

¿Son técnicamente viables los planes de uso y gestión de suelo previstos por la ley ecuatoriana de ordenamiento territorial?

Recepción / *Received*: 25, 03, 2019
Aceptación / *Accepted*: 27, 05, 2019
Publicado / *Published*: 30, 06, 2019

¹Fernando Pauta-Calle

¹Universidad de Cuenca, Cuenca - Ecuador, fernando.pautac@ucuenca.edu.ec

Resumen:

La Constitución del Ecuador dispone que las municipalidades formularán sus Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT), con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural. En este marco y en el dado por el ordenamiento territorial, se redactaron, aplicaron y actualizaron los primeros instrumentos durante la primera mitad de la presente década; no obstante, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (LOOTUGS), sancionada en el 2016, crea el Plan de Uso y Gestión del Suelo (PUGS), con un conjunto de determinaciones que se superponen a las de dicho PDOT, creando confusión e incertidumbre al respecto sobre todo del camino a seguir en la actualización de este instrumento dispuesta por esta misma ley para el muy corto plazo, mismo que además contendrá al PUGS. En este sentido, y con el propósito de contribuir a que la referida actualización tenga los menores tropiezos, este trabajo formula un planteamiento para viabilizar técnicamente al PUGS, precautelando la integridad del PDOT cantonal; pero que, como se concluye, debe ser considerado transitorio, pues la LOOTUGS amerita una significativa reforma con cargo a las observaciones, que en este y otros trabajos se han hecho.

Palabras clave: ordenamiento, plan, territorio, uso de suelo.

Abstract:

The Ecuadorian Constitution compels municipalities to elaborate their Territorial and Development Plans–PDOT to regulate the use and occupation of urban and rural land. In this respect and in the frame of the territorial regulation, during the first mid of the present decade, the first instruments were drafted, applied, and updated. In the other hand, in 2016, the Territorial Planning and Land Use Management Organic Law–LOOTUGS created the Land Use Management Plan–PUGS. However, both instruments –PDOT and PUGS–, have resulted in a set of overlaps, creating confusion and uncertainties, specially concerning the way on which PDOT should be updated (according to the law, in a short time). In this sense, this work aims to reduce the inconveniences during the aforementioned updating process, through a proposal to operationalize technically the PUGS, in coherence with the PDOT. It concludes remarking that the developed proposal should be considered transitory due to the LOOTUGS deserves an important reform, observing the recommendations presented in this and other works.

Keywords: regulation, planning, territory, land use

I. INTRODUCCIÓN

La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (LOOTUGS), dispone que los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Cantonales (PDOT), contendrán un Plan de Uso y Gestión del Suelo (PUGS) (Artículo 27), y para el efecto identifica las determinaciones que debe establecer este instrumento.

No obstante, la Constitución señala que las municipalidades deben formular sus PDOT “con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural” (Artículo 264); de modo que varias de las determinaciones previstas para el PUGS son propias teórica, conceptual y operativamente del PDOT cantonal, particularmente las concernientes justamente a la asignación de actividades humanas al territorio a través de los usos de suelo y a sus aprovechamientos y comportamientos. Se asiste, entonces, a una lamentable superposición de normas que ha creado confusión e incertidumbre en las municipalidades y en los ámbitos profesionales y académicos; más si la actualización de dichos PDOT, incorporando al PUGS, debe producirse desde mayo de 2019, con el plazo de un año, de conformidad con la misma LOOTUGS.

En este contexto, el presente trabajo aborda, en primera instancia, la sustentación de las determinaciones del PDOT en materia de uso y ocupación del suelo, partiendo del análisis del marco jurídico vinculado al tema. La segunda parte analiza las ya aludidas determinaciones que la LOOTUGS asigna al PUGS, evidenciando los conflictos derivados de tal superposición, las debilidades de varias normas que lo sustentan y los vacíos que presentan.

Frente a esta situación se formula un planteamiento de carácter transitorio que otorga viabilidad técnica al PUGS, pues establece los lineamientos metodológicos para la formulación del PDOT cantonal conteniendo a este nuevo instrumento y las determinaciones de uso y ocupación del suelo para estos planes. Finalmente se redactan las conclusiones y recomendaciones de rigor.

II. DESARROLLO Y RESULTADOS

1. El PDOT y sus implicaciones en materia de uso y ocupación del suelo

1.1. Marco constitucional y legal

La Constitución establece que entre las competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados (GAD) está “planificar el desarrollo” y “formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial” de sus circunscripciones, disponiendo explícitamente para los del nivel cantonal su propósito “con el fin de regular el uso y ocupación del suelo urbano y rural”.

A su vez, el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP), en coherencia con la norma citada, en su Artículo 44 señala que

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 (COPFP 2010).

Se dispone así dos materias específicas sobre las cuales debe versar el ejercicio de la competencia constitucional ya citada: **la localización de las actividades y las disposiciones normativas para el efecto.**

Por su parte, el Artículo 41 del mismo código manda la articulación de los PDOT de los niveles regional, provincial y parroquial, y que observarán “de manera obligatoria, lo dispuesto en los planes de desarrollo y ordenamiento territorial cantonal [...] respecto de la asignación y regulación del uso y ocupación del suelo”; más aún, el ya citado Artículo 44 establece asimismo que “las decisiones de ordenamiento territorial de este nivel, racionalizarán las intervenciones en el territorio de todos los GAD”.

Finalmente, el Artículo 42 del mismo código, al configurar los contenidos mínimos de los PDOT, identifica la propuesta, misma

que debe estructurarse por:

1. *La visión de mediano plazo*
2. *Los objetivos estratégicos de desarrollo, políticas, estrategias, resultados, metas deseadas, indicadores y programas...; y,*
3. *El modelo territorial deseado en el marco de sus competencias.*

Puesta en vigor la Constitución y luego el COPFP, en el 2010, se esperaba con expectativa la formación y sanción de la ley de ordenamiento territorial, cuya tarea central era construir un modelo de gestión de esta competencia, donde la misma ya la tenía todos los niveles de gobierno —pues el COPFP, en su Artículo 10, dispone que el Gobierno Central formulará la Estrategia Territorial Nacional (ETN)—; de hecho, a la complejidad del modelo se sumaban la articulación a la planificación del desarrollo, y la tarea de conocer y valorar la experiencia vivida con la redacción y gestión de las primeras generaciones de estos instrumentos, de la cual quedan varias evidencias como los trabajos realizados por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) (2011; 2014 y 2015), los expuestos en los VIII y IX Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial (Cordero, 2014-2016) y proyectos de investigación (González y Chuquiguanga, 2018).

Pero no ocurrió así con la formación y sanción de la LOOTUGS, en el 2016, pues este cuerpo legal no contiene en rigor ningún modelo de gestión de la competencia señalada, y peor aún que su ejercicio se integre a la de “planificar el desarrollo” (Pauta, 2016). Ella centra su interés en materias que denomina en los Títulos III Planeamiento del uso y de la gestión del suelo, y IV Gestión del suelo, facultades de responsabilidad municipal, por la competencia constitucional ya señalada.

Más adelante se demuestra esta afirmación, pero previamente conviene identificar cuáles deben ser las determinaciones de los PDOT Cantonales “con el fin de regular el uso y ocupación del suelo urbano y rural”, cuya observancia tiene carácter obligatorio para las actuaciones que emprendan las personas naturales y jurídicas públicas o privadas, y la formulación y gestión de los PDOT de los otros niveles, la ETN y

aún otras determinaciones de los propios PDOT Cantonales.

1.2. Determinaciones que deben contener los PDOT cantonales, con el fin de regular el uso y ocupación del suelo urbano y rural

En coherencia con lo dispuesto en el Artículo 44 del COPFP, ellas deben abordar entonces las dos materias específicas ya señaladas; a saber:

1.2.1. Sobre la localización de las actividades

El instrumento específico que las contiene es el modelo territorial objetivo que prevé el ordenamiento territorial, que es la situación a la que debe tender un territorio en un horizonte temporal más o menos largo, para alcanzar un conjunto de objetivos, entre estos, las actividades humanas y a los usos de suelo que generan. Se trata entonces en el caso ecuatoriano del uso y ocupación del suelo que debe prever el PDOT cantonal en el “modelo territorial deseado”, dispuesto por el COPFP.

Para ello es necesaria la construcción de un mapa de superficies que contenga, entre otros elementos, la distribución espacial de los usos y actividades humanas estructurantes del territorio, poniendo énfasis en aquellas relevantes para su desarrollo. En la perspectiva de la gestión de este plan, es el instrumento específico indispensable para racionalizar y controlar el uso y la ocupación del suelo; control que también es competencia de las municipalidades. Para ello son obligatorias las siguientes determinaciones:

Asignación de categorías de ordenamiento territorial a las unidades territoriales definidas en el análisis y diagnóstico del medio físico de la circunscripción cantonal —en tanto expresión de sus elementos, procesos y transformaciones, en función de sus valores ambientales y capacidad de acogida—, dando lugar a zonas establecidas con diversos criterios que sirven de ámbitos para definir los usos de suelo y la normativa asociada a estos y a las actividades humanas que acojan; con miras a garantizar la conservación de los

valores del medio físico y la explotación sostenible de sus recursos (Gómez Orea, 2013).

A título ilustrativo, vale señalar las siguientes zonas según categorías de ordenamiento territorial clásicas: conservación estricta, conservación activa, forestal, agrícola, ganadera, minera y sin vocación de uso definida; pudiendo identificarse en subzonas. Los núcleos de población son asignados con la categoría de ordenamiento urbanístico, pues este se halla comprendido en el ordenamiento territorial.

Niveles de uso del medio físico que especifican a las zonas según categorías de ordenamiento territorial en tres niveles representativos de actuación sobre el medio físico: áreas de conservación, explotación y expansión —unidades territoriales sin vocación de uso definida y núcleos de población, entre otros—.

Asignación de usos de suelo seleccionados a las zonas según categorías de ordenamiento territorial, y que permite normar la relación territorio-actividades humanas, diferenciando generalmente los usos vocacionales y permitidos —sin limitaciones, con

limitaciones y sometidos a evaluación de impacto ambiental—, e identificando los respectivos usos prohibidos. Esta asignación supone el respeto a la lectura del medio físico y la consideración de la funcionalidad del sistema, el uso múltiple del espacio y la coherencia de los elementos físicos con el entorno.

Asignación de usos de suelo vinculados a las actividades secundarias y terciarias a los núcleos de población urbanos y a los suelos periurbanos y poblamientos rurales, que estructuran el sistema de asentamientos del nivel cantonal, estableciendo así sus roles y funciones (Figura 1).

1.2.2. Sobre las disposiciones normativas

Esta normativa para la ordenamiento territorial es una de las medidas para alcanzar el modelo territorial objetivo —las otras son el componente de inversiones y el modelo de gestión—, y se refiere al conjunto de reglas a las que deben ajustarse los usos de suelo asignados, y a las actividades que las generan, pero también aquellas no previstas y que pudieran localizarse. Sus determinaciones son (Gómez Orea, 2013):

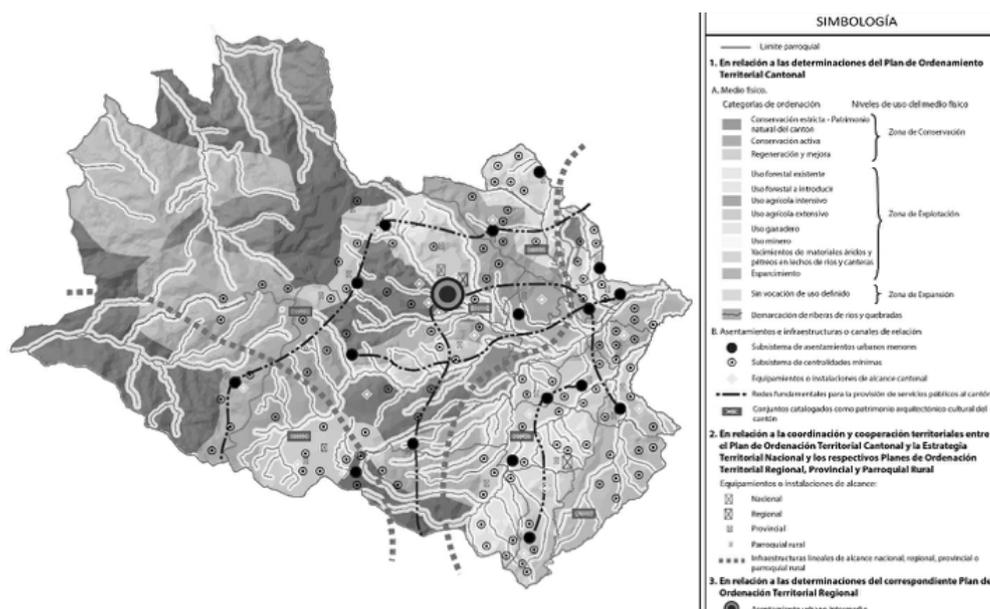


Figura 1. Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Cantonal: ilustración del Modelo Territorial Objetivo. Fuente: Pauta, 2013

Normas generales para regular los usos del suelo, los aprovechamientos y comportamientos en relación al medio físico. Estos corresponden al elemento pasivo de la relación territorio-actividades humanas y abordan los aspectos comunes a toda la circunscripción cantonal de los elementos y procesos del medio físico. Se formulan para la protección, conservación, mejora, regeneración o recuperación del suelo, vegetación, fauna, complejos fluviales, acuíferos subterráneos, embalses, espacio costero, medio marino, paisaje y patrimonio geológico; y, la explotación de los recursos.

Normas generales para regular los comportamientos de las actividades humanas. Estas, en cambio, se refieren al elemento activo de la relación ya señalada y son formuladas desde la óptica del medio físico hacia las actividades asignadas, considerando los aspectos comunes de cada una de estas a todo el ámbito cantonal. Entre ellas se hallan las actividades extractivas, la agricultura, silvicultura, ganadería, acuicultura, industrias agrícolas, turísticas y recreativas. Esta normativa pone énfasis en la regulación de influentes, efluentes y presencia de edificaciones e instalaciones, a fin de conseguir una gestión respetuosa

con el medio físico; y, conjuntamente con las anteriores, pueden ser prolongaciones, complementaciones o adaptaciones de la normativa nacional.

Normas particulares para regular los usos de suelo, los aprovechamientos y comportamientos, por zonas según categorías de ordenamiento territorial. Se formulan con respecto a los usos de suelo, aprovechamientos y comportamientos que se propician, que se permiten y que se prohíben en cada zona según categoría de ordenamiento territorial. Incluyen las propiamente relativas a la ocupación del suelo: tamaños de parcelas, características de las edificaciones —implantación, retiros, altura en pisos y materiales de construcción—, instalaciones y otros. Vale advertir que la normativa reguladora de los usos de suelo, aprovechamientos y comportamientos, correspondiente a los núcleos de población, independientemente de su jerarquía y tamaño, deben ser el motivo de formulación de los respectivos instrumentos de “ordenamiento territorial urbano” al cual alude la Constitución en su Artículo 415 —esto es, de los planes de ordenamiento urbanístico—, en el marco de las determinaciones que para ellos contenga el PDOT cantonal, particularmente de sus roles y funciones.

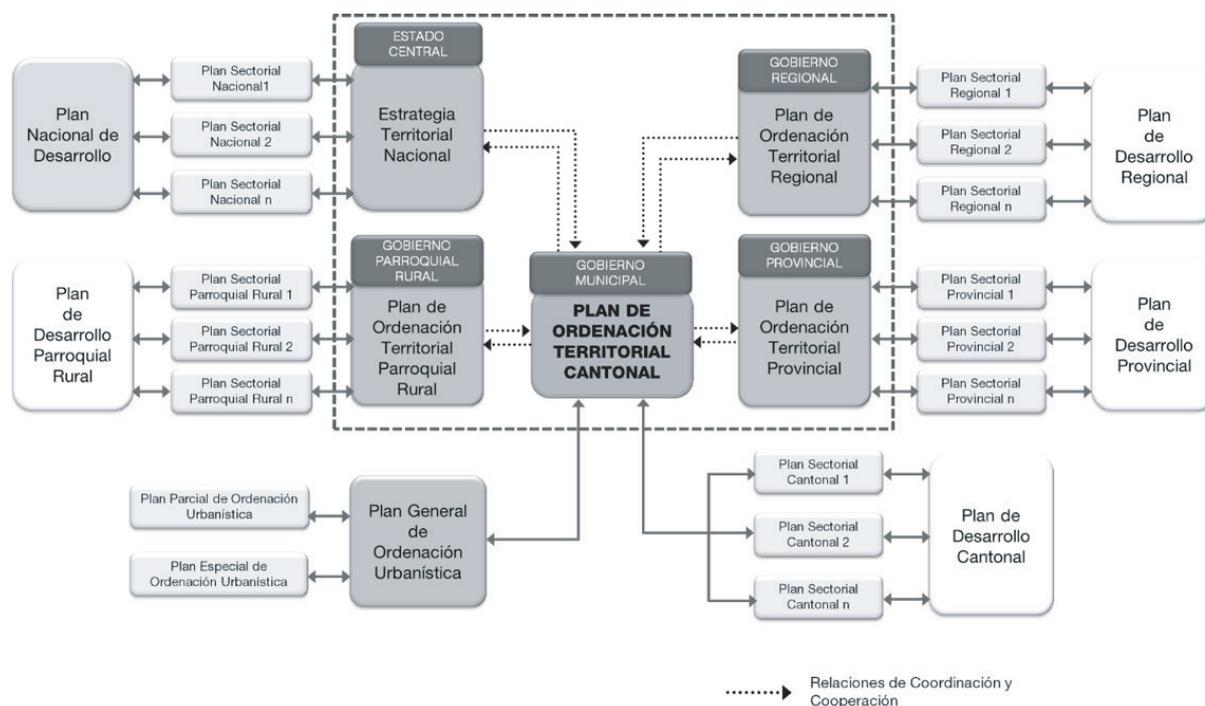


Figura 2. Sistema de ordenamiento territorial y urbanístico integrado del Ecuador: Principales relaciones de coordinación y cooperación territoriales entre los niveles de gobierno, vinculadas al ejercicio de la competencia municipal “regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural”. Fuente: Pauta, 2013

Así, los planes cantonales están llamados a asumir un rol trascendental en el ordenamiento del conjunto del territorio ecuatoriano en materia de uso y ocupación del suelo, y al cual se suma, en lógica consecuencia: la de integrar las determinaciones de los planes de ordenamiento territorial de todos los otros niveles (Pauta, 2013) (Figura 2).

2. EL PLAN DE USO Y GESTIÓN DE SUELO PREVISTO EN LA LOOTUGS

Esta ley no justifica la creación de este instrumento y tampoco lo define, dificultando la comprensión de su inclusión y relación con las determinaciones que, por mandato constitucional, deben contener los PDOT cantonales en materia de uso y ocupación del suelo —vistas en el capítulo anterior—; apenas se dice en el Artículo 27, que tales PDOT “contendrán un plan de uso y gestión de suelo que incorporará los componentes estructurante y urbanístico”. No obstante, la LOOTUGS asigna al PUGS las determinaciones que se detallan y analizan a continuación.

2.1. El componente estructurante del PUGS

El Artículo 28 dispone que este componente

Estará constituido por los contenidos de largo plazo que respondan a los objetivos de desarrollo y al modelo territorial deseado... establecido en el PDOT municipal... y las disposiciones correspondientes a otras escalas de ordenamiento territorial, asegurando la mejor utilización de las potencialidades del territorio [...], a partir de la determinación de la estructura urbano-rural y de la clasificación del suelo.

Así, este texto no precisa que se ha de entender por “componente estructurante”; tampoco determina las materias específicas sobre las cuales deberán versar los “contenidos de largo plazo”, por lo que cabe la pregunta: ¿si el “modelo territorial deseado” es una expresión simplificada de la situación de un territorio para el largo plazo asimismo, cuáles “contenidos” le corresponden a

dicho modelo y cuáles al “componente estructurante”?

Sobre la consideración de las “disposiciones” de otros planes, la norma inobserva el texto constitucional del Artículo 264 y los preceptos conexos de los Artículos 41 y 44 del COPFP. ¿Qué pasa si las determinaciones del PUGS son contrarias a tales “disposiciones”? ¿No termina creando condiciones para conflictos en el ejercicio competencial? ¿No es más provechoso pensar al amparo del Artículo 260 de la Constitución, acciones de colaboración, coordinación y cooperación territoriales entre los niveles de gobierno?

Así, formarían parte de este componente —pues el texto es confuso—, la “estructura urbano-rural” y la “clasificación del suelo”, que tampoco son definidas. La clasificación del suelo es común en los planes de ordenamiento urbanístico, para diferenciar áreas o zonas por el grado de ocupación urbana.

2.2. El componente urbanístico

El mismo artículo ordena que el PUGS debe “determinar el uso y edificabilidad de acuerdo a la clasificación del suelo”.

Efectivamente, los planes de ordenamiento urbanístico asignan usos al suelo y coeficientes para su aprovechamiento con edificaciones, y si bien su clasificación condiciona esta asignación, ella no es la única variable a pesar, como insinúa este texto.

Todo indicaría que este componente se refiere al ordenamiento de los núcleos de población existentes en un territorio cantonal —ciudades o centros urbanos y poblamientos rurales—, pero no; en el Artículo 4, Glosario de la ley, se define al planeamiento urbanístico como “el conjunto de instrumentos, disposiciones técnicas y normativas que determinan la organización espacial del uso y ocupación del suelo urbano y rural”. Entonces, según esta definición, el planeamiento u ordenamiento urbanístico abarca también curiosamente al suelo rural, enfoque que atraviesa la LOOTUGS creando confusiones e incoherencias y contrariando flagrantemente la norma constitucional

que dispone el “ordenamiento territorial urbano”.

No cabe duda sobre el ámbito espacial del ordenamiento urbanístico, pues éste, coincidiendo con Peñaranda,

Es un marco jurídico, pero también un planeamiento urbanístico en acción: diseña un modelo de ciudad que exige en muchos casos transformación y eso no puede realizarse únicamente a través de una regulación abstracta, sino que requiere de una plasmación concreta que sólo el plan y los demás instrumentos de ordenación pueden otorgarle (2014, p. 1).

Como se ha visto, el uso y ocupación del suelo rural es materia de los PDOT cantonales, sin perjuicio de que estos además fijen para los núcleos de población de su nivel, los usos y actividades secundarias y terciarias, es decir, sus roles y funciones; y que, asimismo, los PDOT regionales y la ETN, por ejemplo, estructuren sistemas de núcleos de población de mayor jerarquía.

Si se revisa la Ley de Desarrollo Territorial de Colombia, Ley 388 de 1997, su Artículo 11, establece y define con coherencia los siguientes “componentes de los planes de ordenamiento territorial”: “general”, “urbano” y “rural”; precisando además en su Artículo 12 el significado de “estructura urbano-rural e intraurbana”.

2.3. La clasificación y subclasificación del suelo

Al respecto, la LOOTUGS dispone para los PUGS tres determinaciones:

i) Artículo 17. Clases de suelo: “Todo el suelo se clasificará en urbano y rural en consideración a sus características actuales...”

ii) Artículo 18. Suelo urbano, que se subclasificará en “consolidado”, “no consolidado” y “de protección”; y,

iii) Artículo 19. Suelo rural, que se subclasificará en los suelos: “de producción”, “para aprovechamiento extractivo”, “de expansión urbana” y “de protección”.

Si bien la Constitución no reconoce más que los suelos urbano y rural, el territorio ecuatoriano muestra la conformación de unidades espaciales que no son propiamente urbanas —algunas de ellas reconocidas incluso por la Constitución en su Artículo 246—, y que vuelve impracticable la referida clasificación dicotómica.

La LOOUTGS debió inducir a superar esta desconsideración, observando que corresponde al PDOT cantonal en la asignación de las categorías de ordenamiento territorial y la definición del sistema de asentamientos, la demarcación de las unidades territoriales: núcleos de población, diferenciando en éstos los urbanos, periurbanos y poblamientos rurales.

Revisando la sub-clasificación del suelo urbano, el suelo consolidado es mal definido, pues no precisamente es aquel que “posee la totalidad de los servicios, equipamientos e infraestructuras necesarios”, porque existen asentamientos que cumplen en lo sustancial su proceso de ocupación, y carecen de varios de ellos; pero además, ¿cómo se lograría demostrar que un barrio tiene “todos los servicios y equipamientos necesarios” para que su suelo sea juzgado de consolidado?

El suelo “urbano de protección” incluye inconsultamente los suelos: i) de “especiales características biofísicas, culturales, sociales y paisajísticas”; y, ii) “por presentar factores de riesgo para los asentamientos humanos”. Si con el término “biofísicas” la ley pretende aludir al medio físico natural con altos valores ambientales de las áreas urbanas, así ocurre con las llanuras de inundación de ríos, quebradas y esteros —suelos de alto valor ecológico, funcional y paisajístico—, entonces, el ordenamiento urbanístico dispone su clasificación como suelo de conservación.

A su vez, si con la denominación de “culturales, sociales y paisajísticas” se refiere a los asentamientos de carácter patrimonial de las ciudades, no parece coherente que su suelo sea el declarado de “protección”; pues son los conjuntos construidos los que tienen tal carácter y deben ser motivo, según el ordenamiento

urbanístico, de la categoría de ordenamiento: conservación urbanística patrimonial.

Finalmente, los suelos afectados por riesgos y que por su localización o grado de ocupación no puedan ser excluidos de las áreas urbanas, lo pertinente es su explotación con actividades productivas primarias compatibles y el control de su ocupación; usos y gestiones que no pueden confundirse con la “protección”.

La subclasificación del suelo rural coincide en buena parte con los niveles de uso del medio físico que determinan los PDOT cantonales, aunque en el “suelo rural de protección” se insiste en el enfoque ya visto para el “urbano de protección”, comprendiendo nuevamente a los de “especiales características biofísicas, ambientales, paisajísticas” y aquellos por “presentar factores de riesgo”. En rigor, los suelos rurales de protección pertenecen a la zona de conservación, por sus altos valores ambientales —a más de los señalados, los productivos y científico-culturales—; en tanto que los suelos urbanos de protección deben ser considerados generadores de un condicionante superpuesto a las respectivas categorías de ordenamiento territorial y que demanda normas complementarias. Por esto es falso lo afirmado en la ley, que el suelo afectado por riesgos, “no es un suelo apto para recibir actividades de ningún tipo”.

Son pertinentes las normas sobre el suelo rural de expansión urbana, en atención a la conservación del recurso suelo y la búsqueda de un crecimiento compacto de las ciudades, corresponde a la zona de expansión que define el PDOT Cantonal; no obstante, la norma señala que “los procedimientos para la transformación del suelo rural a urbano o rural de expansión urbana, observarán de forma obligatoria lo establecido en esta Ley”. Así, el suelo rural podría convertirse en urbano, sin pasar por la condición de suelo rural de expansión urbana, lo cual vuelve innecesaria su determinación; pero más aún, la ley no contiene ninguna disposición sobre las limitaciones de uso y ocupación que debe observar y el proceso a seguir para convertirlo en urbano.

2.4.- El aprovechamiento del suelo, uso general y usos específicos

La LOOTUGS enfoca al uso del suelo como parte del aprovechamiento de este y para su regulación señala que los PUGS establecerán las siguientes determinaciones:

i) Artículo 22: Uso general “que caracteriza un determinado ámbito espacial, por ser el dominante y mayoritario”.

ii) Artículo 23: Usos específicos “que detallan y particularizan las disposiciones del uso general en un predio concreto, conforme con las categorías de uso principal, complementario, restringido y prohibido”.

La noción de uso general es aceptable, pero debe considerarse que no siempre será el “dominante y mayoritario”. El centro histórico de Cuenca es sin duda un centro político institucional, pero los usos de suelo que le dan este carácter, no son —por la magnitud de suelo que ocupan y su número—, ni dominantes ni mayoritarios. Pero, por otra parte, ¿cuál es el “ámbito espacial” al cual debe asignarse el uso general?

Los usos específicos podrían concretar al uso general, siempre y cuando tal generalidad opere a un nivel conveniente, pero resulta difícil compartir que ellos se identificarán para cada “predio concreto”. La asignación de usos se realiza a un ámbito espacial determinado y, por tanto, para todos sus predios, sin perjuicio de que en un predio concreto se emplacen uno o más usos, observando una normativa.

Se define pobremente al uso principal: el permitido en la totalidad de la zona, pues esto es obvio; ¿pero además a qué zona de asignación se refiere? Al ser válida la definición de uso complementario, no lo es el texto que dice: “Permitiéndose en aquellas áreas que se señale en forma específica”; pues, ¿se pretende regular la localización, entre otros, de usos de carácter liberal a nivel de predios y manzanas cuyo continente espacial se desconoce? La proposición de uso restringido es aceptable parcialmente,

más aún cuando es contraria a la presencia de usos generadores de impactos ambientales positivos a la ciudad, lo que resultaría mejor llamarlos usos compatibles.

Sobre la pretensión de que esta estructura de usos se aplique, indistintamente, en los suelos urbano y rural, vale comentar que superando las observaciones anteriores —y otras que seguramente se han hecho—, ella podría encontrar viabilidad en los centros urbanos, pero no en el medio rural. Es manifiesto que estas normas no señalan la unidad espacial en función de la cual deben asignarse los usos de suelo, y que sus definiciones son confusas.

2.5. Polígonos de intervención territorial

Según el Artículo 441:

Son las áreas urbanas o rurales definidas por los PUGS, 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.

Esta norma repite el enfoque de los usos de suelo, enuncia variables para la determinación de polígonos urbanos y rurales, sin precisar el ámbito espacial en el que deben ser demarcados: ¿las zonas resultantes de las sub-clasificaciones de los suelos urbano y rural?, ¿las áreas o zonas de asignación de los usos de suelo?, ¿son otras demarcaciones independientes?

Vale advertir que no siempre es posible determinar áreas a partir de características homogéneas; así, en el suelo rural el ordenamiento territorial define las ya mencionadas unidades territoriales, pudiendo ser a más de homogéneas, no homogéneas, estratégicas o de síntesis y funcionales, luego les asigna categorías de ordenamiento y en función de éstas, de los usos de suelo. Por su parte el ordenamiento urbanístico enseña que a

partir de la clasificación del suelo urbano se definen unidades de ordenamiento urbanístico, en consideración de las actuales condiciones de uso y ocupación del suelo y su evolución histórica, pero también de las otras determinaciones del mismo plan.

2.6. Tratamientos urbanísticos

“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 ambiental y socio-económico”, “el PUGS asignará los tratamientos según la clasificación del suelo”, dice el Artículo 42 de la LOOTUGS.

Para el suelo urbano se definen los tratamientos: conservación, consolidación, desarrollo, mejoramiento integral, renovación y sostenimiento; y para el rural: conservación, desarrollo, mitigación, promoción productiva y recuperación; prescribiendo esta norma, su asignación a las áreas resultantes de la subclasificación de los suelos urbano y rural, en franca contradicción con lo expuesto en el Artículo 41, que señala que estos tratamientos se aplicarán a los polígonos de intervención territorial.

En el caso del suelo rural ellas se aproximan a las categorías de ordenamiento territorial antes vistas. En estas, por ejemplo, la “mitigación” es consustancial al área minera. Pero además, el tratamiento “promoción productiva” es tan general que no logra precisar cuál es la mira concreta del PUGS en cada una de los polígonos rurales, por ejemplo, introducir el uso forestal.

El tratamiento desarrollo para los suelos urbano y rural es el resultado de las ya comentadas posibilidades de conversión del suelo rural a urbano. En estos casos se suele aplicar con más propiedad la categoría de ordenamiento: expansión urbanística, para expresar que esta entraña el crecimiento planificado de la ciudad.

Por lo expuesto sobre los polígonos de intervención territorial, y porque el tamaño o escala de las áreas resultantes de la

subclasificación de los suelos urbano y rural es incompatible con la asignación de los tratamientos, pues para este fin y por extensión para la asignación de los usos de suelo, se requiere unidades espaciales más específicas; no cabe duda que estas determinaciones deben referirse a los polígonos.

2.7.- Ocupación del suelo y edificabilidad

La ocupación del suelo, Artículo 24, establece los indicadores reconocidos por el ordenamiento urbanístico para regular las edificaciones, pero omite el fraccionamiento del suelo. Dictamina que esta ocupación sea determinada por los GAD municipales, sin mencionar expresamente al PUGS. Sus contenidos pertenecen al suelo urbano, prescindiendo la regulación para los predios rurales.

Por otra parte, el Artículo 25 de la LOOTUGS señala que “la edificabilidad es la capacidad de aprovechamiento constructivo atribuida al suelo por el GAD municipal”, a través del PUGS. Será regulada mediante las siguientes edificabilidades:

La general máxima es la “total asignada a un polígono”, pero no se regula su cálculo. Por las definiciones atribuidas a las otras “edificabilidades”, ella no tendría mayor función.

La específica máxima “es la edificabilidad asignada a un determinado predio de forma detallada”, y deberá “ser definida por el PUGS”. Lo cual significa que este indicador debe calcularse para todos predios, en una tarea compleja para ciudades con algunas decenas de miles de predios.

La edificabilidad básica “es la capacidad de aprovechamiento constructivo, que no requiere de una contraprestación por parte del propietario”. Correspondería a la que generalmente han asignado los planes urbanísticos, observando los tamaños de los predios, sus frentes, los usos existentes y previstos, y el paisaje.

Según este artículo, los propietarios de predios pueden adquirir edificabilidad — mediante pagos en dinero o en especie—, pasando de la básica a la específica

máxima, asunto que tiene implicaciones en los precios del suelo y en el respeto a la ciudad ya construida.

¿Deben establecerse estas edificabilidades para los polígonos rurales?

2.8. La gestión del suelo

La gestión del suelo que incorpora el PUGS, al ser parte sustancial de la gestión de los PDOT cantonales y de los planes de ordenamiento urbanístico, no ha sido motivo de mayor consideración en el ordenamiento jurídico precedente a la LOOTUGS —lo que constituye una de las causas de los modestos resultados de tales planes—; es por esto que el mayor aporte de la ley constituye el Título IV Gestión del suelo, pues varios de sus instrumentos son válidos y viables técnicamente, para “la adquisición y la administración de suelo necesario para el cumplimiento de las determinaciones del planeamiento urbanístico”, Artículo 47, y coadyuvar al ejercicio de los derechos de las personas sobre el suelo —Artículo 6—.

No obstante, sí debe señalarse que los instrumentos en referencia son pertinentes para el suelo clasificado como urbano, por lo que, pese a la problemática que soporta el suelo rural, la LOOTUGS no prevé los instrumentos propios para su gestión, los cuales subyacen en la Ley de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales, tanto para el cumplimiento de los lineamientos de política agraria y los derechos a la propiedad de la tierra rural y al territorio, que la misma prevé en sus Artículos 9 y 24. Tales instrumentos son (Artículos 54, 71, 79, 100, 109 y 115, respectivamente):

- i) regularización de la posesión agraria;
- ii) redistribución de tierras;
- iii) delimitación y adjudicación de territorios en posesión ancestral;
- iv) afectación;
- v) regulación del fraccionamiento, y
- vi) saneamiento.

Concluyendo es posible señalar:

- Prácticamente la totalidad de las determinaciones de los PDOT cantonales vigentes se hallan previstas en la LOOTUGS para los PUGS, lo que pone en evidencia una superposición significativa de las

determinaciones de estos instrumentos. Situación que alcanza a los planes de ordenamiento urbanístico.

- Las determinaciones formuladas para los PUGS, en varios casos, no tienen la suficiente claridad en su exposición, están concebidas más para el suelo urbano, o en su defecto no guardan el rigor técnico necesario.
- La LOOTUGS omite las normas para regular los usos del suelo, los aprovechamientos y comportamientos en relación al medio físico, y por zonas según categorías de ordenamiento territorial —o los polígonos de intervención territorial rural—; y, los comportamientos de las actividades humanas, que se asientan en el suelo cantonal.
- La normativa sobre la ocupación del suelo no constituye una determinación expresa del PUGS.
- Los instrumentos para la gestión del suelo

que prevé la LOOTUGS son pertinentes para el suelo urbano.

- Obviamente, estas limitaciones afectarán el entendimiento y aplicación de la normativa en las 221 municipalidades.

3. DETERMINACIONES SUGERIDAS PARA LOS PDOT CANTONALES Y LOS PUGS EN MATERIA DE USO Y OCUPACION DEL SUELO

Con sustento en los capítulos precedentes, en este se sustenta un planteamiento que otorga viabilidad técnica al PUGS, pues establece los lineamientos metodológicos para la formulación del PDOT Cantonal conteniendo a este nuevo instrumento y las determinaciones de uso y ocupación del suelo para estos dos instrumentos; teniendo presente el marco jurídico específico, la jerarquía de las normas previstas en la Constitución y la necesidad de establecer una razonable división técnica de las materias específicas que deben abordar.

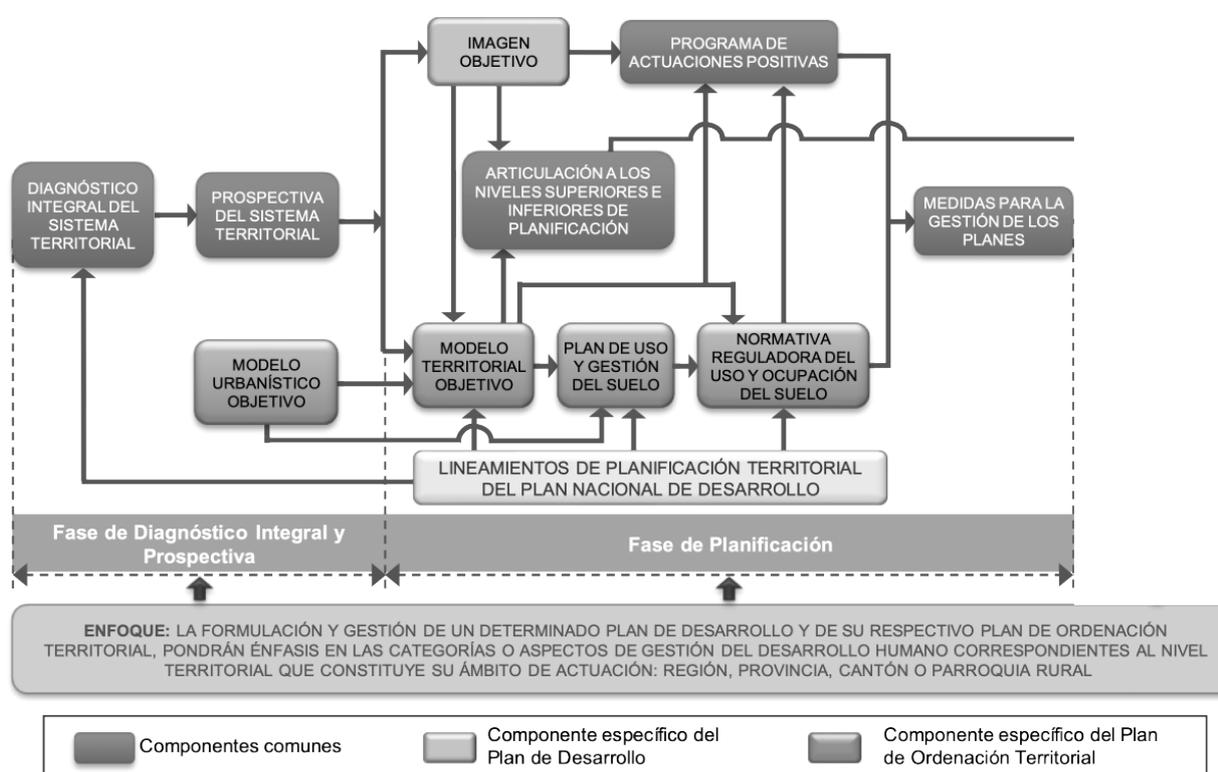


Figura 3. Metodología general para la elaboración de los Panes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Cantonales, conteniendo a los Planes de Uso y Gestión de Suelo

3.1. Inclusión del PUGS

Por la prevalencia de las normas constitucionales, no cabe duda que los PDOT cantonales pueden regular el uso y ocupación del suelo rural, y los roles, funciones de los núcleos de población correspondientes a este nivel —así ocurrió con sus primeras generaciones—. No obstante, en aras de incluir al PUGS, como dispone la LOOTUGS, parte de las determinaciones dispuestas para esa regulación deberán ser asumidas por este instrumento, en tanto que otras se adscribirán a dichos PDOT, y unas terceras se mantendrán en estos, aunque asuman, con las necesarias observaciones, las denominaciones previstas por la LOOTUGS.

A su vez, al reconocer que la Constitución dispone el “ordenamiento territorial urbano”, no cabe duda que el PUGS debe dividirse en dos grandes componentes: rural y urbano: el primero integrado al PDOT cantonal; y el segundo a los planes de ordenamiento de los núcleos de población —cuyo examen rebasa el alcance del presente trabajo—. Con estos antecedentes se despliega el planteamiento anunciado.

3.2. Propuesta metodológica para la formulación del PDOT conteniendo al PUGS

Con seguridad que la metodología comprensiva o genérica que se ha venido aplicando en la formulación de los PDOT Cantonales en el Ecuador, obviamente con variaciones de enfoque, contenido y alcance, con la vigencia del PUGS debe sufrir modificaciones. En este sentido, la redacción del PUGS constituirá una nueva subfase de la elaboración de estos PDOT. Esta se ubicará entre el modelo territorial objetivo y la normativa reguladora del uso y ocupación del suelo; de manera tal que aborde el detalle de las determinaciones que en materia de uso de suelo establezca el PDOT a través del modelo, y que, por otro, provea los insumos para la redacción de la normativa en cuestión. Finalmente, para precautelar y evidenciar la interdependencia entre el modelo de ciudad o urbanístico objetivo y el modelo territorial objetivo, e incidir en el PUGS, se agrega al primero en el proceso.

En la Figura 3 se observa una alternativa metodológica para la formulación del PDOT Cantonal incluyendo al PUGS y que tiene de antecedente la propuesta para los PDOT de los niveles subnacionales antes de la vigencia de la LOOTUGS (Pauta, 2013).

3.3. Sobre la localización de actividades

En la medida de que el modelo territorial objetivo es la expresión simplificada de la situación de un territorio en un horizonte temporal, alcanzando un conjunto de objetivos, entre ellos centralmente los referidos a la distribución espacial de las actividades humanas estructurantes del territorio y los usos de suelo que generan, ciertamente que estas determinaciones espaciales y todas aquellas previas, les corresponde al PDOT Cantonal, en tanto que la especificación de tales usos de suelo generales, será asumido por el PUGS. En este marco se propone el siguiente reparto de las determinaciones.

3.3.1. En el modelo territorial cantonal deseado que prevé el Artículo 42 del COPFP para el PDOT Cantonal

a) Clasificación del suelo cantonal en urbano y rural (Artículo 17 LOOTUGS).

Incluirá las áreas periurbanas y los poblamientos rurales: cabeceras parroquiales —que no constituyan unidades espaciales urbanas—, anejos, recintos y otras centralidades mínimas.

b) Definición en el suelo rural de los polígonos de intervención territorial (Artículo 41 LOOTUGS).

Constituirán las unidades territoriales determinadas en el análisis y diagnóstico del medio físico de la circunscripción cantonal —en tanto expresión de sus elementos, procesos y transformaciones—, en función de sus valores ambientales y capacidad de acogida para usos actuales y potenciales.

c) Asignación de tratamientos a los polígonos de intervención territorial rurales (Artículo 42 LOOTUGS).

Por los argumentos expuestos, los

tratamientos previstos en la LOOTUGS serán asignados a estas unidades espaciales, y para el efecto se emiten desde la perspectiva de las categorías de ordenamiento territorial, las siguientes recomendaciones para cada uno de ellos:

- Conservación, diferenciando las áreas de conservación estricta por su altos valores de conservación y muy frágiles en el orden ecológico; y activa por su origen antrópico, buen estado debido a la presencia del hombre y que requieren de esta.
 - Promoción productiva, distinguiendo las áreas forestal, agrícola, ganadera, entre otras, pudiendo definir subáreas; por ejemplo, en el área agrícola, las agriculturas extensiva, intensiva existente e intensiva a introducir.
 - Mitigación, considerando que forma parte consustancial del área minera.
 - Recuperación, configurando con la regeneración y la rehabilitación, la subárea de conservación activa.
 - Desarrollo, reparando que es más conveniente denominarle expansión urbanística.
- d) Subclasificación del suelo rural: en producción, aprovechamiento extractivo, expansión urbana y protección (Artículo 19 LOOTUGS).

Se trata de los niveles representativos de uso o actuación sobre el medio físico que establece el ordenamiento territorial.

e) Asignación de usos de suelo vocacionales a los polígonos de intervención territorial definidos en el suelo rural.

Por los argumentos antes expuestos, estos usos serán fijados igualmente para estas unidades espaciales, manteniendo coherencia con el respectivo tratamiento.

f) Asignación de usos de suelo generales (Artículo 22 LOOTUGS) vinculados a las actividades secundarias y terciarias, a los núcleos de población urbanos y a los suelos periurbanos y poblamientos rurales, que estructuren el sistema de

asentamientos del cantón.

3.3.2. En los PUGS

a) Asignación de usos de suelo permitidos a los polígonos de intervención territorial demarcados en el suelo rural: permitidos sin limitaciones, permitidos con limitaciones, permitidos y sometidos a evaluación de impacto ambiental.

Para el efecto se considerarán el tratamiento y los usos vocacionales asignados a cada una de estas unidades, a fin de alcanzar la correlación necesaria. Su alcance comprenderá a todos los predios del polígono, como opciones del destino de uso.

b) Identificación de los correspondientes usos prohibidos.

c) Señalamiento de los polígonos de intervención territorial rurales que en forma total o parcial, serán motivo de aplicación de los instrumentos de gestión del suelo.

d) Asignación de instrumentos de gestión del suelo, tales como: regularización de la posesión agraria, redistribución de tierras, delimitación y adjudicación de territorios en posesión ancestral, afectación, regulación del fraccionamiento y saneamiento.

3.4.- Sobre las disposiciones normativas

Los resultados del análisis de la LOOTUGS en esta materia específica y la sustentación hecha en el primer capítulo sobre su pertinencia, el PDOT Cantonal debe formular las siguientes determinaciones que tendrán carácter vinculante:

a) Normas generales para regular los usos del suelo, los aprovechamientos y comportamientos en relación al medio físico.

b) Normas generales para regular los comportamientos de las actividades humanas.

c) Normas particulares para regular los usos de suelo, los aprovechamientos y comportamientos, por zonas según tratamientos—categorías de ordenamiento territorial—.

III. CONCLUSIONES

En el marco de la deficiente formación de la LOOTUGS, que no tuvo de propósito central la construcción de un modelo de gestión de la competencia de ordenamiento territorial, siguiendo las disposiciones del Artículo 28 del COOTAD, la inclusión del PUGS en la normativa jurídica relacionada con el PDOT cantonal y el “ordenamiento territorial urbano”, ha creado una superposición de determinaciones con aquellas que el ordenamiento territorial asigna a un instrumento que por mandato constitucional debe regular el uso y la ocupación del suelo.

Así, la LOOTUGS, mediante las determinaciones asignadas al PUGS, realmente desmantela al PDOT Cantonal de su materia más importante, la referida regulación; dejándola sin la posibilidad de estructurar el modelo territorial deseado y

al cual contradictoriamente la LOOTUGS en su Artículo 28 le reconoce como propio del PDOT Cantonal.

Encontrar una armonización de las determinaciones del PDOT Cantonal y del PUGS es una tarea conflictiva, por la imposibilidad de fraccionarlas en el orden temático; por esto, precautelando el mandato constitucional, el PDOT cantonal construirá en lo sustancial dicho modelo con varias de las determinaciones previstas para el PUGS, pero tomando los debidos cuidados de los ajustes necesarios. De esta manera, este permitirá cumplir la función de definir los usos de suelo permitidos y prohibidos en el medio rural, y asumir la gestión de este recurso. Así el PUGS tendrá los componentes urbano y rural en materia de uso de suelo, integrados en el componente general: el modelo territorial de futuro.

Se recomienda mirar este planteamiento que otorga viabilidad técnica al PUGS

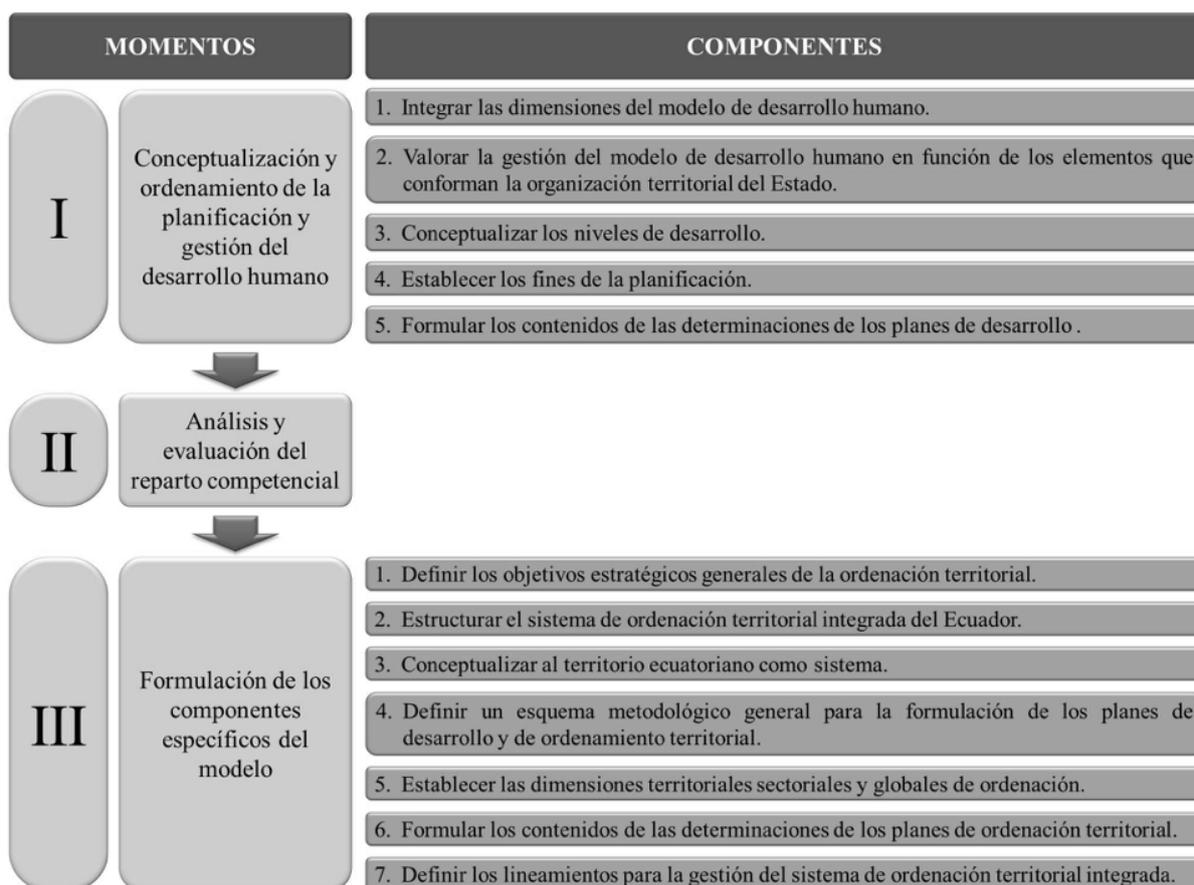


Figura 4. Ecuador: Metodología para el diseño del modelo de gestión del ordenamiento territorial en el marco de la Constitución. Fuente: Pauta, 2014

y ajusta las determinaciones del PDOT cantonal, en tanto opción temporal para atender la mencionada actualización de este instrumento de responsabilidad municipal, dispuesta por la Disposición Transitoria Quinta de la LOOTUGS y que incluirá por primera vez al PUGS.

Paralelamente, debe producirse la reforma de los Títulos II Ordenamiento Territorial y III Planeamiento del Uso y de la Gestión del Suelo, dando paso a la normativa que regule el modelo de gestión de la competencia de ordenamiento territorial por los distintos niveles de gobierno. Para ello ya se han propuesto metodologías (Pauta, 2014) (Figura 4).

IV. REFERENCIAS

Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. (19 de octubre de 2010). Registro Oficial N.º 303. Quito, Ecuador: Asamblea Nacional.

Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. (19 de octubre de 2010). Registro Oficial N.º 303. Quito, Ecuador: Asamblea Nacional.

Constitución de la República del Ecuador. (20 de octubre de 2008). Registro Oficial N.º 449.

Cordero, F. (coord.). (2014). *Competencias y gestión territorial. Memorias del VIII Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial*. Cuenca, Ecuador: Universidad de Cuenca.

Cordero, F. (coord.). (2016). *Autonomías y ordenación territorial y Urbanística. Memorias del IX Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial*. Cuenca, Ecuador: Universidad de Cuenca.

Gómez, D. (2013). *Ordenación Territorial*. Madrid, España: Mundi-Prensa

González, M. y Chuquiguanga, C. (2018). "Los Planes de Desarrollo y Ordenación Territorial en Ecuador a nivel cantonal. Estudio de caso de la Zona 6 de planificación". *Estoa. Revista de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Cuenca*, 7(13), 101-110.

Ley de Desarrollo Territorial "Ley 388 de 1997". (24 de julio de 1997). Diario Oficial N.º 43.091. Bogotá, Colombia: Ministerio de Desarrollo Económico, Viceministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable.

Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo. (5 de julio de 2016). Registro Oficial N.º 790. Quito, Ecuador: Asamblea Nacional.

Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales. (14 de marzo de 2016). Registro Oficial N.º 711. Quito, Ecuador: Asamblea Nacional.

Pauta, F. (2013). *Ordenación Territorial y Urbanística: un camino para su aplicación en el Ecuador*. Cuenca, Ecuador: Universidad de Cuenca

Pauta, F. (2014). "Ecuador: Hacia un modelo de gestión de la ordenación territorial enmarcado en la Constitución". *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales*, XLVI (182), 711-730.

Pauta, F. (Septiembre de 2016). Marco legal de la ordenación territorial y modelo de gestión para su ejercicio competencial en el Ecuador: análisis de la situación con la vigencia de la Ley de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo. X Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial. Simposio llevado a cabo en Cuenca, Ecuador.

Peñaranda, J. (2014). Lección 7. La ordenación urbanística (II): planeamiento, ejecución y protección de la legalidad. [Material de clase]. Universidad Carlos III de Madrid.

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (2011). *Lineamientos generales para la planificación territorial descentralizada*.

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (2014). *Lineamientos y directrices para la actualización, formulación, articulación, seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los GAD. Exposición general de fases y procedimientos*.

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (2015a). *Lineamientos para la elaboración de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de los GAD. Para fase de "Propuestas"*.

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (2015b). *Lineamientos para la elaboración de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Parroquiales y Provinciales. Para fase de "Diagnóstico"*.