

LEY ORGÁNICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, USO Y GESTIÓN DE SUELO:

CONCEPTOS BÁSICOS

Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda

Consultor

Arturo Mejía

Diseño y diagramación:

Estudio Nueve

Impresión:

Imprenta Editorial Ecuador

Para citas y referencias bibliográficas:

Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, “Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo: conceptos básicos”, primera edición, marzo de 2018, Quito, Ecuador

Este documento fue financiado por la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH por encargo del Ministerio de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) del Gobierno Federal de Alemania.

Las ideas y las opiniones expresadas en esta obra son las de los autores y no reflejan necesariamente el punto de vista de la GIZ.

Primera edición, marzo 2018



11	INTRODUCCIÓN
14	1 NUEVO ESTATUTO URBANÍSTICO PARA EL PAÍS
18	2 EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL A PARTIR DE LAS HERRAMIENTAS DE PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN DE SUELO
22	3 ¿CÓMO FUNCIONA LA LEY?
22	3.1. Objeto
23	3.2. El derecho a la ciudad
24	3.3. Función pública del urbanismo
24	3.4. Distribución equitativa de las cargas y beneficios
25	3.5. Implicación de la función social y ambiental de la propiedad
25	3.6. El derecho a edificar
26	3.7. Derechos adquiridos
30	4 LA COMPETENCIA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL
30	4.1. Que es el ordenamiento territorial
30	4.2. Objeto del ordenamiento territorial
30	4.3. Alcance del componente del ordenamiento territorial
34	5 INSTRUMENTOS PARA EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL
34	5.1. Instrumentos para el ordenamiento territorial local
35	Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial PDOT
36	Plan de Uso y Gestión del Suelo
48	Planes urbanísticos complementarios
52	6 LA GESTIÓN DE SUELO
52	6.1. Reparto de cargas y beneficios
52	¿Como funciona?
52	¿Que es carga?
52	¿Que es beneficio?
53	6.2. ¿Qué y cuales son los instrumentos de gestión del suelo?
54	Instrumento para la distribución equitativa de las cargas y los beneficios.
57	Instrumentos para intervenir la morfología Urbana y la estructura predial
58	Instrumentos para regular el mercado de suelo
60	Instrumentos de financiamiento del desarrollo urbano
61	Instrumentos para la gestión del suelo de los asentamientos de hecho

66	7 RÉGIMEN INSTITUCIONAL
66	7.1. Consejo técnico de uso y gestión de suelo
67	7.2. Superintendencia de ordenamiento territorial
67	7.3. Catastro nacional integrado
70	8 RÉGIMEN SANCIONATORIO
70	8.1. Infracciones y sanciones sujetas al control de la superintendencia de ordenamiento territorial y uso y gestión del suelo
73	8.2. Infracciones y sanciones a la gestión del suelo sujetas al control de los gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitanos
76	9 BIBLIOGRAFÍA



ÍNDICE DE FIGURAS

34	Gráfico 1	Articulación en el ordenamiento territorial GAD
35	Gráfico 2	Correlación herramientas de ordenamiento territorial
38	Gráfico 3	Resultante del plan (PUGS) en el territorio
39	Gráfico 4	Información básica para el PUGS
40	Gráfico 5	Clasificación principal de suelo
41	Gráfico 6	Subclasificación de suelo
42	Gráfico 7	Polígonos de intervención territorial
43	Gráfico 8	Ejemplo de tratamientos urbanísticos en el territorio implantados en polígonos de intervención territorial
45	Gráfico 9	Usos principales, complementarios, prohibidos y restringidos
46	Gráfico 10	Tipos de edificabilidad
47	Gráfico 11	Forma de ocupación
48	Gráfico 12	Coefficientes de ocupación
55	Gráfico 13	Articulación de los planes complementarios al plan de desarrollo y ordenamiento territorial
56	Gráfico 14	Unidades de actuación urbanística en suelo rural de expansión urbana
56	Gráfico 15	Unidad de actuación urbanística con los sistemas de soporte y herramientas de planeamiento y gestión de suelo

57	Gráfico 16	Esquema gráfico reajuste de terreno
57	Gráfico 17	Esquema gráfico integración inmobiliaria
58	Gráfico 18	Esquema gráfico fraccionamiento o subdivisión
59	Gráfico 19	Esquema gráfico zona especial de interés social
62	Gráfico 20	Funcionamiento de la LOOTUGS a partir de las herramientas de planificación y gestión de suelo

ABREVIATURAS

COOTAD	Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización
GAD	Gobierno Autónomo Descentralizado
LOOTUGS	Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo
PDOT	Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial
PUGS	Plan de Uso y Gestión del Suelo

Introducción

Este documento tiene como finalidad acercar a los usuarios del texto a la familiaridad de los conceptos generales y herramientas urbanísticas que, con su simple lectura en la norma legal nacional, pueden resultar un tanto complejas o difusas; es por esto que se pretende, desde un visión holística de la cuestión del territorio, explicar a partir de los grandes temas de la Ley de Ordenamiento Territorial y Gestión de Suelo, el funcionamiento y alcance de los componentes de esta, la principal norma jurídica urbana del Ecuador.

El desarrollo de este contenido en un primer momento plantea un análisis de los derechos relacionados con la ciudad, para luego hacer hincapié en la facultad rectora del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda respecto a los temas de hábitat y vivienda y su relación con otros sectores del ejecutivo así como con las competencias de los gobiernos autónomos descentralizados, y analizar el nuevo régimen administrativo con las instituciones que crea la Ley: el Consejo Técnico de Uso y Gestión de Suelo, la Superintendencia de Ordenamiento Territorial y el Sistema de Catastro Nacional Integrado Georreferenciado.

En la segunda parte se describe con claridad y en forma gráfica los instrumentos para la planeación del territorio con profundidad en el alcance del Plan de Uso y Gestión de Suelo y demás herramientas complementarias al Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, así como también las herramientas de gestión de suelo que son necesarias para la correcta administración del suelo y sus recursos por parte principalmente de los gobiernos autónomos descentralizados municipales.

Finalmente, el análisis a partir de los conceptos termina haciendo una simplificación y explicación de la funcionalidad del régimen sancionador establecido en la Ley, sus infracciones y sanciones. Con esto se espera cubrir los principales conceptos y acercarlos a la ciudadanía, a los técnicos y funcionarios públicos así como a las personas interesadas en el quehacer del ordenamiento territorial y la planificación urbanística.



1

NUEVO ESTATUTO

URBANÍSTICO
PARA EL PAÍS

El Ecuador ha atravesado por cambios drásticos en las políticas públicas y en la reorganización de la estructura del Estado: la adopción de nuevos preceptos constitucionales, la protección de derechos antes no legislados y la reforma legal constituyen sin duda una clara manifestación de la ruptura de un modelo económico tradicional por uno de recuperación de la institucionalidad y planificación del desarrollo.

Estos cambios se visibilizan principalmente con los enunciados que establece la Constitución de la República del Ecuador aprobada en el 2008, en el cual el Buen Vivir es sin duda el nuevo paradigma del país. La introducción de este modelo conlleva consigo, entre otras, la adopción de nuevas formas de protección a partir de los derechos fundamentales: el derecho a la ciudad, los derechos de la naturaleza, la función social y ambiental de la propiedad, el promover el bien común y anteponer el interés general al interés particular conforme al Buen Vivir, el asegurar el acceso de las personas a una vivienda digna y a un hábitat seguro y saludable, y lograr un ordenamiento territorial equilibrado y equitativo son los principios que dan sustento a una naciente política de planificación, de ordenamiento territorial y de una adecuada gestión en el uso del suelo.

El Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento que visibiliza la recuperación de la planificación en el Ecuador y la intención de que el desarrollo tenga un enfoque territorial. Es por esto que como parte integrante del plan se desarrolla la Estrategia Territorial Nacional, que constituye el nuevo modelo a partir de la territorialización de las inversiones. Esta estrategia contempla una visión de fortalecer núcleos y asentamientos potenciales y desestimular el crecimiento económico bicéfalo que presentan Quito y Guayaquil.

La ausencia de una regulación urbanística nacional no ha permitido que el modelo territorial permee con fuerza en los territorios pues esto implica la inexistencia de mecanismos eficientes para garantizar una equitativa redistribución del territorio y de la renta urbana que produce.

Tradicionalmente en el Ecuador la planificación territorial ha estado o ha sido competencia de los municipios y han existido algunas normas de derecho administrativo¹ que se han preocupado por la regulación del aparato municipal mas no así de la gestión de la ciudad o del suelo de estas jurisdicciones. La falta de una normativa urbana específica más la falta de control y de oferta de

¹ La más importante fue la Ley de Régimen Municipal vigente desde 1966 hasta la expedición y vigencia del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) en 2010.

vivienda a precios accesibles han ocasionado desigualdades en el territorio, ciudades dispersas, ineficientes, sin acceso a la totalidad de los servicios básicos y que, además, las rentas que genera el mercado del suelo por intervenciones o decisiones públicas queden en manos principalmente de los propietarios del suelo, teniendo apenas, en la legislación actual, iniciativas de captura del incremento del valor del suelo que son insignificantes si las comparamos con el nivel de ganancia que obtienen los propietarios del suelo sin que realicen ningún tipo de inversión.

Si bien tanto el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomías y Descentralización así como el Código de Planificación y Finanzas Públicas establecen entradas conceptuales interesantes para un ordenamiento territorial, estas normas siguen teniendo un asidero del derecho administrativo que constituyen insumos escasos e insuficientes para lograr los objetivos y metas que se propone cada nivel de gobierno.

La ausencia de una regulación urbanística nacional implica la inexistencia de mecanismos eficientes para garantizar una equitativa redistribución de la renta urbana; esta falta de coherencia entre el urbanismo y el derecho se ha manifestado en reacciones sociales a las cuales ninguna de estas dos disciplinas ha logrado dar respuestas inmediatas. Tal es el caso de la gran cantidad de informalidad en el mercado del suelo: fraccionamientos sin permisos municipales, invasiones violentas a suelos privados y estatales, delitos de estafa por procesos ilegales de habilitación de suelo, son entre otras situaciones que a diario soportan los habitantes de los asentamientos humanos informales que no encuentran respuestas efectivas por parte del Estado para revindicar sus derechos lesionados.

Entonces, el nuevo paradigma legal se escribe en el país a partir de tener por primera vez en la historia una norma de derecho que se preocupa por las relaciones del ser humano con su entorno urbano y rural, y como esos derechos y obligaciones están estipulados y protegidos en las herramientas de planificación urbana y de gestión de suelo.

A large, bold, white number '2' is centered on a dark red background. The background features a faint, light red line-art pattern of a city map, showing streets and building footprints. The number '2' is the primary focus, with its top curve and bottom horizontal bar clearly defined.

2

**EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL
A PARTIR DE LAS HERRAMIENTAS
DE PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN DE
SUELO**

Con los antecedentes expuestos se hace énfasis en que es fundamental cambiar el modelo de gestión del ordenamiento territorial, la planeación urbana y la gestión del suelo de una planificación pasiva, lote a lote y totalmente institucional a una que garantice el acceso racional a los derechos fundamentales y que por sobre todo afiance el bien común sobre el particular. En este momento de coyuntura se hace entonces eminentemente necesaria la implementación de la nueva Ley de Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo que cumpliría, entre otros, los siguientes fines:

1. Instituye la facultad del Estado Central de dictar políticas nacionales en función de la rectoría del ordenamiento territorial y la posibilidad de elaborar: planes especiales para proyectos nacionales de carácter estratégico; y planes sectoriales con incidencia en el territorio. Se define también la obligatoriedad de los municipios en contar con instrumentos complementarios al plan de desarrollo y ordenamiento territorial, haciendo énfasis en la obligatoriedad de elaborar los denominados planes de uso y gestión de suelo que uniforman y estandarizan: la clasificación de suelo, el establecimiento de zonas homogéneas de planificación urbana en función de la morfología del territorio, sus usos, tratamientos, ocupaciones y aprovechamientos (zonificación).
2. Prevé también la elaboración de Planes Urbanísticos Complementarios que tienen como objetivo hacer intervenciones integrales y a menor escala, definir tratamientos en el territorio urbano o rural y, finalmente, aplicar herramientas para la gestión de suelo.

3. Hace efectiva la gestión de suelo concebida como la acción y efecto de administrar el suelo, con base en un plan de ordenamiento territorial, con el fin de que permita un acceso y aprovechamiento equitativo de sus potencialidades mediante las herramientas, normas y procedimientos previstos por la ley. Las herramientas de gestión de suelo sirven para concretar lo dispuesto en las fases de planificación.

4. Admite que la propiedad privada tenga rentabilidad, pero con limitaciones y cargas de base colectiva. Es por esto que los gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitanos deben poder establecer mecanismos de participación o recuperación en los recursos generados en el suelo por la acción pública en el territorio, con el fin de redistribuirlos hacia la comunidad y como un medio de financiamiento de las políticas territoriales. Los hechos que generan renta o incremento en el valor de suelo son entre otros: la incorporación de suelo rural a suelo de expansión urbana, la modificación de la asignación de uso y ocupación del suelo, la autorización de un mayor aprovechamiento del suelo, la ejecución de obras públicas y en general el desarrollo urbano.

A dark teal background featuring a faint, light-colored map of a city with a complex street grid and some green spaces.

3

**¿CÓMO
FUNCIONA
LA LEY?**

A continuación procedemos a enunciar y hacer un análisis de los principales conceptos de la Ley de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo:

Objeto, ámbito y fines

Garantizar el ordenamiento territorial equilibrado y equitativo que tutele derechos, integre y articule las actividades socioculturales, administrativas, económicas y de gestión, que coadyude a la unidad del Estado

Principios, normas y herramientas que permitan la articulación entre desarrollo y ordenamiento del territorio, para garantizar el derecho de la población a un hábitat seguro y saludable

Ejercicio de competencias para el ordenamiento en el territorio, la gestión del hábitat, suelo y vivienda en todos los niveles de gobierno, y herramientas planificación, administración y acceso al suelo, el desarrollo y acceso planificado de vivienda y del sistema nacional de catastros

3.1. Objeto

Art.1 *Objeto.* Esta Ley tiene por objeto fijar los principios y reglas generales que rigen el ejercicio de las competencias de ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo urbano y rural, y su relación con otras que incidan significativamente sobre el territorio o lo ocupen, para que se articulen eficazmente, promuevan el desarrollo equitativo y equilibrado del territorio y propicien el ejercicio del derecho a la ciudad, al hábitat seguro y saludable, y a la vivienda adecuada y digna, en cumplimiento de la función social y ambiental de la propiedad e impulsando un desarrollo inclusivo e integrador para el Buen Vivir de las personas, en concordancia con las competencias de los diferentes niveles de gobierno.

El ejercicio de los derechos debe ser mirado a partir de lo que las disposiciones constitucionales del artículo 11 numeral 6, en concordancia con el artículo 6 de la LOOTUGS, consideran respecto a los derechos de la vivienda, al hábitat, a la ciudad, entre otros, como derechos que deben ser interdependientes.

3.2. El derecho a la ciudad

Art. 5

Principios rectores.

Numeral 6.- El derecho a la ciudad

Comprende los siguientes elementos:

- a) *El ejercicio pleno de la ciudadanía que asegure la dignidad y el bienestar colectivo de los habitantes de la ciudad en condiciones de igualdad y justicia.*
- b) *La gestión democrática de las ciudades mediante formas directas y representativas de participación democrática en la planificación y gestión de las ciudades, así como mecanismos de información pública, transparencia y rendición de cuentas.*
- c) *La función social y ambiental de la propiedad que anteponga el interés general al particular y garantice el derecho a un hábitat seguro y saludable. Este principio contempla la prohibición de toda forma de confiscación.*

El Ecuador, a partir de la Constitución de 2008, consagra categorías constitucionales como el Derecho de la Naturaleza y el Derecho al disfrute pleno de la ciudad:

El artículo 31 de la Constitución cita “Las personas tienen derecho al disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios públicos, bajo los principios de sustentabilidad, justicia social, respeto a las diferentes culturas urbanas y equilibrio entre lo urbano y lo rural. El ejercicio del Derecho a la ciudad se basa en la gestión democrática de esta, en la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad, y en el ejercicio pleno de la ciudadanía”.

Es claro que el sentido del constituyente al expresar esta norma es que el Derecho a la Ciudad esté fundamentado en tres aspectos:

1. **La gestión democrática de la ciudad.** La norma contenida en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) en su artículo 466 determina la naturaleza del Plan de Ordenamiento Territorial, así como el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, que en sus artículos 9 al 14 tratan de la planificación participativa, atribuyen a los instrumentos de desarrollo y de ordenamiento territorial los mecanismos y facultades para que se efectúe en real ejercicio de democracia en el pensamiento económico y territorial de la ciudad y el equilibrio que se debe guardar entre la disposición del suelo para vivienda como en la reserva ambiental y agrícola para resguardar también su soberanía alimentaria. Si bien es cierto que el ejercicio de la gestión democrática de la ciudad va más allá de las estipulaciones jurídicas, no es menos cierto que el establecer claramente los instrumentos y herramientas adecuadas para plasmarlo es un avance en la recuperación de la planificación del país. El desafío entonces está en hacer valer los derechos y obligaciones que suponen para el propietario del suelo urbano o rural bajo un esquema de prevalencia del bien común a partir de la función social de la propiedad.

² Constitución de la República del Ecuador, Capítulo Séptimo, Derechos de la Naturaleza arts. 71 al 74.

2. ***Función social de la propiedad.*** Los orígenes del derecho ecuatoriano siguen enmarcados en los fundamentos de derecho romano, en los que se otorgaba amplias atribuciones a los propietarios del suelo para hacer, gozar y disponer libremente y casi sin limitaciones de sus propiedades. Con la incorporación de este principio constitucional sin duda se están regulando las atribuciones de uso de este derecho y se transfiere esta potestad al Estado³ que debe establecer las condiciones de uso, ocupación y aprovechamiento del suelo en los instrumentos de planeamiento de la ciudad y ese derecho común debe estar sobrepuesto a los intereses de la propiedad privada.
3. ***El ejercicio pleno de la ciudadanía.*** Sin duda, esto se refiere al goce en la calidad de ciudadano que un habitante de un territorio debe hacer prevalecer en función de un marco jurídico claro, que debe propender a buscar un nuevo reparto de las riquezas que genera un territorio, así como también a la búsqueda de compensaciones por perjuicios que el mismo territorio ocasiona.

El ejercicio de la ciudadanía debe propender a tener tres ejes integradores que son: la participación democrática, la interculturalidad y la sostenibilidad ambiental.

3.3. Función pública del urbanismo

Numeral 7. Función pública del urbanismo. Todas las decisiones relativas a la planificación y gestión del suelo se adoptarán sobre la base del interés público, ponderando las necesidades de la población y garantizando el derecho de los ciudadanos a una vivienda adecuada y digna, a un hábitat seguro y saludable, a un espacio público de calidad y al disfrute del patrimonio natural y cultural.

Para entender este concepto es importante vincularlo al principio de la Constitución en el cual prevalece el bien común sobre el bien particular y aquellas decisiones que sobre el territorio se tomen basarán su potestad precisamente en ese bien común⁴:

3.4. Distribución equitativa de las cargas y beneficios

Numeral 8. La distribución equitativa de las cargas y los beneficios. *Se garantizará el justo reparto de las cargas y beneficios entre los diferentes actores implicados en los procesos urbanísticos, conforme con lo establecido en el planeamiento y en las normas que lo desarrollen.*

³ Según el régimen de competencias, generalmente, esta facultad está atribuida a los municipios.

⁴ El Urbanismo como función pública: Es el principio fundamental del urbanismo. El urbanismo, tanto en sus fases de ordenación de la ciudad como de ejecución de esa ordenación o de control de su legalidad, se concibe como una potestad pública y no como una actividad exclusivamente privada y libre de la intervención de los poderes públicos. La ordenación del espacio y su posterior realización no suponen una privación de los intereses particulares, puesto que, antes de la ordenación, estos intereses no existían y, a lo más, eran meras expectativas que no daban ningún derecho a construir: ENERIZ OLAECHEA (2005)

La distribución o reparto de cargas y beneficios es una forma eficiente de administración del suelo que persigue definir los beneficios que recibe el propietario de un predio por una norma urbanística determinada con ciertas condiciones de aprovechamiento en índices de altura, mayor porcentaje de edificación, cambio de uso o clasificación del suelo y las obligaciones que por entrega de esos beneficios le corresponde como la financiación de obras de infraestructura, la dotación de equipamientos, el pago en dinero o especie por los beneficios recibidos o aquellas que el planeamiento define. Su fin primordial es buscar equidad territorial y justicia social.

3.5. Implicación de la función social y ambiental de la propiedad

La función social de la propiedad tiene asidero en la prevalencia del bien común sobre las decisiones de los intereses particulares y tiene como fin el uso urbanístico efectivo y ambientalmente responsable del suelo. Para este efecto esta función implica:

- La obligación de realizar las obras de urbanización y edificación, conforme con la normativa y planeamiento urbanístico y con las cargas urbanísticas correspondientes.
- La obligación de destinar los predios al uso previsto en la ley o el planeamiento urbanístico.
- El derecho de la sociedad a participar en los beneficios producidos por la planificación urbanística y el desarrollo urbano en general.
- El control de prácticas especulativas sobre bienes inmuebles y el estímulo a un uso socialmente justo y ambientalmente sustentable del suelo.
- La promoción de condiciones que faciliten el acceso al suelo con servicios a la población con ingresos medios y bajos.
- Conservar el suelo, los edificios, las construcciones y las instalaciones en las condiciones adecuadas para evitar daños al patrimonio natural y cultural, y a la seguridad de las personas.
- La función social y ambiental de la propiedad en el suelo rural se establece en las leyes que regulan el suelo productivo, extractivo y de conservación.

3.6. El derecho a edificar

El derecho a edificar: *ius aedificandi* en la LOOTUGS es de carácter público; es decir, no le pertenece al propietario del suelo ni es parte del derecho de propiedad y consiste en la capacidad de utilizar y construir en un suelo determinado de acuerdo a las normas asignadas por el gobierno autónomo descentralizado municipal o metropolitano.

3.7. Derechos adquiridos

El artículo 39 de la LOOTUGS nos indica que el ordenamiento y el planeamiento de un cantón no confieren derechos de indemnización salvo los casos que la ley prevé, las normas que establecen aprovechamientos, zonificaciones, alturas, ocupaciones etc, no confieren a los particulares derechos adquiridos; el derecho a edificar se ejerce con las autorizaciones o licencias urbanísticas pertinentes y su alcance y vigencia son aquellas que estos instrumentos estipulan⁵.

⁵ Concordancia con el artículo 44 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas Art. 44 "...Los planes de ordenamiento territorial cantonal y/o distrital no confieren derechos sino en virtud de las estipulaciones expresas constantes en la Ley y en la normativa de los gobiernos autónomos descentralizados municipales y distritales."



4

LA COMPTE N CIA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

4.1. ¿Qué es el ordenamiento territorial?

El artículo 9 de la LOOTUGS define⁶: “El ordenamiento territorial es el proceso y resultado de organizar espacial y funcionalmente las actividades y recursos en el territorio, para viabilizar la aplicación y concreción de políticas públicas democráticas y participativas y facilitar el logro de los objetivos de desarrollo. La planificación del ordenamiento territorial constará en el plan de desarrollo y ordenamiento territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados. La planificación para el ordenamiento territorial es obligatoria para todos los niveles de gobierno.”

4.2. Objeto del ordenamiento territorial⁷

1. La utilización racional y sostenible de los recursos del territorio.
2. La protección del patrimonio natural y cultural del territorio.
3. La regulación de las intervenciones en el territorio proponiendo e implementando normas que orienten la formulación y ejecución de políticas públicas

4.3. Alcance del componente del ordenamiento territorial

Las decisiones que sobre el territorio se toman tienen una lógica de ejercicio de competencias exclusivas y concurrentes.

Excluyendo las competencias que están dispuestas en el artículo 261 y que tienen dimensión de decisiones en el territorio, el alcance de las competencias de ordenamiento territorial son las siguientes:

⁶ Concordancia con los artículos 296 del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomías y Descentralización

⁷ Concordancia con los artículos 297 del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomías y Descentralización

NIVEL DE GOBIERNO	ALCANCE COMPONENTE OT	INSTRUMENTOS
SENPLADES	Rectoría Nacional en el Ordenamiento Territorial Nacional	Estrategia territorial nacional ⁸ / PND instrumentos de planificación supranacional
MIDUVI	Rectoría Política de Hábitat y Vivienda y Desarrollo Urbano ⁹ Rectoría Sistema Nacional Integrado Georreferenciado de Hábitat y Vivienda Secretaría Consejo Técnico de Uso y Gestión de Suelo	Reglamento a la LOOTUGS normas técnicas para la actualización de los PDOT Y PUGS, estándares urbanísticos, norma para catastro. etc.
REGIONES	Delimitación ecosistemas regionales, cuencas hidrográficas y localización de infraestructuras hidrológicas, infraestructura de transporte, tránsito y vialidad regional	PDOT regional
PROVINCIAS	Integración componente de OT de los cantones de su territorio en el modelo económico-productivo, infraestructura y conectividad	PDOT provincial
DISTRITOS METROPOLITANOS Y MUNICIPIOS	Clasificación del suelo cantonal o distrital en urbano y rural, define el uso y la gestión del suelo, identificación de los riesgos naturales y antrópicos, fomentarán la calidad ambiental, la seguridad, la cohesión social y la accesibilidad del medio urbano y rural, y establecerán las garantías para la movilidad y el acceso a los servicios básicos y a los espacios públicos de toda la población	PDOT municipal PUGS planes especiales planes parciales herramientas de gestión de suelo, etc.
JUNTAS PARROQUIALES	Acogerán el diagnóstico y modelo territorial de los cantones y localizarán sus obras o intervenciones parroquiales	PDOT parroquial

⁸ Concordancia con el artículo 53 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas públicas

⁹ Concordancia con el artículo 90 del La Ley de Ordenamiento Territorial Uso y Gestión de Suelo



5

**INSTRU
MENTOS
PARA EL
ORDENAMIENTO
TERRITORIAL**

5.1. Instrumentos para el ordenamiento territorial local

Los instrumentos de ordenamiento territorial están clasificados en función de la escala del territorio:

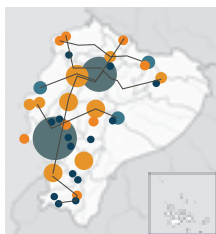
- **SUPRANACIONALES.** El ente rector de la planificación nacional puede proponer, en coordinación con el ministerio rector de las políticas de relaciones exteriores, planes fronterizos, binacionales, regionales, etc.
- **NACIONALES.** Son la Estrategia Territorial Nacional, los planes especiales para proyectos estratégicos y planes sectoriales del ejecutivo con incidencia en el territorio.
- **LOCALES.** Son los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Regionales, Provinciales, Municipales/Metropolitanos/Parroquiales y el Plan del régimen especial para Galápagos.

Gráfico 1. Articulación en el ordenamiento territorial GAD



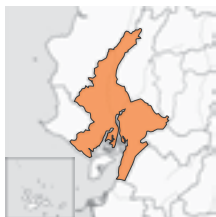
INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN SUPRANACIONAL

En el marco de la integración latinoamericana e inserción estratégica internacional, el ente rector de la planificación nacional, en coordinación con el rector de políticas de relaciones exteriores, establecerá planes fronterizos, binacionales, regionales y los demás que considere pertinentes.



INSTRUMENTOS A NIVEL NACIONAL

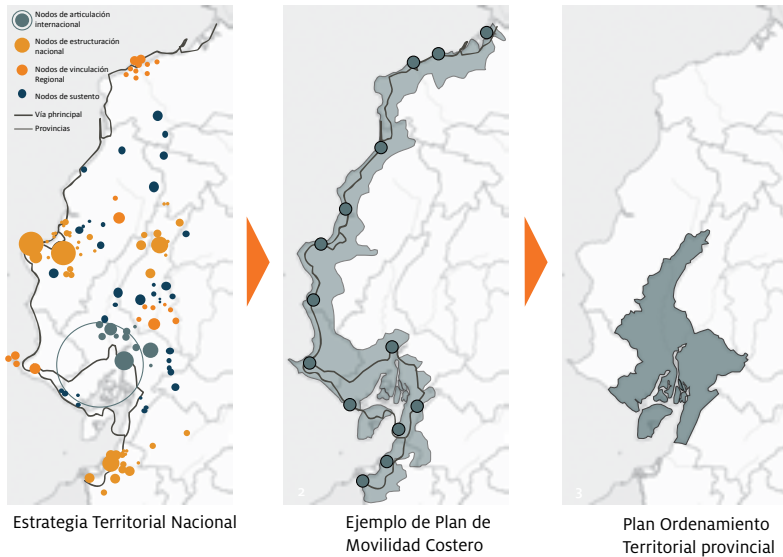
Los instrumentos para el ordenamiento territorial a nivel nacional son: la Estrategia Territorial Nacional, los planes especiales para proyectos nacionales de carácter estratégico y los planes sectoriales del Ejecutivo con incidencia en el territorio. Estos instrumentos serán formulados y aprobados por el Gobierno Central.



INSTRUMENTOS DE LOS NIVELES REGIONAL, PROVINCIAL, CANTONAL, PARROQUIAL RURAL Y RÉGIMENES ESPECIALES

Son los planes de desarrollo y ordenamiento territorial y los planes complementarios aprobados por los respectivos Gobiernos Autónomos Descentralizados y los regímenes especiales en el ámbito de sus competencias. El Régimen especial de Galápagos contará con un plan para el desarrollo sustentable y ordenamiento territorial, que se regulará en su ley específica.

Gráfico 2. Correlación herramientas de ordenamiento territorial.



Plan de desarrollo y ordenamiento territorial PDOT

Art. 14 *De la formulación o actualización de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial.* El proceso de formulación o actualización de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados se regulará con la norma técnica que expida el Consejo Técnico.

La principal herramienta de planificación del desarrollo y ordenamiento territorial en los niveles descentralizados son los PDOT (cuyos requisitos y naturaleza están plasmados en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, artículos 42,43).

En el Artículo 44 de la norma anteriormente citada se establece: “b. Los planes de ordenamiento territorial cantonal y/o distrital definirán y regularán el uso y ocupación del suelo que contiene la localización de todas las actividades que se asienten en el territorio y las disposiciones normativas que se definan para el efecto”. La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo instituye dentro de su texto, incluye y desarrolla la forma de cumplir con esta obligación legal a partir de la creación de instrumentos complementarios al PDOT°.

Plan de uso y gestión de suelo PUGS ¹¹

Art. 27 ***Plan de uso y gestión de suelo.** Además de lo establecido en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos contendrán un plan de uso y gestión de suelo que incorporará los componentes estructurante y urbanístico. El Consejo Técnico dictará las normas correspondientes para la regulación del plan de uso y gestión.*

El artículo 27 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (LOOTUGS) advierte que “además de lo establecido en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos contendrán un plan de uso y gestión de suelo que incorporará los componentes estructurante y urbanístico”.

El PUGS es el instrumento con el que el Estado, a través de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, puede garantizar el cumplimiento de los artículos 31 y 321 de la Constitución de la República; es decir, la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad, mediante el establecimiento de normas urbanísticas que identifican y definen, de manera clara y precisa, los derechos y obligaciones que tienen los propietarios sobre sus terrenos o construcciones.

• ¿Cómo es?

El PUGS establece e instrumentaliza las políticas y actuaciones que propenden a la recuperación de espacios para usos colectivos y de equipamiento público, la salvaguardia del patrimonio colectivo, la integración funcional y armónica de los usos de suelo, la implementación de infraestructura de servicios y la generación de vivienda de interés social, todo esto ligado directamente con instrumentos legales y operativos de actuación.

El Plan de Uso y Gestión del Suelo (PUGS), como componente integral y fundamental del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, permite a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales generar una serie de acciones encaminadas a la ocupación racionalizada, la preservación y recuperación del suelo urbano y de expansión urbana, como base para el mejoramiento de la calidad de vida de la población.

• ¿Por qué se hace?

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales tienen una imperante necesidad de actualizar los usos y ocupaciones del suelo en sus territorios, así como adaptar estas disposiciones a la construc-

¹⁰ Concordancia con los artículos 466 al 499 del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomías y Descentralización.

¹¹ La Disposición Transitoria Quinta de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo establece que: Los Gobiernos Autónomos Descentralizados adecuarán sus planes de desarrollo y ordenamiento territorial y las ordenanzas correspondientes en el primer año del siguiente periodo de mandato de las autoridades locales. Sin embargo, en el caso de realizar alguna intervención que según la normativa vigente requiera de un plan parcial, se aprobarán previo a iniciar dicha intervención. En el caso de que los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales o metropolitanos incumplan con el plazo antes indicado, serán sancionados de conformidad con la infracción del artículo 106, numeral 1 de esta Ley.

ción del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, ya que muchos ordenan y aun planifican el territorio con normas elaboradas desde los años ochenta. Con el crecimiento demográfico y territorial de las ciudades, estas normas de hace más de tres décadas no son eficientes para el manejo y gestión del suelo del cantón; además, muchas de estas reglas no se adaptan al cambio normativo que produjo la Constitución de 2008, así como a las normas que han sido dictadas desde entonces, a saber: Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización y del Código de Planificación y Finanzas Públicas.

En la actualidad, la falta de instrumentos de planificación así como la obsolescencia de los existentes no permite a los Gobiernos Autónomos Descentralizados tener un panorama real y actualizado sobre los sistemas de asentamientos humanos, sobre sistema urbano, de riesgos y de medio ambiente, entre otros.

Con lo mencionado se hace imprescindible la elaboración de estos planes y por ende de la actualización de las normas, mejorar y optimizar “los instrumentos de planificación urbana y territorial” y que las decisiones que sobre el territorio sean tomadas así como la gestión eficiente del suelo produzcan equidad en los derechos de los ciudadanos y garantice el cumplimiento del Derecho a la Ciudad en el Territorio.

• ¿Para qué se hace?

El Plan de Uso y Gestión del Suelo establece e instrumentaliza las políticas y actuaciones, a través de las cuales se tiene por objeto:

- Establecer mecanismos eficaces que permitan viabilizar los planteamientos definidos en el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del cantón.
- Establecer mecanismos y normativas adecuadas, enmarcados en la ley, para que el ordenamiento territorial sea funcional al desarrollo de las áreas urbanas y rurales del cantón.
- Establecer instrumentos y alternativas en materia de gestión del suelo que hagan factible la ejecución de estrategias planteadas en el ordenamiento urbanístico y la distribución equitativa de cargas y beneficios entre la administración municipal y los particulares

• ¿Qué se espera? Resultados

En el caso de los GAD municipales, constituye un reto compatibilizar las propuestas de su PDOT con la gestión de la competencia de control y regulación del uso del suelo.

Para alcanzar esto es necesario contar con instrumentos claros que establezcan el campo de acción de los actores públicos y privados sobre el territorio; en este sentido, se hace totalmente necesario

que el PDOT cuente con instrumentos complementarios de planificación que haga realidad las decisiones de la política pública de planificación y de ordenamiento del territorio que sobre todo definan entre otros: la clasificación del suelo, zonificaciones, usos, tratamientos y aprovechamientos así como un estado de situación del sistema vial, equipamientos, predios municipales.

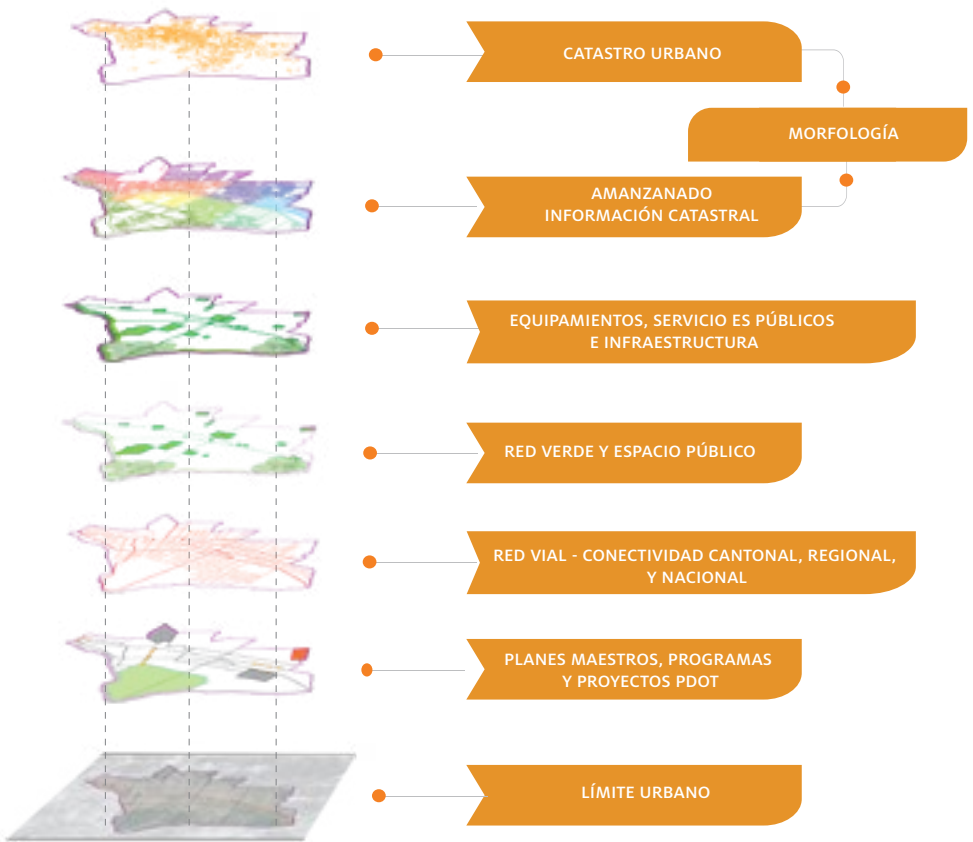
Gráfico 3. Resultante del plan (PUGS) en el territorio.



• ¿Qué información es necesaria para un plan de uso y gestión de suelo?

Es de vital importancia para la realización oportuna y eficaz de las herramientas de planificación complementarias al PDOT, contar con la información del límite urbano existente, los datos catastrales actualizados, mapas de valoración de suelo, planes maestros de redes de infraestructura: de agua potable, alcantarillado, energía eléctrica, el componente vial, la red de espacios públicos, equipamientos de salud, educación, sociales y áreas verdes; el esquema y jerarquización vial, el sistema de movilidad y transporte público, los datos de densidad poblacional en el territorio, entre otros.

Gráfico 4. Información básica para el PUGS



• ¿Cuál es el contenido del plan?

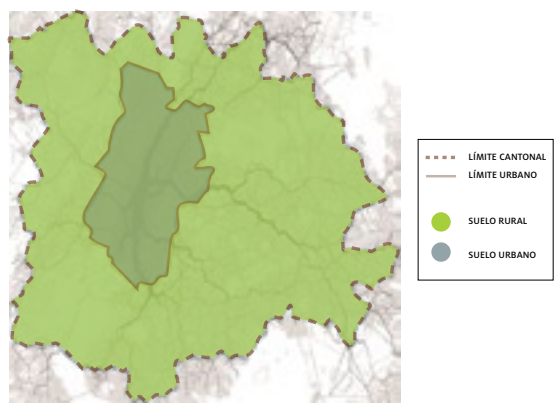
El Plan de Uso y Gestión de Suelo tiene dos componentes: **estructurante** y **urbanístico**.

Art.17 Clases de suelo. *En los planes de uso y gestión de suelo, todo el suelo se clasificará en urbano y rural en consideración a sus características actuales. La clasificación del suelo es independiente de la asignación político-administrativa de la parroquia como urbana o rural.*

Art.28 **Componente estructurante del plan de uso y gestión de suelo.** Estará constituido por los contenidos de largo plazo que respondan a los objetivos de desarrollo y al modelo territorial deseado según lo establecido en el plan de desarrollo y ordenamiento territorial municipal o metropolitano, y las disposiciones correspondientes a otras escalas del ordenamiento territorial, asegurando la mejor utilización de las potencialidades del territorio en función de un desarrollo armónico, sustentable y sostenible, a partir de la determinación de la estructura urbano rural y de la clasificación del suelo.

CLASIFICACIÓN DE SUELO. Tanto la Constitución de la República cuanto las leyes que tratan el ordenamiento territorial clasifican al suelo en dos grandes categorías, las cuales deben ser obligatoriamente acogidas por los planes de desarrollo y ordenamiento territorial (PDOT) y sus herramientas complementarias.

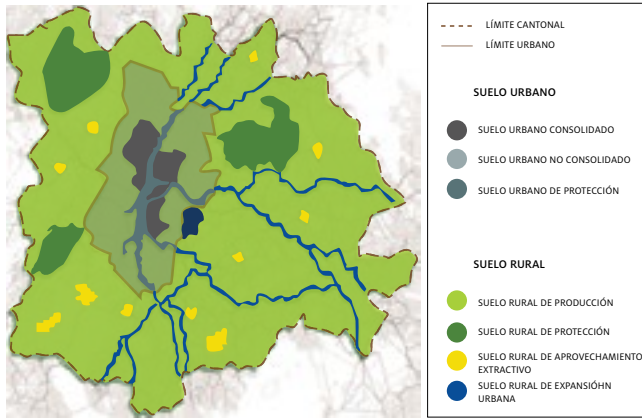
Gráfico 5. Clasificación principal de suelo.



SUBCLASIFICACIÓN DEL SUELO. El suelo urbano y rural debe ser subclasificado en las siguientes categorías:

CLASIFICACIÓN	SUBCLASIFICACIÓN
URBANO	Consolidado
	No consolidado
	De protección
	Núcleos urbanos en suelo rural (cabeceras parroquiales)
RURAL	De producción
	Para aprovechamiento extractivo
	De expansión urbana
	De protección

Gráfico 6. Subclasificación de suelo.



Art. 29 *Componente urbanístico del plan de uso y gestión de suelo.* Establecido el componente estructurante, los planes de uso y gestión deberán determinar el uso y edificabilidad de acuerdo a la clasificación del suelo, así como los instrumentos de gestión a ser empleados según los requerimientos específicos.

El componente urbanístico debe desarrollar dos esquemas:

- 2.1. Los instrumentos de planeamiento de suelo
- 2.2. El esquema de uso y edificabilidad y las herramientas de gestión de suelo

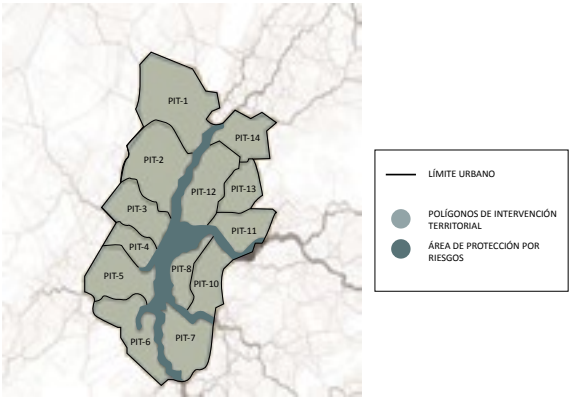
Art. 40 *Instrumentos de planeamiento del suelo.* Los instrumentos de planeamiento del suelo son herramientas que orientan la generación y aplicación de la normativa urbanística, y consisten en:

1. Polígonos de intervención territorial.
2. Tratamientos.
3. Estándares urbanísticos.

Art. 41 *Polígonos de intervención territorial.* Los polígonos de intervención territorial son las áreas urbanas o rurales definidas por los planes de uso y gestión de suelo, a partir de la identificación de características homogéneas de tipo geomorfológico, ambiental, paisajístico, urbanístico, socio-económico e histórico-cultural, así como de la capacidad de soporte del territorio, o de grandes obras de infraestructura con alto impacto sobre el territorio, sobre las cuales se deben aplicar los tratamientos correspondientes.

Los polígonos de Intervención territorial son áreas homogéneas que definen el planeamiento con el fin de tener un análisis específico en cuanto a la norma de aprovechamientos que requieren.

Gráfico 7. Polígonos de intervención territorial.

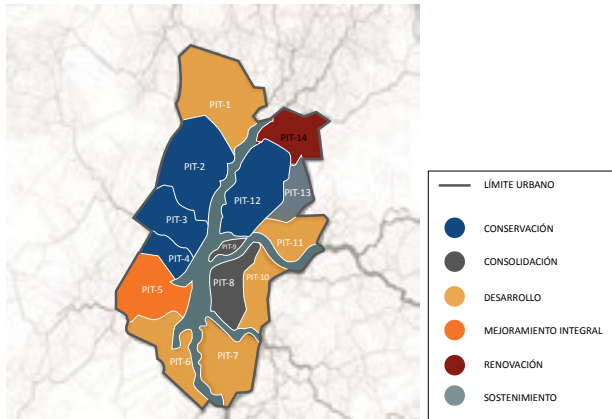


Art. 42 *Tratamientos urbanísticos.* Los tratamientos son las disposiciones que orientan las estrategias de planeamiento urbanístico de suelo urbano y rural, dentro de un polígono de intervención territorial, a partir de sus características de tipo morfológico, físico-am- biental y socio-económico. Los tratamientos están definidos en el glosario de esta Ley.

La Ley estipula tratamientos que corresponden a cada clasificación y subclasificación de suelo:

CLASIFICACIÓN DE SUELO	SUBCLASIFICACIÓN	TRATAMIENTO
URBANO	Consolidado	Conservación, sostenimiento, o renovación
	No consolidado	Mejoramiento integral,
	Protección	consolidación o desarrollo Conservación y recuperación
RURAL	Expansión urbana	Desarrollo
	Protección	Conservación y recuperación
	Producción y aprovechamiento extractivo	Promoción productiva,recupera- ción o mitigación

Gráfico 8. Ejemplo de tratamientos urbanísticos en el territorio implantados en polígonos de intervención territorial



Los tratamientos urbanísticos orientan las normas que deben aplicarse a cada polígono de intervención territorial, así como la gestión, intervenciones y herramientas de gestión a aplicarse en este espacio a partir de una estrategia determinada para cada condición existente, en función del modelo territorial especificado en el PDOT, y con un propósito determinado ejemplo la conservación, la promoción productiva o el desarrollo etc.

Art.43 Estándares urbanísticos. Los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales o metropolitanos establecerán las determinaciones de obligatorio cumplimiento respecto de los parámetros de calidad exigibles al planeamiento y a las actuaciones urbanísticas con relación al espacio público, equipamientos, previsión de suelo para vivienda social, protección y aprovechamiento del paisaje, prevención y mitigación de riesgos, y cualquier otro que se considere necesario, en función de las características geográficas, demográficas, socio-económicas y culturales del lugar.

Los municipios, en pleno ejercicio de su capacidad regulatoria y de su competencia de uso y control del suelo, pueden establecer normas técnicas que normalicen los requerimientos mínimos o máximos para los componentes estructurantes y urbanísticos del PUGS, y que tengan relación con la calidad, cantidad del espacio público, entre otros, así como las normas legales secundarias o locales necesarias para establecer áreas de protección, prevención o mitigación de riesgos, etc.

Una vez que se definan los Polígonos de Intervención Territorial, es necesario configurar el aprovechamiento; es decir, la capacidad receptiva del suelo respecto a su edificabilidad, sus usos y su ocupación.

Art.20 Aprovechamiento urbanístico del suelo. El aprovechamiento urbanístico o de suelo determina las posibilidades de utilización del suelo en términos de clasificación, uso, ocupación y edificabilidad, de acuerdo con los principios rectores definidos en esta Ley.

Art.23 Usos específicos. Usos específicos son aquellos que detallan y particularizan las disposiciones del uso general en un predio concreto, conforme con las categorías de uso principal, complementario, restringido y prohibido.
En el plan de uso y gestión de suelo, el régimen de usos específicos se clasificará en las siguientes categorías:

- 1. **Uso principal.** Es el uso específico permitido en la totalidad de una zona.
- 2. **Uso complementario.** Es aquel que contribuye al adecuado funcionamiento del uso principal, permitiéndose en aquellas áreas que se señale de forma específica.
- 3. **Uso restringido.** Es aquel que no es requerido para el adecuado funcionamiento del uso principal, pero que se permite bajo determinadas condiciones.
- 4. **Uso prohibido.** Es aquel que no es compatible con el uso principal o complementario y no es permitido en una determinada zona. Los usos que no estén previstos como principales, complementarios o restringidos se encuentran prohibidos.

Ejemplos de algunos usos principales en suelo urbano

USO	SIMBOLOGÍA	TIPOLOGÍA
RESIDENCIAL	R	Residencial
MIXTO	M	Mixto
INDUSTRIA	I1	De bajo impacto
	I2	De mediano impacto
	I3	De alto impacto
	I4	Peligrosa
EQUIPAMIENTO	EE	Educación
	EC	Cultural
	ES	Salud
	EB	Bienestar social
	ED	Recreativo y Deporte
	ER	Religioso
	EG	Seguridad
	EA	Administración Pública
	EF	Servicios funerarios
	ET	Transporte
	EI	Infraestructura
	EE	Especial

PATRIMONIO CULTURAL	H	Áreas históricas, hitos
COMERCIAL Y DE SERVICIOS	C	Comercio y Servicios
PROTECCIÓN Y CONSERVACIÓN	PE	Protección y conservación ecológica; protección por riesgos

Ejemplos de algunos usos principales en suelo rural

USO	SIMBOLOGÍA	TIPOLOGÍA
PRODUCCIÓN AGROPECUARIA	PA	Agrícola Pecuario, Agrícola Industrial, Forestal
APROVECHAMIENTO EXTRACTIVO	AP	Minería
PROTECCIÓN Y CONSERVACIÓN	PE	Protección y Conservación Ecológica; Protección por Riesgos

Gráfico 9. Usos principales, complementarios, prohibidos y restringidos



Art. 24 Ocupación del suelo. La ocupación del suelo es la distribución del volumen edificable en un terreno en consideración de criterios como altura, dimensionamiento y localización de volúmenes, forma de edificación, retiros y otras determinaciones de tipo morfológicos. La ocupación de suelo será determinada por los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos mediante su normativa urbanística que comprenderá al menos el lote mínimo, los coeficientes de ocupación, aislamientos, volúmenes y alturas, conforme lo establecido en esta Ley.

La posibilidad de ocupar el suelo con edificación tiene condiciones y variables a cumplir que deben determinarse claramente en cada polígono de intervención territorial. En el plan de uso y gestión de suelo, estos criterios son los siguientes:

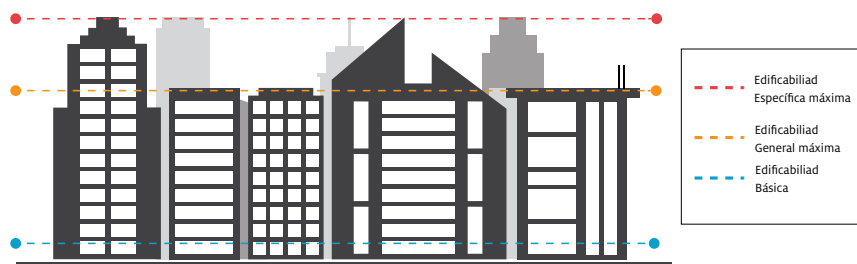
Art. 25 Edificabilidad. La edificabilidad es la capacidad de aprovechamiento constructivo atribuida al suelo por el Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano. La capacidad de aprovechamiento constructivo atribuida al suelo será regulada mediante la asignación de:

1. **La edificabilidad general máxima.** Es la edificabilidad total asignada a un polígono de intervención territorial o a cualquier otro ámbito de planeamiento, y se asignará en el plan de uso y gestión del suelo.
2. **La edificabilidad específica máxima.** Es la edificabilidad asignada a un determinado predio de forma detallada. La edificabilidad específica que no haya sido definida en el plan de uso y gestión de suelo será determinada mediante el desarrollo del correspondiente plan parcial.

Art. 26 Edificabilidad básica. La edificabilidad básica es la capacidad de aprovechamiento constructivo atribuida al suelo por el Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano que no requiere de una contraprestación por parte del propietario de dicho suelo. El Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano determinará la edificabilidad básica y podrá otorgar de manera onerosa el aprovechamiento superior al básico a excepción de los casos obligatorios que se definan en esta Ley o normativa secundaria.

La edificabilidad es la cantidad de metros cuadrados que se pueden construir en un predio determinado ya sea en una planta o en varias.

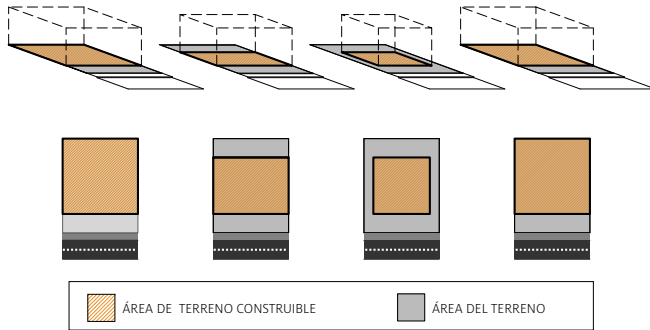
Gráfico 10. Tipos de edificabilidad



Forma de ocupación

Se refiere a la manera en que la edificación debe ser dispuesta en el lote de terreno con el fin de desarrollarlo urbanísticamente; para este efecto se especificará mediante tipologías de ubicación si se necesita dejar espacios (denominados retiros) en los cuatros o más lados del predio, solamente en los laterales o en el lado posterior o frontal.

Gráfico 11. Forma de ocupación



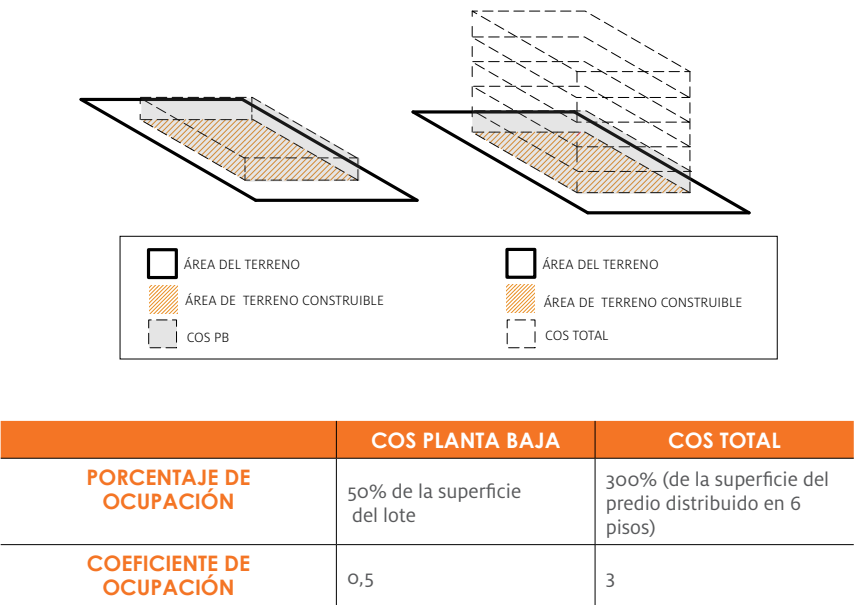
Lote mínimo

En el planeamiento urbanístico, el plan de uso y gestión de suelo determinará para cada polígono de intervención territorial una o más unidades de una superficie determinada de metros cuadrados que será el área mínima considerada para procesos de subdivisión y habilitación de suelo, esta parcela resultante se considera como lote mínimo.

Coefficiente de ocupación

Es el porcentaje o área determinada de un predio que podrá ser desarrollada con edificación tanto en la planta baja como en la altura asignada por el plan de uso y gestión de suelo. El coeficiente de ocupación en planta tiene estrecha relación con la forma de edificación dispuesta para una parcela.

Gráfico 12. Coeficientes de ocupación



Planes urbanísticos complementarios

Art. 31 Planes urbanísticos complementarios. Los planes urbanísticos complementarios son aquellos dirigidos a detallar, completar y desarrollar de forma específica las determinaciones del plan de uso y gestión de suelo. Son planes complementarios: los planes maestros sectoriales, los parciales y otros instrumentos de planeamiento urbanístico. Estos planes están subordinados jerárquicamente al plan de desarrollo y ordenamiento territorial y no modificarán el contenido del componente estructurante del plan de uso y gestión de suelo.

Son herramientas de planeamiento que sirven para tener una estrategia de planificación urbana o rural de un área determinada en detalle.

- Planes parciales

Art. 32 Planes parciales. Los planes parciales tienen por objeto la regulación urbanística y de gestión de suelo detallada para los polígonos de intervención territorial en suelo urbano y en suelo rural de expansión urbana.

Los planes parciales pueden ser de iniciativa pública o mixta y se aplicarán en los siguientes casos:

1. En área de expansión urbana
2. En caso de reajuste de terrenos
3. Integración inmobiliaria
4. Cooperación entre partícipes con reparto de cargas y beneficios
5. Para modificar usos y aprovechamientos de suelo
6. Para el mejoramiento de sistemas públicos de soporte
7. Para asentamientos de hecho y adecuación de vivienda de interés social
8. Para determinar la Infraestructura necesaria para los servicios de agua segura y saneamiento adecuado

• Planes maestros sectoriales

Art. 36 Planes maestros sectoriales. *Los planes maestros sectoriales tienen como objetivo detallar, desarrollar y/o implementar las políticas, programas y/o proyectos públicos de carácter sectorial sobre el territorio cantonal o distrital. Guardarán concordancia con los planes sectoriales del Ejecutivo con incidencia en el territorio y con las determinaciones del plan de desarrollo y ordenamiento territorial municipal o metropolitano. La iniciativa para la elaboración de estos planes puede provenir de la administración metropolitana o municipal competente o del órgano rector de la política competente por razón de la materia.*

Existen dinámicas que, por su naturaleza, necesitan de una planificación de detalle en función de ciertas líneas sectoriales de la política pública que requieren. Este instrumento puede ser: Plan maestro de agua potable, de movilidad, de turismo, etc.

• Otros instrumentos de planeamiento urbanístico

Los Gobiernos autónomos descentralizados pueden adoptar otras herramientas que no estuvieren contempladas en la norma nacional siempre y cuando no riñan con las disposiciones de la ley o que no modifiquen el componente estructurante del plan de uso y gestión del Suelo, lo que crea una suerte de prevalencia o de supremacía de las herramientas de planificación, teniendo al PDOT como la principal herramienta en orden de jerarquía; luego, el plan de uso y gestión de suelo; y finalmente las demás herramientas complementarias.

A dark teal background with a faint, light blue line-art map of a city, showing streets, parks, and water bodies. The map is centered and covers the entire background.

6

LA
GESTIÓN
DEL SUELO

Art. 44 ***Gestión del suelo.** La gestión del suelo es la acción y efecto de administrarlo, en función de lo establecido en los planes de uso y gestión de suelo y sus instrumentos complementarios, con el fin de permitir el acceso y aprovechamiento de sus potencialidades de manera sostenible y sustentable, conforme con el principio de distribución equitativa de las cargas y los beneficios.*

6.1. Reparto de cargas y beneficios

• ¿Cómo funciona?

El reparto de cargas y beneficios tiene como fin lograr un valor constante en el suelo que ha sufrido un proceso de urbanización o nuevo desarrollo y que cada propietario obtenga un beneficio proporcional de acuerdo con sus contribuciones a la urbanización y así evitar desigualdades que pudiera ocasionar el mercado de suelo.

El reparto de cargas y beneficios regula la asignación de aprovechamientos y edificabilidad de los suelos y el beneficio para el propietario por esta asignación, así como las obligaciones que le corresponden en los procesos de habilitación de suelo o en la edificación.

• ¿Qué es carga?

Art. 45 ***Cargas.** Son los gravámenes, imposiciones, afectaciones y cesiones obligatorias de suelo, derivados de la aplicación de los instrumentos de planeamiento urbanístico y gestión de suelo. Los pagos de las cargas al Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano se realizarán en dinero o en especie como: suelo urbanizado, vivienda de interés social, equipamientos comunitarios o infraestructura. Los pagos en especie no suplen el cumplimiento de las cesiones ni de las obligaciones urbanísticas, ni pueden confundirse con estas.*

Las cargas son imposiciones que hace el planeamiento para que el o los propietarios realicen a su coste los sistemas urbanos (vías, áreas verdes, equipamientos, redes de servicios e infraestructura, servicios públicos y demás que se requieran para el desarrollo del territorio determinado).

• ¿Qué es beneficio?

Art. 46 ***Beneficios.** Se consideran beneficios las rentas y/o utilidades potenciales generadas en los bienes inmuebles, a partir del aprovechamiento del suelo derivado de la asignación de los usos y las edificabilidades establecidas en el plan de uso y gestión de suelo y sus instrumentos complementarios*

Los beneficios, como se mencionó, son cambios en el uso y aprovechamiento de los predios que generan una actividad lucrativa en los propietarios.

6.2. ¿Qué y cuales son los instrumentos de gestión del suelo?

La propia naturaleza del urbanismo genera inequidades porque una norma o un proyecto puede ocasionar que diferentes suelos incrementen o disminuyan su valor; es por esto que se hace imprescindible contar con mecanismos de administración del suelo que le permitan tanto al Gobierno local incidir en las decisiones de su territorio cuanto a los ciudadanos tener un acceso más justo a los beneficios que genera el desarrollo territorial.

Art. 47 ***Instrumentos de gestión del suelo.** Los instrumentos de gestión del suelo son herramientas técnicas y jurídicas que tienen como finalidad viabilizar la adquisición y la administración del suelo necesario para el cumplimiento de las determinaciones del planeamiento urbanístico y de los objetivos de desarrollo municipal o metropolitano. La gestión del suelo se realizará a través de:*

INSTRUMENTOS DE GESTIÓN DE SUELO	
Instrumento para la distribución equitativa de las cargas y los beneficios	unidades de actuación urbanística
Instrumentos para intervenir la morfología urbana y la estructura predial	reajuste de terrenos
	integración inmobiliaria
	fraccionamiento, partición o subdivisión
	cooperación entre partícipes
Instrumentos para regular el mercado del suelo	derecho de adquisición preferente
	declaración de desarrollo y construcción prioritaria
	declaración de zonas especiales de interés social (ZEIS)
	anuncio del proyecto
	afectaciones
	derecho de superficie
	bancos de suelo
Instrumentos de financiamiento del desarrollo urbano	concesión onerosa de derechos
Instrumentos para la gestión del suelo de los asentamientos de hecho	declaratoria de regularización prioritaria

Instrumento para la distribución equitativa de cargas y beneficios

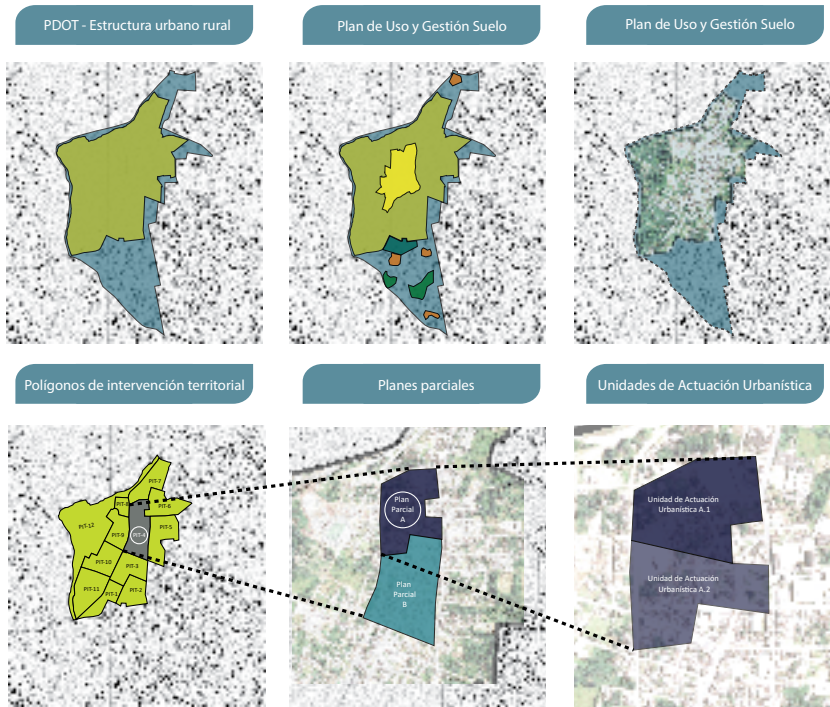
Art. 48 ***Instrumento para la distribución equitativa de las cargas y los beneficios.** Es aquel que promueve el reparto equitativo de los beneficios derivados del planeamiento urbanístico y la gestión del suelo entre los actores públicos y privados involucrados en función de las cargas asumidas. Dicho instrumento es la unidad de actuación urbanística.*

Art. 49 ***Unidades de actuación urbanística.** Las unidades de actuación urbanística son las áreas de gestión del suelo determinadas mediante el plan de uso y gestión de suelo o un plan parcial que lo desarrolle, y serán conformadas por uno o varios inmuebles que deben ser transformados, urbanizados o construidos, bajo un único proceso de habilitación, con el objeto de promover el uso racional del suelo, garantizar el cumplimiento de las normas urbanísticas, y proveer las infraestructuras y equipamientos públicos. Su delimitación responderá al interés general y asegurará la compensación equitativa de cargas y beneficios.*

Los predios que conforman la unidad de actuación urbana deben ser tratados como una unidad que existe dentro de un plan parcial y en la cual se procura una asociación de los propietarios para un diseño único de los esquemas viales, de espacio público y demás de soporte, asegurará el reparto equitativo y superará el diseño específico de cada lote.

A continuación se muestra un esquema que busca ejemplificar la planificación de una unidad de actuación urbanística dentro del PUGS.

Gráficos 13. Articulación de los planes complementarios al plan de desarrollo y ordenamiento territorial.



Las unidades de actuación urbanística determinarán la modalidad y las condiciones para asegurar la funcionalidad del diseño de los sistemas públicos de soporte tales como:

- *La vialidad*
- *Equipamientos*
- *Espacio público y áreas verdes*
- *Infraestructura y servicios públicos*

La implementación del reparto equitativo de cargas y beneficios mediante la gestión asociada de los propietarios de los predios a través de procesos de:

- *Reajuste de terrenos*
- *Integración parcelaria*

- Cooperación entre partícipes y permitir la participación social en los beneficios producidos por la planificación urbanística mediante la concesión onerosa de derechos de uso y edificabilidad
- Puede ser de iniciativa de los propietarios de suelo a intervenir o de la administración pública
- Cuando sean varios los propietarios del suelo incluido en la unidad de actuación deben haber dado su conformidad a la iniciativa al menos los que sean titulares del cincuenta y uno por ciento (51%) de la superficie del ámbito (artículo 53 LOOTUGS)

Gráfico 14. Unidades de actuación urbanística en suelo rural de expansión urbana.

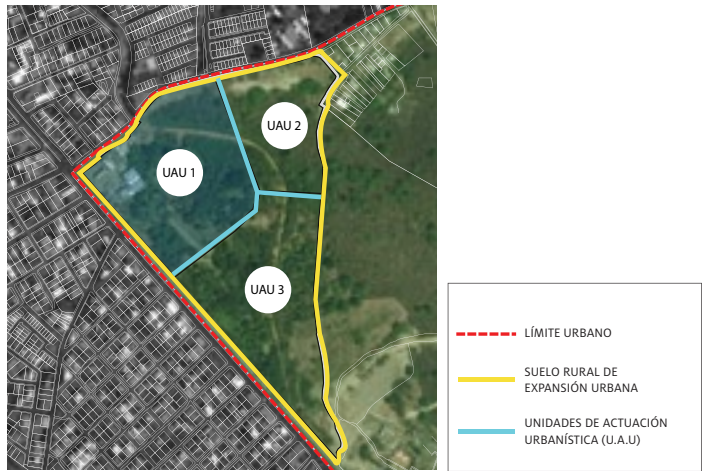
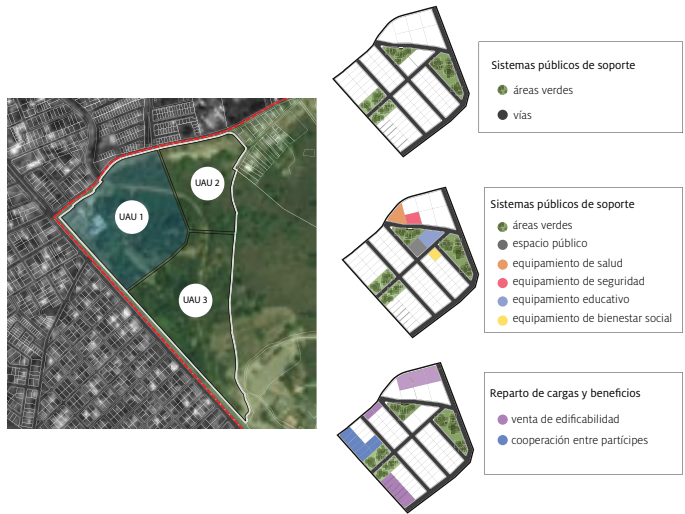


Gráfico 15. Unidad de actuación urbanística con los sistemas de soporte y herramientas de planeamiento y gestión de suelo.

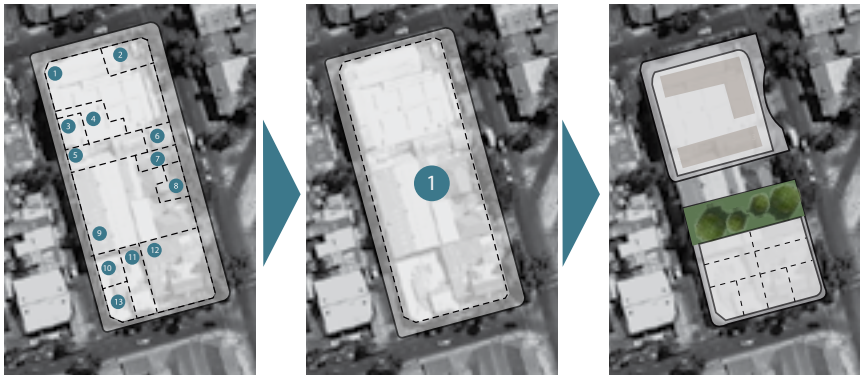


Instrumentos para intervenir la morfología urbana y la estructura predial

Reajuste de terrenos

El reajuste de suelo es una técnica o herramienta de gestión que consiste en unificar o englobar varios predios de uno o más propietarios con el fin de configurar un nuevo parcelario o loteamiento que sea más eficiente en la ocupación del suelo. Para este efecto cada propietario cede una porción de su suelo para contribuir a los sistemas de soporte, de áreas verdes o lotes de reserva.

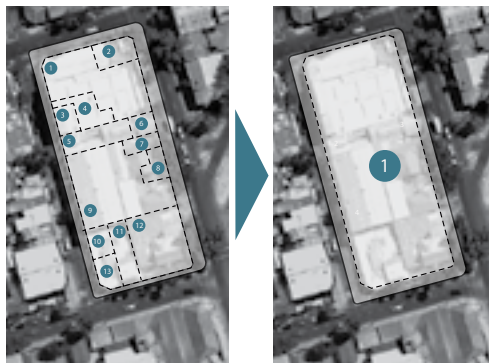
Gráfico 16. Esquema gráfico reajuste de terreno.



Integración inmobiliaria

La integración parcelaria consiste en el englobe de dos o más predios perteneciente a uno o más propietarios en una unidad predial resultante de mayor extensión.

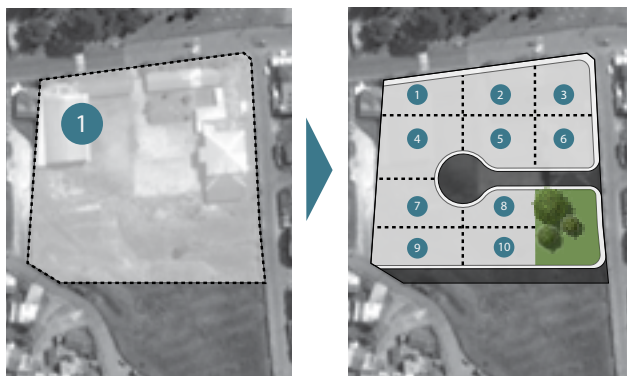
Gráfico 17. Esquema gráfico integración inmobiliaria.



Fraccionamiento o subdivisión

El proceso de desmembramiento o parcelación de un predio de mayor extensión en varios resultantes se llama subdivisión o fraccionamiento y está sujeto al número de predios y dimensiones mínimas que asigna el planeamiento para cada polígono (lote mínimo) de intervención territorial o en las unidades de actuación urbanística.

Gráfico 18. Esquema gráfico fraccionamiento o subdivisión.



Cooperación entre partícipes

Se realiza cuando se necesita un reparto de cargas y beneficios y éste no implica modificación de la morfología de los predios existentes.

Instrumentos para regular el mercado de suelo

Derecho de adquisición preferente

Los municipios o distritos metropolitanos tienen la potestad de adquirir bienes que sirvan en el futuro para la consolidación de los sistemas estructurantes como vialidad, alcantarillado, agua potable, etc., y para la construcción de vivienda social.

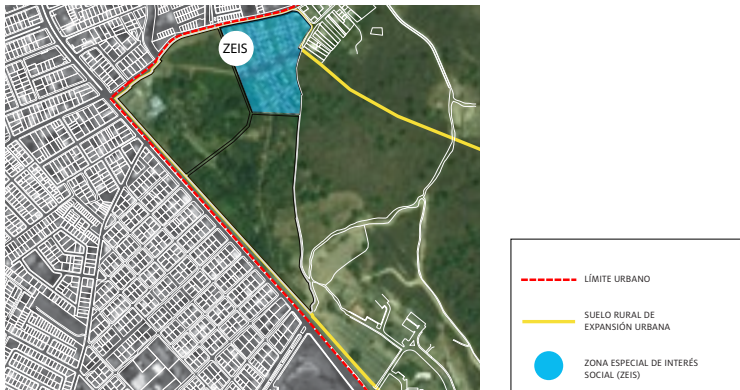
Declaración de desarrollo y construcción prioritaria

Los municipios o distritos metropolitanos tienen la potestad de declarar predios o zonas de su jurisdicción cantonal que no cumplan con la función social y ambiental, y ordenar su desarrollo o construcción en un plazo no menor a 3 años desde la notificación; si cumplido este plazo no se ha desarrollado, la autoridad cantonal procederá a disponer la enajenación forzosa en subasta pública.

Declaración de zonas especiales de interés social

En el plan de uso y gestión de suelo, los municipios o distritos metropolitanos destinarán zonas especiales para que se desarrollen proyectos de vivienda de interés social nueva y para reubicación de zonas de riesgo, dicha determinación faculta a la autoridad cantonal a expropiar a favor de los beneficiarios los predios necesarios para la implementación de los proyectos sociales.

Gráfico 19. Esquema gráfico zona especial de interés social.



Anuncio de proyecto

Tradicionalmente los gobiernos nacionales o locales cuentan con la expropiación como principal mecanismo de acceso al suelo para proyectos de utilidad pública o social, y el pago del justo precio representa un problema en la determinación de los valores anteriores a anunciarse una obra con aquel que terminan cancelando una vez que se ejecuta el acto administrativo y el mercado de suelo o la especulación han configurado generalmente un incremento en el costo del mismo. Con el fin de regular entre otros efectos esa diferencia generada por las acciones y decisiones estatales, los diferentes niveles de gobierno¹³ deben determinar mediante el anuncio de proyecto el valor que tiene un suelo antes de que se promocióne y difunda la ejecución de una obra¹⁴.

Para este efecto se deberá delimitar el área de influencia del proyecto, se publicará el acto administrativo en un diario de amplia circulación de la localidad y finalmente notificar a propietarios, registrador de la propiedad y al área de avalúos y catastros del municipio respectivo con el plazo de inicio del proyecto.

¹³ Concordancia numeral 1 Disposición General Primera de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo.

¹⁴ Concordancia Artículos 58, 58.1, 58.2 de la Ley Orgánica para la Eficiencia en la Contratación Pública.

Afectaciones

El derecho de uso del propietario del suelo y la efectiva aplicación del derecho a edificar que tiene el Estado pueden establecer las áreas que son aptas para la edificación y limitar aquellas que, por tener un gravamen, deben ser consideradas como no edificables o aprovechables sin que esto implique una acto de expropiación o limitación en el dominio del predio.

Se podrán efectuar afectaciones relacionadas con la obra pública por iniciativas de interés social o aquellas que la Ley así lo prevea.

La Ley establece condiciones específicas para el caso de transferencia de dominio de los bienes que están afectados como regulación del costo de transferencia y la obligación de inscripción en el Registro de la propiedad del tipo de afectación.

Derecho de superficie

Consiste en la transferencia por parte del Estado¹⁵ de su derecho de edificar a favor de un tercero; esta transferencia constará en un contrato y se especificarán las condiciones si es gratuita u onerosa, el plazo y si es realizada en una parte o la totalidad del lote.

Bancos de suelo¹⁶

Los municipios del país deberán generar reservas de suelo para la futura provisión de vivienda generalmente de interés social, estos predios no serán objeto de prescripción adquisitiva de dominio u otra acción legal que genere dominio de los privados por prescripción.

Instrumentos de financiamiento del desarrollo urbano

Las decisiones principalmente municipales que generan cambios en la norma urbanística como son el paso de suelo rural a urbano, rural a rural de expansión urbana, cuando se modifican los usos y al momento de aumentar aprovechamientos por coeficientes o alturas, generan un aumento en el costo del suelo que el municipio debe recuperar o captar, para esto están contemplados los instrumentos de financiamiento del desarrollo urbano.

¹⁵ Concordancia numeral 2 Disposición General Segunda de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo

¹⁶ Concordancia numeral 4 Disposición General Primera de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo.

Concesión onerosa de derechos

Partiendo de la premisa de que el municipio es el titular de los derechos de edificación, éste nivel de gobierno tiene la potestad de asignarlos en función de lo establecido en el plan de uso y gestión de suelo. La Ley establece la obligatoriedad de exigir a los privados una participación del Estado en el beneficio económico que genera el cambio de clasificación, uso o aprovechamiento de suelo.

Como incentivo, la Ley prevé también la exoneración o rebajar la concesión onerosa en caso de que los proyectos impliquen construcción de vivienda de interés social o renovación urbana.

Instrumentos para la gestión del suelo de los asentamientos de hecho

Declaratoria de regularización prioritaria

La declaratoria de regularización implica el reconocimiento de derechos o de la tenencia del suelo a favor de beneficiarios identificados en una zona determinada como prioritaria y requiere de los siguientes requisitos para su aprobación¹⁷ :

Diagnóstico

- *Identificación de beneficiarios*
- *Capacidad de integración del asentamiento*
- *Ausencia de riesgos para la población y respeto al patrimonio natural y cultural*
- *En caso de no cumplirse con la integración urbana o que el asentamiento esté ubicado en áreas de riesgo, se deberá ocupar la figura de declaración de zonas de interés social en terrenos adecuados¹⁸*

La declaratoria de Regularización la puede efectuar el GAD cantonal o el Estado Central en caso de los municipios no lo realicen en el plazo de dos años de vigencia del plan de uso y gestión de suelo.

Habilitación de suelo¹⁹

Es el proceso de transformación del suelo para dejarlo apto para la urbanización y posterior edificación o simplemente para subdividirlo en función de lo que establecen las normas del Plan de Uso y Gestión de Suelo para: tamaño de lotes, coeficientes de ocupación, alturas, formas de ocupación y en general todo tipo de aprovechamientos. Su cumplimiento faculta la emisión por parte del GAD Municipal de permisos o autorizaciones urbanísticas.

¹⁷ Referencia artículo 596 Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización.

¹⁸ Referencia Disposición Transitoria Octava Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial Uso y Gestión de Suelo

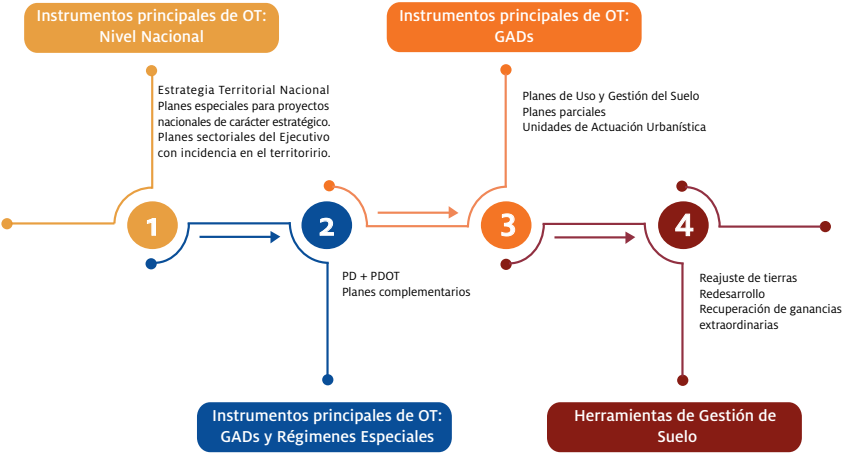
¹⁹ La Disposición Transitoria Sexta de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial Uso y Gestión de Suelo indica: "Las licencias, permisos y autorizaciones concedidas de conformidad con la legislación existente anterior a la fecha de entrada en vigencia de la presente Ley, subsistirán por el tiempo en que fueren concedidos.

Las licencias, permisos y autorizaciones que se encuentren en trámite de aprobación deberán cumplir la normativa municipal existente anterior a la fecha de entrada en vigencia de la presente Ley."

El propietario del suelo adquiere derechos una vez que obtiene los permisos municipales en las condiciones, y plazos en ellos establecidos.

Los municipios velarán por el control y cumplimiento de las normas de arquitectura y edificabilidad necesarias para que una edificación cumpla con las condiciones de habitabilidad adecuada. Se puede delegar la emisión de informes técnicos vinculantes previos a la emisión de las autorizaciones con las restricciones que la ley establece.

Gráfico 20. Funcionamiento de la LOOTUGS a partir de las herramientas de planificación y gestión de suelo



A large, stylized white number 7 is positioned on the left side of the page. The background is a dark blue-grey color with a faint, light blue map of a city or region, showing streets and geographical features. The number 7 is composed of a thick horizontal bar at the top and a thick diagonal bar extending downwards and to the right.

7

RÉGIMEN
INSTITUCIONAL

7.1. Consejo técnico de uso y gestión de suelo

Es un ente regulador de la norma técnica nacional para los procesos que impliquen el uso y la gestión de suelo está conformado por: la máxima autoridad del órgano rector de hábitat y vivienda o su delegado, quien la presidirá; por la máxima autoridad del órgano rector de la planificación nacional o su delegado permanente; y un representante de los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales o metropolitanos o su delegado.

La Secretaría Técnica del Consejo Técnico será ejercida por el ministerio rector de hábitat y vivienda.

El Consejo tiene las siguientes atribuciones:

1. Emisión de regulaciones nacionales de carácter obligatorio que serán aplicadas por los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos en el ejercicio de sus competencias de uso y gestión de suelo, sobre los siguientes temas:
 - a. Parámetros para la clasificación de suelo y usos, edificabilidades y ocupación del suelo, que establezcan condiciones mínimas para asegurar los derechos a una vivienda adecuada y digna, hábitat seguro y saludable, a la ciudad, dotación de servicios básicos de calidad y la soberanía alimentaria.
 - b. Contenidos mínimos y procedimiento básico de aprobación del plan de uso y gestión de suelo y sus planes complementarios de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y garantizando los derechos de participación ciudadana.
 - c. Parámetros para la elaboración de estándares y normativa urbanísticos que establezcan condiciones mínimas para asegurar los derechos a la vida; a la integridad física; a una vivienda adecuada y digna; a la accesibilidad de personas con discapacidad y a los adultos mayores; a un hábitat seguro y saludable; y, a la protección del patrimonio cultural y el paisaje. Entre estos parámetros se considerará obligatoriamente la prevención y mitigación de riesgo y la normativa nacional de construcción.
 - d. Parámetros para la aplicación de los instrumentos de gestión urbanística que garanticen los derechos a la igualdad, la propiedad en todas sus formas y la seguridad jurídica de la ciudadanía.
 - e. Parámetros para la participación de la población en los beneficios producidos por la planificación urbanística y el desarrollo urbano en general que garanticen los derechos a la igualdad, la propiedad en todas sus formas y la seguridad jurídica de la ciudadanía.
 - f. Parámetros para el procedimiento de aprobación de permisos, autorizaciones e informes previos, contemplados en esta Ley que garanticen los derechos a una vivienda adecuada y digna, a un hábitat seguro y saludable, y a la seguridad jurídica.

7. Emitir la normativa necesaria para su funcionamiento.
8. Asesorar, a través de su Secretaría Técnica, a los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos sobre la aplicación de esta Ley y la normativa técnica que expida.
9. Las demás que establezca el ordenamiento jurídico vigente.

7.2. Superintendencia de ordenamiento territorial

Este organismo es un ente autónomo que forma parte de la Función de Transparencia y Control Social²⁰.

Tiene como fin velar, vigilar y controlar que los procesos de ordenamiento territorial que adoptan los diferentes niveles de gobierno se cumplan en función de lo establecido en los diferentes instrumentos de planificación y gestión de suelo, quien tiene también a su cargo la emisión de normas, estándares, protocolos para el levantamiento de los predios y su valoración.

Tiene definido en la Ley un régimen sancionador para su proceso de conocimiento y control de incumplimientos a los procesos de ordenamiento territorial.

7.3. Catastro nacional integrado

Es un sistema que tiene como objetivo generar una base de datos nacional que registre la información sobre los bienes inmuebles urbanos y rurales del país, es administrado por el ente rector de la política de hábitat y vivienda.

Esta información es necesaria para los procesos de planificación y ordenamiento territorial²¹.

²⁰ Concordancia artículos 204, y 213 de la Constitución de la República del Ecuador

²¹ Referencia Disposición Transitoria Novena Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo

A large, bold, white number '8' is centered on the left side of the image. The background is a dark blue color with a faint, light blue map of the world, showing continents and country borders. The number '8' is the primary focus of the design.

**RÉGIMEN
SANCIO
NATORIO**

El régimen sancionador que establece de LOOTUGS clasifica dos tipos de infracciones a partir de la competencia de los juzgadores: el primer grupo se refiere a las inobservancias o incumplimientos a los procesos de ordenamiento territorial que son conocidas por la Superintendencia de Ordenamiento Territorial y el segundo grupo a las infracciones a los procesos de habilitación de suelo y edificación que tramitan los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales.

8.1. Infracciones y sanciones sujetas al control de la superintendencia de ordenamiento territorial y uso y gestión del suelo

INFRACCIONES LEVES	SANCIÓN
Aprobar o aplicar instrumentos de ordenamiento territorial y de uso y gestión del suelo que contraríen lo establecido en esta Ley y demás normativa aplicable, cuando dichos actos no constituyan una infracción más grave.	Entre el 10% de un salario básico y 20 salarios básicos unificados de los trabajadores en general.
Emitir actos administrativos de ordenamiento territorial y de uso y gestión del suelo contrarios a las disposiciones previstas en la Ley, normativa aplicable, y a los diferentes planes de desarrollo y ordenamiento territorial y los planes complementarios urbanísticos, cuando dichos actos no constituyan una infracción más grave.	Entre el 10% de un salario básico y 20 salarios básicos unificados de los trabajadores en general.
No registrar los planes de ordenamiento territorial o sus actualizaciones ante la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, en un plazo de sesenta días a partir de su publicación.	Entre el 10% de un salario básico y 20 salarios básicos unificados de los trabajadores en general.
No proporcionar la información requerida por la Superintendencia de Ordenamiento Territorial y Uso y Gestión del Suelo.	Entre el 10% de un salario básico y 20 salarios básicos unificados de los trabajadores en general.

INFRACCIONES LEVES	SANCIÓN
Incumplir el deber de control y sanción de las infracciones al ordenamiento territorial y de uso y gestión del suelo, cuando dichos actos no constituyan una infracción más grave.	Entre veinte y cincuenta salarios básicos unificados de los trabajadores en general.
Aprobar o ejecutar planes urbanísticos y obras de urbanización que incumplan los estándares urbanísticos contemplados en la normativa vigente.	Entre veinte y cincuenta salarios básicos unificados de los trabajadores en general.
Incumplir con la obligación de garantizar la participación de la población en los beneficios producidos por la planificación urbanística y el desarrollo urbano en general.	Entre veinte y cincuenta salarios básicos unificados de los trabajadores en general.
Incumplir con la obligación de aplicar los instrumentos, que, de conformidad con esta Ley, sean obligatorios.	Entre veinte y cincuenta salarios básicos unificados de los trabajadores en general.
Aprobar unidades de actuación urbanística, los permisos y autorizaciones establecidos en esta Ley a solicitudes que no se encuentren suscritas por una o un profesional con título de tercer nivel en arquitectura, ingeniería civil o especialistas en la materia.	Entre veinte y cincuenta salarios básicos unificados de los trabajadores en general.
Incumplir con la obligación de garantizar el derecho a la información pública y a la participación ciudadana en los procesos de desarrollo urbano, conforme con lo establecido en la Ley.	Entre veinte y cincuenta salarios básicos unificados de los trabajadores en general.
No subir la información actualizada del Catastro Nacional Integrado Geo-referenciado, de conformidad con lo señalado en esta Ley y con las normas, estándares, protocolos, plazos y procedimientos que el ente administrador establezca para el efecto.	Entre veinte y cincuenta salarios básicos unificados de los trabajadores en general.

INFRACCIONES LEVES	SANCIÓN
Emitir actos administrativos y normativos de ordenamiento territorial y uso y gestión del suelo que contravengan: a) La legislación sectorial de riesgos aplicable y la normativa nacional de construcción, que impliquen poner en peligro la vida e integridad física de las personas. En estos casos se aplicará la máxima pena prevista en el siguiente artículo. b) La legislación nacional y local sobre protección del patrimonio que implique daños o deterioro de los bienes protegidos.	Entre cincuenta y cien salarios básicos unificados de los trabajadores en general.
La transformación de suelo rural a suelo urbano o rural de expansión urbana incumpliendo lo establecido en el artículo 19, numeral 3 de esta Ley.	Entre cincuenta y cien salarios básicos unificados de los trabajadores en general.
Incumplir el deber de control del cumplimiento de la normativa en materia de construcción.	Entre cincuenta y cien salarios básicos unificados de los trabajadores en general.
Incumplir el deber de control del ordenamiento territorial y de uso y gestión del suelo, que implique poner en peligro la vida e integridad física de las personas.	Entre cincuenta y cien salarios básicos unificados de los trabajadores en general.
Construir obras de infraestructura, edificación u otras realizadas por entidades públicas que no cumplan con la normativa nacional de construcción y los lineamientos para mitigar los riesgos y cuyo control no sea competencia de los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales o metropolitanos. En el caso de que esas obras pongan en peligro la vida e integridad física de las personas se aplicará la máxima pena prevista en el siguiente artículo.	Entre cincuenta y cien salarios básicos unificados de los trabajadores en general.
Construir obras de infraestructura, edificación u otras realizadas por los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales o metropolitanos que no cumplan con la normativa nacional de construcción y los lineamientos para mitigar los riesgos. En el caso de que esas obras pongan en peligro la vida e integridad física de las personas se aplicará la máxima pena prevista en el siguiente artículo.	Entre cincuenta y cien salarios básicos unificados de los trabajadores en general.

8.2. Infracciones y sanciones a la gestión del suelo sujetas al control de los gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitanos

INFRACCIONES LEVES	SANCIÓN
Ejecutar obras de infraestructura, edificación o construcción: a) Sin los correspondientes permisos municipales o metropolitanos exigidos por la autoridad competente. b) Que incumplan o excedan lo estipulado en los permisos administrativos emitidos por la autoridad competente.	Entre el 10% de un salario básico unificado de los trabajadores en general y cincuenta salarios básicos unificados de los trabajadores en general.
No asumir las cargas urbanísticas y las cesiones de suelo obligatorias, impuestas por el planeamiento urbanístico, por la aplicación de los instrumentos de gestión del suelo y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.	Entre el 10% de un salario básico unificado de los trabajadores en general y cincuenta salarios básicos unificados de los trabajadores en general
Realizar fraccionamientos del suelo que contravengan lo establecido en los planes de uso y gestión de suelo y en sus instrumentos complementarios.	Entre el 10% de un salario básico unificado de los trabajadores en general y cincuenta salarios básicos unificados de los trabajadores en general.
Obstaculizar o impedir la función de inspección de la autoridad municipal o metropolitana competente.	Entre el 10% de un salario básico unificado de los trabajadores en general y cincuenta salarios básicos unificados de los trabajadores en general.

Para la aplicación de las sanciones previstas en la presente Ley que sean competencia de los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales o metropolitanos, se observará el procedimiento y los recursos administrativos previstos en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.



9

BIBLIO
GRAFÍA

Constitución de la República del Ecuador. *Decreto Legislativo*. Registro Oficial No. 449, 20 de octubre de 2008.

Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. Registro Oficial, Suplemento No. 303, 19 de octubre de 2010.

Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. Registro Oficial, Suplemento No. 306, 22 de octubre de 2010 y su última reforma de 05 de julio de 2016.

Ley Orgánica de Ordenamiento, Uso y Gestión de Suelo. Registro Oficial Suplemento, No. 790, 05 de julio de 2016.

Lefebvre, H. (1972). *El Derecho a la Ciudad*. París.

Mejía, A. (2017). *Aportes del Derecho a la Ciudad de Ecuador*, Revista Institucional de la Defensa Pública 2017. Buenos Aires.

Eneriz, F. (2005). *Los Principios Informadores Del Derecho Urbanístico y su reflejo en la Legislación de Navarra* Pamplona.



Con el apoyo de:



Implementada por



con el apoyo de



cooperación
alemana
DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

Implementada por

giz Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH