

# Homologación de los conceptos e instrumentos de planificación en el Ecuador: los Planes de Uso y Gestión de Suelo

## Homologation of planning concepts and instruments in Ecuador: Land Use and Management Plans

EÍDOS N°23  
Revista Científica de Arquitectura y Urbanismo  
ISSN: 1390-5007  
revistas.ute.edu.ec/index.php/eidos

**<sup>1</sup>Katia Paola Barros Esquivel, <sup>2</sup>Wilman Eduardo Aldeán Aguirre**

<sup>1</sup>Universidad Flacso Ecuador. katiaba\_94@hotmail.com. ORCID: 0000-0002-1576-9360

<sup>2</sup>Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo. wilaldean@gmail.com.  
ORCID: 0009-0008-7837-3196

### Resumen:

En el Ecuador, la regulación del uso y ocupación del suelo, como competencia exclusiva de los gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitanos, se realiza en el Plan de Uso y Gestión de Suelo. Instrumento que, desde el 2019, fue, por primera vez, formulado con el cambio de autoridades locales, de acuerdo con la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial Uso y Gestión del Suelo emitida en 2016. Esta ley tiene entre sus fines homologar a nivel nacional los conceptos e instrumentos relativos al ordenamiento territorial, el planeamiento urbanístico y el uso y gestión del suelo. El objeto de este estudio radica en la identificación del acatamiento y aplicabilidad de la legislación urbana vigente en el Ecuador, mediante un análisis y revisión de los Planes de Uso y Gestión de Suelo vigentes hasta enero de 2023 a partir de elementos, parámetros y criterios de valoración. Se concluye que el marco jurídico enfrenta conflictos de aplicabilidad en la homologación de conceptos y que, el proceso de adecuación de los instrumentos al marco legal, carece de sistematicidad frente a la realidad de reciente aplicación de la Ley.

Palabras clave: gestión, instrumento, legislación, ordenamiento, planificación, suelo.

### Abstract:

*In Ecuador, the regulation of land use and occupation, as the exclusive competence of the municipal and metropolitan decentralized autonomous governments, is carried out in the Land Use and Management Plan. Instrument that, since 2019, was, for the first time, formulated with the change of local authorities, in accordance with the Organic Law of Territorial Planning, Use and Management of Land issued in 2016. Among its purposes, this law has to standardize at the national level the concepts and instruments related to territorial ordering, urban planning and land use and management. The object of this study lies in the identification of the compliance and applicability of the urban legislation in force in Ecuador, through an analysis and review of the Land Use and Management Plans in force until January 2023 based on elements, parameters and criteria of assessment. It is concluded that the legal framework faces conflicts of applicability in the homologation of concepts and that the adaptation process lacks systematicity compared to the reality of recent application of the Law.*

Keywords: instrument, land, legislation, management, ordering, planning.

## 1. INTRODUCCIÓN

En el Ecuador, la planificación del desarrollo y la formulación de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT), se establece en el 2008 como una política de Estado en la Constitución de la República. Esta política de Estado se cristaliza en un Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (SNDPP), que integra a todos los niveles de gobierno (gobierno central, y gobiernos autónomos descentralizados provinciales, municipales-metropolitanos y parroquiales rurales) (Asamblea Nacional del Ecuador, 2008; Benabent y Vivanco, 2017, p. 724).

Consecuentemente, y con la finalidad de consolidar a la planificación como parte primordial de los deberes del Estado, en el 2010, se emite i) el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (Asamblea Nacional del Ecuador, 2010a), que establece “la organización político-administrativa del Estado”, y el régimen de los diferentes niveles” descentralizado de competencias, funciones y recursos; ii) el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (Asamblea Nacional del Ecuador, 2010b), que organiza, regula y relaciona el SNDPP con el Sistema Nacional de Finanzas Públicas, en el marco del régimen de desarrollo y de las garantías a los derechos constitucionales; y, iii) la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, que determina las bases para la participación y el control social (Asamblea Nacional del Ecuador, 2010c).

Finalmente, se emite, en el 2016, la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales, que regula el uso y acceso a la propiedad de la tierra rural, la posesión, propiedad, administración y redistribución de la tierra. En el mismo año, entra en vigencia la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (2016) –(Lootugs), que ratifica las disposiciones contenidas en la legislación antes mencionada; y tiene como una de sus finalidades orientar las políticas públicas relativas al ordenamiento territorial y “homologar a nivel nacional los conceptos e instrumentos relativos a ordenamiento territorial, planeamiento urbanístico y ges-

ción del suelo” (Asamblea Nacional del Ecuador, 2016).

La Lootugs crea un nuevo instrumento de planificación, el Plan de Uso y Gestión de Suelo (PUGS). Instrumento que forma parte de los PDOT de los GAD municipales y metropolitanos, los cuales tienen la competencia exclusiva de la regulación y control del uso y ocupación del suelo (Asamblea Nacional del Ecuador, 2008).

El PUGS es definido en el 2020 por el Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo<sup>1</sup> (Ctugs) como:

instrumentos de planificación y gestión que forman parte del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial – PDOT. Permiten articular la norma urbanística con el PDOT con contenidos estandarizados y criterios generales, y a través de ellos los GAD municipales y metropolitanos pueden regular y gestionar el uso, la ocupación y transformación del suelo, conforme la visión de desarrollo y el modelo territorial deseado del cantón, garantizando la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad, en el ejercicio pleno de la ciudadanía (Consejo Técnico de Uso Gestión del Suelo, 2020).

El PUGS consta de dos componentes, (1) el estructurante, que abarca los contenidos de largo plazo y responde al modelo territorial deseado, en términos muy generales la clasificación y subclasificación del suelo; y, (2) el componente urbanístico, que es en donde se establece la norma urbanística local, determinantes de uso y ocupación del suelo e instrumentos de gestión.

En este contexto, en el presente estudio, se prevé analizar la homologación de los conceptos e instrumentos que se establecen en la normativa legal aplicable para los PUGS; específicamente de tres grandes elementos, la clasificación del suelo; la subclasificación del suelo (componente estructurante), y la asignación de tratamientos urbanísticos

1 El Ctugs se crea en la Lootugs como la entidad que tiene la facultad de emitir regulaciones nacionales sobre uso y gestión del suelo (Asamblea Nacional del Ecuador, 2016).

a los polígonos de intervención territorial (componente urbanístico).

## 2. MARCO TEÓRICO Y LEGAL

Este estudio se inserta en los grandes conceptos del derecho urbano o urbanístico, que en el contexto ecuatoriano forma parte del derecho administrativo. Ruiz Massieu (1981) propone que el derecho urbanístico apunta a la racionalización, ordenación y conducción de la ciudad y la solución de sus problemas de suelo a través del establecimiento de normas, instituciones y principios. Parada (2000), por su parte, concibe al derecho urbanístico como el tratamiento de normativa reguladora de los procesos de ordenación del territorio y su transformación física a través de la urbanización y la edificación.

Cabrera (2019, p. 133) establece cinco dimensiones del derecho urbanístico “1) el régimen de propiedad del suelo, 2) la ordenación o planificación urbana, 3) la regulación de actividades administrativas encaminadas al uso del suelo, 4) la urbanización y 5) la edificación”.

La Lootugs, de manera integral, abarca estas cinco dimensiones; y establece un régimen de control tanto para los gobiernos locales que tienen la competencia exclusiva de regular el uso y ocupación del suelo, como para una entidad superior que vigila y controla, a nivel nacional, el cumplimiento de la legislación urbana por parte de las entidades encargadas de ordenar y planificar sus territorios.

Este estudio abarca tres elementos del ordenamiento territorial, que deben ser determinados, previo al establecimiento de i) usos de suelo permitidos; ii) norma en materia de ocupación del suelo; iii) instrumentos de gestión; y que, en general, constituyen la base sobre la cual se definirá la norma urbanística local. Estos tres elementos son: la clasificación del suelo, la subclasificación del suelo y la asignación de tratamientos urbanísticos a los polígonos de intervención territorial.

La “clasificación del suelo” se refiere a la obligación de los GAD municipales de determinar si el suelo cantonal o distrital corresponde a urbano o a ru-

ral, independientemente de la división político-administrativa de las parroquias como urbanas o rurales. El suelo urbano en la normativa nacional se lo considera a aquel “ocupado por asentamientos humanos concentrados que están dotados total o parcialmente de infraestructura básica y servicios públicos, y que constituye un sistema continuo e interrelacionado de espacios públicos y privados”; mientras que el suelo rural se refiere a aquel “destinado principalmente a actividades agroproductivas, extractivas o forestales, o el que por sus especiales características biofísicas o geográficas debe ser protegido o reservado para futuros usos urbanos” (Asamblea Nacional del Ecuador, 2016).

A diferencia de otros casos a nivel mundial, en el Ecuador, la clasificación se deja amplia y dicotómica, dejando especificidades para la subclasificación del suelo. La legislación de la Comunidad Valenciana (comunidad autónoma de España), por ejemplo, establece la posibilidad de crear “planes de acción territorial integrados” con capacidad de clasificar suelo y determinar contenido dispositivo de aplicación directa, especialmente para “suelo no urbanizable” (Presidencia de la Generalidad Valenciana, 2004); sin la necesidad de clasificar todo el suelo de una determinada jurisdicción territorial.

El Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible de Perú regula que al Plan de Desarrollo Metropolitano, como el instrumento normativo, en donde se clasifica el suelo dentro del área urbana; además de que se establece la clasificación de “zonas de uso del suelo, subsuelo y sobre suelo”, estableciendo más bien los usos de suelo de cada unidad territorial (Presidencia de la República de Perú, 2022). Se clasifica como tal únicamente lo definido como urbano.

En el Ecuador, a diferencia de los casos citados, todo el territorio a más de ser clasificado únicamente en urbano y rural, debe subclasificarse, de conformidad con las condiciones del territorio, el suelo urbano en: suelo urbano consolidado, suelo urbano no consolidado y suelo urbano de protección; a la vez que el suelo rural se subclasifica en suelo rural de producción, suelo rural para aprovechamiento extractivo, suelo rural de expansión

urbana; y, suelo rural de protección. La legislación ecuatoriana, deja explícito las únicas clases y subclases de suelo que se deben determinar en los planes de uso y gestión de suelo.

Esta regulación de clases y subclases de suelo que, en virtud de los mismos objetivos de la Loutugs, son homogéneas para todo el territorio nacional, ha generado críticas a la ley, calificada de ser impráctica e inviable por la diversidad del territorio mismo (Pauta Calle, 2019) y la división de contenidos que deberían plasmarse en el PDOT, al crear el PUGS (Benabent-Fernandez de Cordoba y Vivanco-Cruz, 2020, p. 169-171).

Finalmente, respecto al tercer elemento, la “asignación de tratamientos urbanísticos” se refiere a “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-ambiental y socio-económico”; éstas son asignadas a los

polígonos de intervención territorial” (PIT) entendidos como “las áreas urbanas o rurales definidas (...) 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. (Asamblea Nacional del Ecuador, 2016).

Los tratamientos creados por la ley se aplican de conformidad con la subclasificación del suelo en donde se localice el PIT. En este caso, la norma ecuatoriana se ha flexibilizado, desde la emisión de la Resolución No. 0005-CTUGS-202<sup>2</sup>, permitiendo la posibilidad de crear nuevos tratamientos, siempre que se tenga un informe de factibilidad aprobado en la misma ordenanza (acto administrativo de carácter normativo) que se aprueba el PDOT y

2 La Resolución No. 0005-CTUGS-2020 fue emitida en el año 2020 por el Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo, entidad creada para emitir regulaciones nacionales de uso y gestión del suelo aplicable a los GAD municipales y metropolitanos.

el PUGS (Consejo Técnico de Uso Gestión del Suelo, 2020).

### 3. METODOLOGÍA

El estudio pretende revisar la aplicación de los contenidos de la Loutugs en los Planes de Uso y Gestión de Suelo, por primera vez formulados por los GAD municipales y metropolitanos, específicamente de los tres elementos señalados (clasificación, subclasificación y asignación de tratamientos urbanísticos a los PIT), para lo que se revisa manualmente 135 instrumentos vigentes, de 221.

La selección de instrumentos no corresponde a una muestra aleatoria del total, sino al reporte de estos instrumentos a la plataforma establecida para el efecto desde la entidad de control del ordenamiento territorial. En efecto, los 86 instrumentos faltantes son aquellos que aún no han sido formulados, no están vigentes, o presentan errores de carga a la plataforma.

Dentro de cada gran elemento se determinan parámetros específicos de revisión:

Parámetros de la clasificación del suelo:

- Delimitación de suelo urbano.
- Delimitación de suelo rural.
- Utilización únicamente de las denominaciones urbano y rural.

Parámetros de la subclasificación del suelo:

- Delimitación de la subclasificación del suelo urbano.
- Utilización únicamente de las subclases de suelo establecidas en la ley para suelo urbano.
- Delimitación de la subclasificación del suelo rural.
- Utilización únicamente de las subclases de suelo establecidas en la ley para suelo rural.

Asignación de tratamientos urbanísticos a los polígonos de intervención territorial:

- Delimitación de PIT y asignación de tratamientos para suelo urbano.

- Utilización únicamente de los tratamientos para la subclase de suelo urbano establecida en la Ley.
- Concordancia en la asignación de la subclase y tratamiento según la Ley para suelo urbano.
- Delimitación de PIT y asignación de tratamientos para suelo rural.
- Utilización únicamente de los tratamientos para la subclase de suelo rural establecida en la ley.
- Concordancia en la asignación de la subclase y tratamiento según la ley para suelo rural.

Se valora de manera dicotómica y pragmática la aplicación de la Lootugs en la formulación de los PUGS (cumple / incumple) y así, el cumplimiento del objeto la ley de homologar los conceptos a nivel nacional.

#### 4. RESULTADOS Y DISCUSIÓN

De un total de 221 Planes de Uso y Gestión del Suelo que deben elaborarse por los GAD municipales y metropolitanos, se evaluaron 135 (61 %).

De esta revisión se evidencian los siguientes resultados:

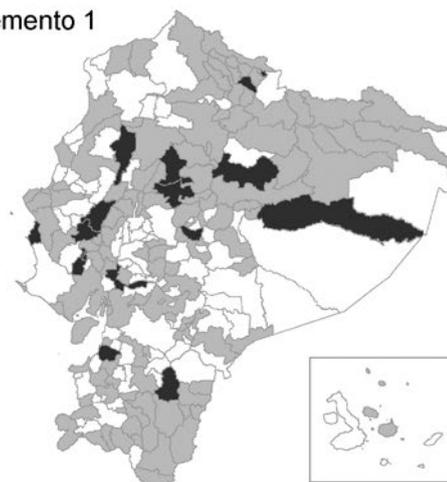
##### *Clasificación del suelo*

117 de 135 PUGS revisados que representan el 86.6 %, han clasificado el suelo en los términos en los que señala la Lootugs, únicamente en urbano y rural, mientras que 13.4 % crean nuevas clases de suelo o definen únicamente suelo urbano dentro de sus instrumentos.

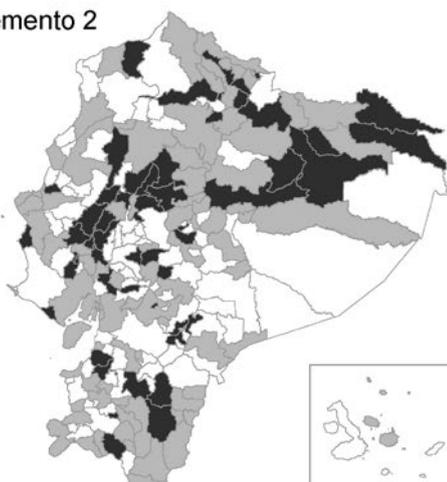
**Tabla 1. Homologación de conceptos de los PUGS, elemento 1: clasificación del suelo**

Parámetros	Resultados cumplimiento	
	Nro.	Porcentaje (%)
Suelo urbano	128/135	94.8
Suelo rural	125/135	92.6
Otras denominaciones	124/135	91.8
Homologación conceptos	117/135	86.6

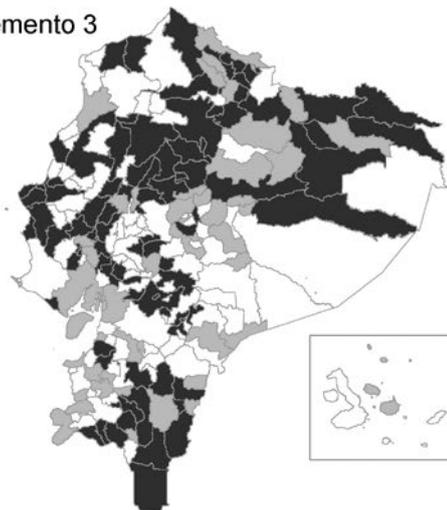
Elemento 1



Elemento 2



Elemento 3



**Simbología**

- Cumplimiento
- Incumplimiento
- No evaluado

Figura 1. Resultados a nivel nacional homologación de conceptos según elementos.  
Fuente: Autores 2023.

Fuente: Autores, 2023.

En la tabla 1 se muestra que en 128 instrumentos se define suelo urbano, en 125 suelo rural, y en 124 se utiliza únicamente suelo urbano y rural y no otras denominaciones adicionales, lo cual genera el resultado general de que apenas

117 instrumentos consideran estos tres parámetros a la vez.

Se identifican inobservancias a lo establecido en la normativa legal aplicable, ya que en diversos casos se crean clases de suelo no consideradas en la ley, tales como suelo de “expansión urbana” o suelo de “protección”, que en teoría se pueden definir, pero en la subclasificación del suelo.

### Subclasificación del suelo

81 de 135 PUGS revisados que representan el 60 %, han subclasificado el suelo en los términos en los que señala la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo.

De un análisis pormenorizado se identifica que en 120 PUGS se utilizan únicamente las denominaciones establecidas en la LooTugs, de manera descriptiva, que son suelo urbano consolidado, suelo urbano no consolidado y suelo urbano de protección; no obstante, apenas 116 subclasifican delimitando polígonos en el suelo urbano.

Respecto al suelo rural, en 112 PUGS se delimita el suelo rural y en 94 (69.6 %) utilizan únicamente las denominaciones de la ley, que son suelo rural de producción, suelo rural de protección, suelo rural de aprovechamiento extractivo y suelo rural de expansión urbana.

**Tabla 2. Homologación de conceptos de los PUGS, elemento 2: subclasificación del suelo**

Parámetros	Resultados de cumplimiento	
	Nro.	Porcentaje (%)
Delimitación subclasificación suelo urbano	116/135	85.9
Utilización únicamente subclases urbanas LooTugs	120/135	88.8
Delimitación subclasificación suelo urbano	112/135	82.9
Utilización únicamente subclases urbanas LooTugs	94/135	69.6
Homologación conceptos	81/135	60 %

Fuente: Autores, 2023.

### Asignación de tratamientos urbanísticos a los polígonos de intervención territorial

La asignación de tratamientos a los PIT, y la consecuente utilización de aquellos determinados en la Ley para cada subclase de suelo urbano o rural, es lo que representa la mayor inobservancia y aplicación de la normativa, pues apenas en el 32.6 % de PUGS, se asignan los tratamientos conforme la ley.

En 31 PUGS no se definen siquiera tratamientos para PIT localizados en suelo urbano y en 41 PUGS para PIT en suelo rural.

En 43 instrumentos se crean nuevos tratamientos para PIT en suelo urbano sin el procedimiento establecido en las regulaciones para el efecto, que es básicamente contar con un informe de factibilidad aprobado mediante acto normativo por el Concejo municipal o metropolitano; e igualmente sucede en 56 PUGS, respecto a la creación de tratamientos para PIT localizados en suelo rural.

En 56 PUGS, pese a que utilizan los tratamientos establecidos en la LooTugs, no tienen concordancia del tratamiento asignado con la subclase de suelo urbano. Según se indica a continuación, conforme la norma:

- a) Tratamiento de conservación. Se aplica a aquellas zonas urbanas que posean un alto valor histórico, cultural urbanístico, paisajístico o ambiental, con el fin de orientar acciones que permitan la conservación y valoración de sus características, de conformidad con la legislación ambiental o patrimonial, según corresponda.
- b) Tratamiento de consolidación. Se aplica a aquellas áreas con déficit de espacio público, infraestructura y equipamiento público que requieren ser mejoradas, condición de la cual depende el potencial de consolidación y redensificación.
- c) Tratamiento de desarrollo. Se aplica a zonas que no presenten pro-

cesos previos de urbanización y que deban ser transformadas para su incorporación a la estructura urbana existente, alcanzando todos los atributos de infraestructuras, servicios y equipamientos públicos necesarios.

- d) Tratamiento de mejoramiento integral. Se aplica a aquellas zonas caracterizadas por la presencia de asentamientos humanos con alta necesidad de intervención para mejorar la infraestructura vial, servicios públicos, equipamientos y espacio público, y mitigar riesgos, en zonas producto del desarrollo informal con capacidad de integración urbana o procesos de re-densificación en urbanizaciones formales que deban ser objeto de procesos de reordenamiento físico-espacial, regularización predial o urbanización.
- e) Tratamiento de renovación. Se aplica en áreas en suelo urbano, que, por su estado de deterioro físico, ambiental o baja intensidad de uso y la pérdida de unidad morfológica, necesitan ser reemplazadas por una nueva estructura que se integre física y socialmente al conjunto urbano. El aprovechamiento de estos potenciales depende de la capacidad máxima de utilización de los sistemas públicos de soporte.
- f) Tratamiento de sostenimiento. Se aplica en áreas que se caracterizan por un alto grado de homogeneidad morfológica, coherencia entre el uso y la edificación, y una relación de equilibrio entre la capacidad máxima de utilización de los sistemas públicos de soporte y los espacios edificados que no requieren de la intervención en la infraestructura y equipamientos públicos, sino de la definición de una normativa urbanística destinada a mantener el equilibrio orientado (Asamblea Nacional del Ecuador, 2016).

Asimismo, en 73 PUGS, pese a que utilizan los tratamientos establecidos

en la Lootugs, no tienen concordancia del tratamiento asignado con la subclase de suelo rural. Según se indica a continuación, conforme la norma:

- a) Tratamiento de conservación. Se aplica a aquellas zonas rurales que posean un alto valor histórico, cultural, paisajístico, ambiental o agrícola, con el fin de orientar acciones que permitan la conservación y valoración de sus características, de conformidad con la legislación ambiental o patrimonial, según corresponda.
- b) Tratamiento de desarrollo. Se aplica al suelo rural de expansión urbana que no presente procesos previos de urbanización y que deba ser transformado para su incorporación a la estructura urbana existente, para lo cual se le dotará de todos los sistemas públicos de soporte necesarios.
- c) Tratamiento de mitigación. Se aplica a aquellas zonas de suelo rural de aprovechamiento extractivo donde se deben establecer medidas preventivas para minimizar los impactos generados por la intervención que se desarrollará, según lo establecido en la legislación ambiental.
- d) Tratamiento de promoción productiva. Se aplica a aquellas zonas rurales de producción para potenciar o promover el desarrollo agrícola, acuícola, ganadero, forestal o de turismo, privilegiando aquellas actividades que garanticen la soberanía alimentaria, según lo establecido en la legislación agraria.
- e) Tratamiento de recuperación. Se aplica a aquellas zonas de suelo rural de aprovechamiento productivo o extractivo que han sufrido un proceso de deterioro ambiental y/o paisajístico, debido al desarrollo de las actividades productivas o extractivas y cuya recuperación es necesaria para mantener el equilibrio de los ecosistemas naturales, según lo establecido en la legislación ambiental y agraria (Lootugs, 2016).

**Tabla 3. Homologación de conceptos de los PUGS, elemento 3: tratamientos urbanísticos**

Parámetros	Resultados de cumplimiento	
	Nro.	Porcentaje (%)
Asignación de tratamientos en suelo urbano	104/135	77
Utilización únicamente de los tratamientos para suelo urbano establecidos en la ley	92/135	68.1
Concordancia de tratamiento con subclase de suelo urbano	79/135	58.5
Asignación de tratamientos en suelo rural	94/135	69.6
Utilización únicamente de los tratamientos para suelo rural establecidos en la ley	79/135	58.5
Concordancia de tratamiento con subclase de suelo rural	62/135	45.9
Homologación conceptos	44/135	32.6

Fuente: Autores, 2023.

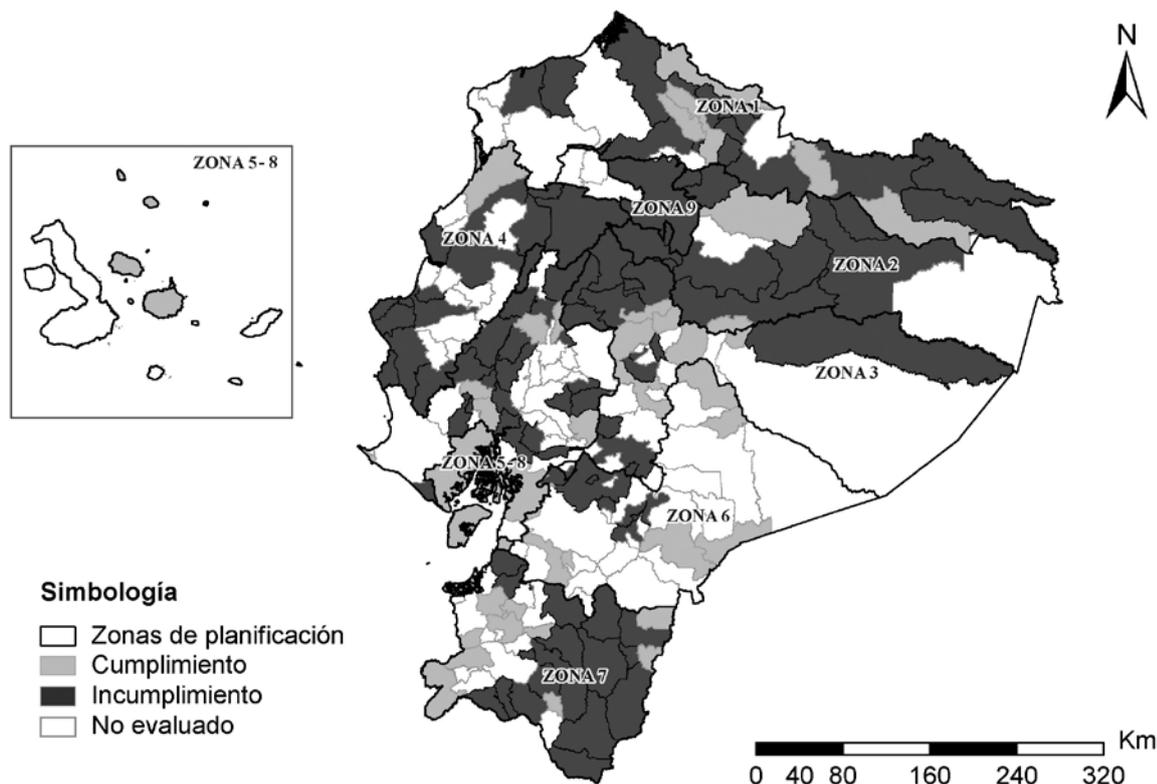
**Discusión:** La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo determina como obligatoria la formulación de los denominados Planes de Uso y Gestión de Suelo, cuyos contenidos anteriormente eran desarrollados directamente en el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. Por lo que la creación de este nuevo instrumento ha causado por sí mismo dificultad de entendimiento y aplicación desde los gobiernos locales de nivel cantonal (Benabent y Vivanco, 2017; Pauta Calle, 2019).

A más de crear el PUGS, la Loo-tugs determina estrictamente clases de suelo (urbano y rural) y subclases de suelo (urbano: consolidado, no consolidado y de protección; rural: protección, aprovechamiento extractivo, producción, expansión urbana), lo cual también ha sido criticado por varios autores (Benabent y Vivanco, 2017; Pauta Calle, 2019), por ser “poco funcionales” ante las realidades del territorio.

No obstante, con este estudio se evidencia que, pese a la inobservancia de las disposiciones legales, la inaplicabilidad que critican otros autores no es la razón por la que no se utilizan las denominaciones establecidas. Al menos en los tres elementos estudiados de clasificación, subclasificación del suelo y tratamientos urbanísticos. El problema radica en el desconocimiento de la ley. Ejemplos de ello son i) establecer suelo de protección como clase de suelo, cuando existe una subclase de suelo de protección tanto para suelo urbano como para rural; ii) crear subclases de suelo de producción y aprovechamiento extractivo conjuntas, cuando claramente son incompatibles; o, iii) querer que no exista una clasificación dicotómica de urbano y rural, por los suelos conocidos como “periféricos”, “periurbanos”, “residuales”, “en crecimiento”, cuando existe la subclase de “suelo rural de expansión urbana”, conforme la legislación, para estos tipos de suelo. Las nuevas creaciones de clases y subclases, fácilmente se alinean con lo establecido en la ley, ya que no se ha encontrado un caso que explicita directamente la necesidad de otra clase o subclase de suelo no contemplado en la ley, conforme la realidad territorial.

La heterogeneidad del territorio no puede ser considerada como sinónimo de desorden, y una oportunidad para un “sinceramiento” territorial que busque tan solo identificar lo existente, sino debe ser visto como la oportunidad que tienen los territorios de construir sus propias realidades, en donde los componentes técnicos se constituyen en una herramienta, que no homogeniza realidades, sino conceptos que permiten organizar el territorio de forma práctica y coherente, lo cual permite regular, controlar un recurso finito como es el suelo.

En línea con lo expuesto, los tratamientos urbanísticos que se asignan a los polígonos de intervención territorial determinados en la ley, pese a tener una explicación de su establecimiento, no son los únicos que se pueden asignar, ya que se puede crear nuevos, conforme a realidades específicas, siempre que exista un informe de factibilidad aprobado por el concejo cantonal en la misma ordenanza



Zona 1: Provincias: Esmeraldas Carchi Imbabura Sucumbíos	Zona 2-9: Provincias: Pichincha Napo Orellana	Zona 3: Provincias: Cotopaxi Tungurahua Chimborazo Pastaza	Zona 4: Provincias: Manabí Santo Domingo de los Tsáchilas
Zona 5-8: Provincias: Los Ríos Guayas Santa Elena - Bolívar Galápagos	Zona 6: Provincias: Azuay Cañar Morona Santiago	Zona 7: Provincias: Loja El Oro Zamora Chinchipe	

Figura 2. Resultados a nivel nacional homologación de conceptos  
Fuente: Autores 2023.

que aprueba el PUGS. Sin embargo, de igual manera se evidencia inobservancias al proceso establecido en la normativa, lo que vuelve a indicar el desconocimiento de ley, más que la dificultad de aplicación.

González Llanos y Chuquiguanga Auquilla (2018, p. 105-106), realizaron en el 2018 una revisión de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial formulados por los GAD municipales, previo a la vigencia de la Lootugs, en tres provincias del Ecuador, para identificar el cumplimiento específicamente de la disposición transitoria cuarta del Copfp<sup>3</sup> (Asamblea Nacional del Ecuador, 2010b); evidenciando que, apenas el 29 % de los GAD cumple con la disposición legal. Se señala

que parte de las razones es la inexistencia de mecanismos de control en el ámbito del ordenamiento territorial, el planeamiento urbanístico y el uso y la gestión del suelo; además de la reciente aplicación de la Ley en temas de planificación. Esto determina una escasa cultura de planificación de los GAD.

Finalmente, un punto de discusión es que, pese a que existan inobservancias a la Lootugs desde el año 2016, y estas sean consideradas como infracciones al ordenamiento territorial según el artículo 106, numeral 4 de la ley<sup>4</sup>, la actualización por modificación del instrumento está anclado en lo actualmente regulado, a doce años de vigencia en su componente es-

3 El Código Orgánico de Planificación y finanzas Públicas determina, en su disposición transitoria cuarta, el plazo para la elaboración de los instrumentos.

4 El artículo 106 determina que es una infracción leve el "aprobar o aplicar instrumentos de ordenamiento territorial contrarios a lo establecido" en la Lootugs.

tructurante (clasificación y subclasificación del suelo). La norma no establece el incumplimiento de la ley como una causal para su modificación, por lo tanto, pese a que exista una inobservancia a la LooTugs, y posiblemente un proceso administrativo sancionatorio por ello, el instrumento quedaría con estas inconsistencias doce años, hasta que, por la temporalidad de vigencia, la ley permita que sea reformado o actualizado (Asamblea Nacional del Ecuador, 2019).

La determinación de componente estructurante del PUGS, como componente de largo plazo, desde la clasificación y subclasificación del suelo, tiene la finalidad de que la planificación tenga un impacto en la realidad territorial a futuro; sin embargo, esta particularidad de la limitada cultura de planificación genera que las inconsistencias que existen en su formulación se queden así por el periodo de vigencia establecido.

La elaboración de los Planes de Uso y Gestión de Suelo constituyen un avance dentro de los procesos de planificación territorial, instaurados en el país desde el año 2008, ya que es una herramienta específica que permite ejecutar en acciones mucho más precisas, no solo la caracterización territorial, sino la ejecución misma de la política pública determinada por el GAD como línea de desarrollo.

## 5. CONCLUSIONES

Con base en el presente estudio se desprenden cuatro particularidades a manera de conclusión.

Primero, pese a que la legislación ecuatoriana establece una serie de conceptos e instrumentos vinculantes y una de sus finalidades es la homologación a nivel nacional, la aplicación, en los primeros planes de uso y gestión de suelo formulados con esta base, es aún deficiente. El uso de los conceptos establecidos para las clases y subclases de suelo, y de los tratamientos urbanísticos, no es utilizado a nivel nacional.

La inobservancia de la legislación urbana en el Ecuador no se debe a la inaplicabilidad de esta, desde el sentido

de que, genera una camisa de fuerza y que los conceptos no se alinean con las distintas realidades del territorio. Según la evidencia específica, la inobservancia de la ley responde a un desconocimiento de la normativa y a su reciente vigencia, que requiere formar una cultura de planificación en los gobiernos locales y en la población en general.

Segundo, a partir de estas abstracciones generadas es pertinente señalar un aspecto que sí limita el tener instrumentos homologados a nivel nacional. El proceso de adecuación de estos instrumentos carece de sistematicidad por la temporalidad establecida para su modificación o actualización, y los casos en los que se puede modificar. La legislación urbana del Ecuador establece una vigencia de doce años para los PUGS, en su componente estructurante, que no puede ser modificado en ninguna circunstancia. Por consecuencia, en los casos en los que el GAD pertinente inobservó la ley y tiene un instrumento que incumple la normativa, se requiere una espera prolongada que implica que el PUGS se aplique de manera inadecuada por el periodo establecido.

Si bien la inaplicabilidad está asociada a la falta de conocimiento de la ley, es pertinente considerar que la planificación además de multipropósito es intersectorial y participativa, por lo que se requiere del involucramiento en la toma de decisiones de la sociedad en general, de un instrumento que permitirá definir el rumbo de su territorio por doce años.

Cuarto, con base en los hallazgos evidenciados se desprenden algunas interrogantes que pueden ser consideradas para futuras investigaciones como, ¿de qué manera la homologación de conceptos incide en los demás elementos del PUGS, como los instrumentos de gestión del suelo, la asignación de usos, las determinaciones de ocupación? Y ¿cómo la homologación de conceptos aporta a un control de la aplicabilidad de la Ley?

## 6. REFERENCIAS

Asamblea Nacional del Ecuador. (2008). Constitución de la República del Ecuador. En *Registro Oficial No. 449, 20 de octubre*

2008. file:///C:/Respaldo/TITULACION/REFERENCIAS/CONSTITUCION\_REPUBLICA\_ECUADOR\_.pdf

Asamblea Nacional del Ecuador. (2010a). *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*. Registro Oficial No. 303.

Asamblea Nacional del Ecuador. (2010b). *Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas*. Registro Oficial No. 306.

Asamblea Nacional del Ecuador. (2010c). *Ley Orgánica de Participación Ciudadana*. Registro Oficial No. 175.

Asamblea Nacional del Ecuador. (2016). *Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo*. Asamblea Nacional. <https://www.habitatyvivienda.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2016/08/Ley-Organica-de-Ordenamiento-Territorial-Uso-y-Gestion-de-Suelo1.pdf>  
<http://www.habitatyvivienda.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2016/08/Ley-Organica-de-Ordenamiento-Territorial>

Asamblea Nacional del Ecuador. (2019). *Reglamento a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de suelo*. Registro Oficial No. 460.

Benabent-Fernandez de Cordoba, M., y Vivanco-Cruz, L. (2020). El sistema de planificación cantonal del Ecuador: la necesidad de su reforma. *Íconos - Revista de Ciencias Sociales*, XXV(69), 163–179. <https://doi.org/10.17141/iconos.69.2021.4261>

Benabent, M., y Vivanco, L. (2017). El ordenamiento territorial y el urbanismo en el Ecuador y su articulación competencial. *Ciudad y territorio: Estudios territoriales*, 194, 713–726.

Cabrera, J. E. (2019). Lo urbano, la propiedad y la producción legislativa en Bolivia: Una lectura desde el derecho urbanístico. *Investigación y Desarrollo*, 18(2), 131–158. <https://doi.org/10.23881/idupbo.018.2-8e>

Consejo Técnico de Uso Gestión del Suelo. (2020). *Resolución Nro. 0005-CTUGS-2020 Norma técnica de contenidos mínimos, procedimiento básico de aprobación y proceso de registro formal de los PUGS y los planes urbanísticos complementarios de los GAD municipales y metropolitanos*.

González Llanos, M. J., y Chuquiguanga Auquilla, M. C. (2018). Los Planes de Desarrollo y Ordenación Territorial en Ecuador a nivel cantonal. Estudio de caso de la Zona 6 de planificación. *Estoa*, 7(13), 101–110. <https://doi.org/10.18537/est.v007.n013.a08>

Parada, R. (2000). *Derecho administrativo*. Ediciones jurídicas y sociales.

Pauta Calle, F. (2019). ¿Son técnicamente viables los planes de uso y gestión de suelo previstos por la ley ecuatoriana de ordenamiento territorial? *Eídos*, 13, 39–54.

Presidencia de la Generalidad Valenciana. (2004). *Ley 10/2004, de 9 de diciembre, de la Generalitat, del Suelo No Urbanizable*. Presidencia de la Generalidad Valenciana.

Presidencia de la República de Peru. (2022). *Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Planificación Urbana del Desarrollo Urbano Sostenible*. Decreto Supremo No 012-2022-Vivienda.

Ruiz Massieu, J. (1981). *Introducción al derecho administrativo mexicano, derecho urbanístico*. UNAM.