECOLÓGICA (2003), “Extractos de lo que han dicho y ha salido en los medios”,  
<http://www.accionecologica.org/webae/images/docs/urbano/aeropuerto.pdf#search=%22impacto%20del%20nuevo%20aeropuerto%20de%20Quito%22>
- ALLARD, Pablo (2002). “Si el río suena... ya no serán piedras lo que trae: Costanera Norte: Mitos, verdades y lecciones de una autopista urbana”. **Revista ARQ**, Dic. 2002, no.52, p.44-49, Santiago-Chile.
- ARANTXA, Rodríguez; ABRAMO, Pedro. 2005. **Grandes proyectos urbanos y su impacto en el mercado de suelo urbano**. Documento preparado para el Lincoln Institute of Land Policy, en: <http://www.territorioysuelo.org/documentos.shtml>
- ASTEC; Romo Consultores; León&Godoy (s/f, 2003c), “Análisis a las observaciones presentadas al estudio de selección de la vía de acceso al Nuevo Aeropuerto Internacional de Quito y complementación”, Informe Fase 1, Quito.
- BUSTAMANTE, Teodoro (1992). "Las Comunas en las Ciudades ¿Tienen Algún Sentido?" en: Serie Quito: **Comunas y Parroquias**. Ilustre Municipio de Quito, Quito-Ecuador.
- CARRION, Andrea (1998) “Dinámica de la Región Agropolitana de Quito: elementos para el estudio del uso del suelo y la tenencia de la tierra agrícola”, Proyecto DAP-Q, ORSTOM-PUCE, Quito-Ecuador.
- CARRIÓN, Diego (2002). *A Municipality Behind Reality. Urban-Spatial Transformations in Quito (1990-2000)*, TU Delft.

- CARRION, Diego; CARRION, Andrea (2001). “La tierra vacante en Quito. Estrategias de ‘engorde’ y ausencia de políticas de suelo”, Centro de Investigaciones CIUDAD, en Nora Clichevsky, **La Tierra Vacante en Ciudades Latinoamericanas**, LILP, USA.
- CASTILLO, María José; BEILOCK, Richard (2003). “Vendiendo su mejor recurso a bajo precio: El caso de los comuneros de Santa Elena”, Ecuador Debate No. 60, diciembre, Quito-Ecuador.
- D’ERCOLE, Robert, METZGER, Pascale (2002). **Los lugares esenciales del Distrito Metropolitano de Quito**, Dirección Metropolitana de Territorio y Vivienda, Quito-Ecuador.
- Dirección Metropolitana de Medio Ambiente (2005). “Plan de Manejo Integral del Recurso Suelo en el Distrito Metropolitano de Quito”, Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, Quito-Ecuador.
- Dirección Metropolitana de Territorio y Vivienda (2006), “Plan General de Desarrollo Territorial 2000–2020”, Quito-Ecuador.
- GASSELIN, Pierre, “Al’ombre des fleurs. Analyse diagnostic des systemes agraires passés et actuels de la region nord-est de Quito (Equateur)”, Institute National Agronomique Paris-Grignon, ORSTOM, mimeo, Paris, 1996.
- GRANDA, Oswaldo (2006). “Plan Parcial de Ordenamiento Territorial de las Parroquias Orientales: Puembo, Pifo, Tababela, Yaruquí, Checa, El Quinche y Guayllabamba”, Programa de Saneamiento Ambiental, EMAAP-Q, Prestamo BID 1424/OC-EC, Quito-Ecuador.
- IADB (2004), Quito International Airport (Quiport), Abstracto de Proyecto (PDF 67kb) y Estrategia Ambiental y Local (PDF 282kb) - 25 Mayo 2004.  
<http://www.iadb.org/projects/Project.cfm?project=EC-L1005&Language=Spanish>
- JARAMILLO, Jackeline., ROSERO, Wladimir (1996). **Mercado del Suelo en Quito**, Colección Quito Metropolitano, No. 13, Dirección General de Planificación, Municipio de Quito, Quito-Ecuador.
- JARAMILLO, Samuel. El papel del mercado del suelo en la configuración de algunos rasgos socioespaciales de las ciudades latinoamericanas en:  
[http://territorios.uniandes.edu.co/pdf/t02\\_a5.pdf](http://territorios.uniandes.edu.co/pdf/t02_a5.pdf)
- KINGMAN, Eduardo (1992). "Comunas Quiteñas: El Derecho a La Diversidad" en: Serie Quito: **Comunas y Parroquias**. Ilustre Municipio de Quito, Quito-Ecuador.
- METZGER, Pascale; BERMUDEZ, Nury (1996). **El medio ambiente urbano en Quito**. MDMQ-IRD, Quito-Ecuador.
- NAVAS, Mónica (1998). “Ley de Desarrollo Agrario y la Tenencia de Tierras en el Ecuador”, **Ecuador DEBATE N° 45**, Diciembre. Quito-Ecuador.
- REBOLLEDO, Loreto (1992). **Comunidad y Resistencia. El caso de Lumbisí durante la colonia**, Editorial Abya Yala, Quito-Ecuador.
- TUPIZA, Alex; D’ERCOLE, Robert (2001) “Valor del Suelo en el Distrito Metropolitano de Quito. Cartografía, análisis, metadatos”, MDMQ-IRD, Quito-Ecuador.

- VALDIVIESO, Jorge. (2005) “Propuesta para la Gestión Integral del Suelo no Urbanizable del DMQ”, Programa de Saneamiento Ambiental, EMAAP-Q, Prestamo BID 1424/OC-EC, Quito-Ecuador.
- ITURRALDE, Felipe (2005) efectos en materia tributaria de la ley orgánica reformativa a la ley de régimen municipal boletín del instituto ecuatoriano de derecho tributario, No. 5, Febrero.
- CASTILLO, María José; BEILOCK Richard, (2003). Vendiendo su mejor recurso a bajo precio: El caso de los comuneros de Santa Elena, Ecuador Debate No. 60, diciembre.