



Crítica y Derecho

Revista Jurídica

e-ISSN 2737-6281 / p-ISSN 2737-629X

<http://revistadigital.uce.edu.ec/index.php/criticayderecho/index>

Derecho y Sociedad: Reflexiones sobre Prevención, Justicia y Ordenamiento en Ecuador

La organización territorial, la estructuración del sistema de ordenamiento territorial y la disciplina urbanística en el Ecuador

Territorial organization, structuring of the territorial planning system and urban planning discipline in Ecuador

Katia Paola Barros-Esquivel

Arquitecta

Investigadora Principal Contested Territories Amazonía FLACSO. Ecuador

kapbarrosfl@flacso.edu.ec

<https://orcid.org/0000-0002-1576-9360>

DOI: <https://doi.org/10.29166/cyd.v6i10.6999>

Recibido: 2024-07-08 / Revisado: 2024-10-10 / Aceptado: 2024-11-15 / Publicado: 2025-01-01



RESUMEN

En el Ecuador desde el año 2008, con la norma suprema se reestructura la organización territorial político administrativa del país y se determina al ordenamiento territorial como una política de Estado. Bajo estos preceptos, los gobiernos autónomos descentralizados de los distintos niveles, así como el gobierno central se rigen bajo un sistema competencial, con responsabilidades entre las que se encuentra el planificar el desarrollo y formular sus correspondientes planes de ordenamiento territorial. En este contexto, se analiza la materialización del ordenamiento territorial como política de Estado a través de la organización territorial de forma multiescalar y el régimen de gobiernos autónomos descentralizados y competencias; y de manera integral de la disciplina urbanística que abarca el régimen de habilitación del suelo, el control urbanístico y la regularización de asentamientos humanos de hecho. Se integran al análisis aspectos de responsabilidades en materia de desarrollo urbano; la legislación urbanística; y, los derechos de las personas sobre el suelo.

Palabras clave: ordenamiento territorial, organización territorial, descentralización, competencias, urbanismo.

ABSTRACT

In Ecuador since 2008, with the supreme norm, the territorial organization of the country is restructured and territorial planning is determined as a State policy. Under these precepts, the decentralized autonomous governments of the different levels, as well as the central government, are governed by a system of powers, among which is planning development and formulating their corresponding territorial planning plans. In this context, the materialization of territorial planning as a State policy is analyzed through territorial organization and the regime of decentralized autonomous governments and powers; and in an integral manner of the urban planning discipline that covers the land authorization regime, urban planning control and the regularization of de facto human settlements. Aspects of responsibilities in matters of urban development are integrated into the analysis; urban planning legislation; and people's rights linked to the land.

Keywords: territorial planning; Territorial organization; decentralization, powers; town planning.

INTRODUCCIÓN

La realidad de Latinoamérica requiere adoptar nuevas estrategias que permitan garantizar el desarrollo humano de forma sostenible, entre éstas está el determinar al ordenamiento territorial como una política de Estado (Gudiño, 2015, p. 13). Es decir, pasar de ser únicamente una política pública, a una que trascienda “al gobierno que la inicia y [continúe] como un mandato por otros gobiernos que lo suceden” (Cueto y Guardamagna, 2012, pp. 18). Ello supone la permanencia en el tiempo, la estabilidad de las políticas públicas subsecuentes, y la continuidad independientemente de ideologías y partidos políticos de los gobiernos de turno (Gudiño, 2015, p. 17).

El Ecuador ha apostado por plasmar al ordenamiento territorial como política de Estado en el propio texto constitucional, que lo integra en forma permanente a la agenda gubernamental vinculada a las dimensiones del desarrollo, al determinarlo como una competencia de cada uno de los gobiernos locales y del nacional; y adicionalmente de manera integral abarca al urbanismo de forma integral estableciendo a uno de sus gobiernos locales la competencia de regular y controlar el uso y ocupación del suelo (Constitución, 2008). En lo referente a ordenamiento territorial se genera una responsabilidad compartida entre los gobiernos locales en el marco competencial que a cada nivel le corresponde, y la consecuente necesidad de una gestión articulada, coordinada y complementaria; privilegiando la gestión de los gobiernos más cercanos al problema, a la gente, al territorio, bajo el principio de subsidiariedad.

En este contexto, el presente estudio analiza la materialización de esta política de Estado en el sistema descentralizado de planificación participativa que integra a todos los niveles de gobierno a partir de la organización territorial que se vincula con el estudio del régimen competencial desde sus dimensiones territoriales y sectoriales, y el entendimiento mismo del sistema de ordenamiento territorial a partir de la planeación, la gestión del suelo y la financiación del desarrollo urbano; pero además integra un análisis más amplio del urbanismo en el Ecuador, que ya no solo integra al ordenamiento territorial, sino a la disciplina urbanística que rige el sistema de control territorial.

Se responde a la pregunta ¿de qué manera se materializa el ordenamiento territorial y la disciplina urbanística en el Ecuador desde los distintos niveles de gobierno?

Los objetivos de la investigación son:

- Determinar la organización territorial del Ecuador anclado a las competencias constitucionales ligadas al desarrollo, al ordenamiento territorial y al control.
- Desglosar los fines del ordenamiento territorial y de la disciplina urbanística a partir del estudio del sistema integral de planeación, gestión y financiamiento del desarrollo urbano; y del sistema de control urbanístico en el Ecuador.
- Identificar la forma de materialización e instrumentación del urbanismo en el Ecuador, a partir del análisis normativo y de la legislación urbanística de la forma de articulación y complementariedad del ejercicio competencial de los distintos niveles de gobierno.

Estado del arte y marco teórico - conceptual

El estado del arte abarca principalmente tres estudios que sirven de base para la presente investigación. El primero, que constituye el “Modelo para la gestión de la ordenación territorial en el Ecuador en el marco de la Constitución” del 2008 (Pauta, 2014), que analiza la norma suprema respecto al reparto competencial y su relación con el ordenamiento territorial, hasta antes de emitida la legislación urbanística en el Ecuador, la Ley Orgánica de Ordenamiento territorial, Uso y Gestión de Suelo, año 2016 (LOOTUGS, 2016). Dicho estudio analiza las enormes responsabilidades asignadas para la garantía de derechos y la consecución del buen vivir; y concluye identificando que el modelo de desarrollo humano no es tarea única del gobierno central, sino de forma complementaria con los gobiernos locales bajo distintas responsabilidades territoriales, “condicionando el ejercicio de las competencias sectoriales a la planificación concurrente” (Pauta, 2014, p. 482); y de ahí la necesidad de relacionar fuertemente los planes de desarrollo con los de ordenamiento territorial.

El segundo, es el estudio de López Sandoval (2015) que analiza los fundamentos que sirvieron de base para establecer como una política de Estado al ordenamiento territorial en el Ecuador; abarcando las corrientes discursivas del buen vivir como fin último de la planificación y el cambio de matriz productiva y la descentralización como medio para conseguirlo. Analiza además al ordenamiento territorial, en el Ecuador, como un instrumento que territorializa el proyecto político ligado generalmente a las competencias sectoriales, de un gobierno de paso. Se centra así en el territorio con su población y las redes como elemento clave para esta transformación.

El tercero, es un estudio de Vivanco y Benabent (2017) que analiza el ordenamiento territorial, el urbanismo y su articulación competencial; se abarca fuertemente el tema de la articulación entre los diferentes gobiernos locales con el gobierno central desde una mirada sistémica y multidimensional. Se identifica dentro de este sistema las facultades de planificación, regulación, rectoría y control de la competencia del gobierno central; y la planificación y gestión de los gobiernos locales.

A dichos estudios se le suman las normativas recientes emitidas desde el Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo; el análisis desglosado del ordenamiento territorial según la planeación, gestión del suelo y financiación del desarrollo; y, el estudio integral del urbanismo en el Ecuador, incorporando a este análisis la disciplina urbanística que rige para el sistema de control urbanístico.

Con este antecedente y como parte del marco conceptual hay que diferenciar entre urbanismo, disciplina urbanística y ordenamiento territorial. El urbanismo se refiere a una

ciencia de la administración y a la vez a parte del derecho positivo, que como tal requiere de un ordenamiento jurídico (Carretero-Pérez, 1974). De ahí la relación entre el urbanismo y derecho urbanístico, que en algunos casos llega a confundirse. Para Juan Pinilla-Pineda (2012) el derecho urbanístico abarca varias materias entre las que se encuentra la organización administrativa, el régimen de suelo, la gestión y la disciplina urbanísticas. No obstante, y la opinión que se comparte con Arbouin (2017) es que dichas materias son objeto y herramientas de la propia administración. El urbanismo tiene como finalidad la mejora de la calidad de vida y la satisfacción de las necesidades (Pinilla-Pineda y Rengifo-Gardazábal, 2012), mientras que el fin del derecho urbanístico es “regula[r] el fenómeno social y técnico del urbanismo”.

La disciplina urbanística se refiere a la “intervención preventiva del uso y la edificación, medidas de protección de la legalidad urbanística, infracciones y sanciones y resarcimiento de daños e indemnización de perjuicios” (Pinilla-Pineda, 2012, p. 8). La disciplina urbanística forma parte del urbanismo, pero un aspecto ligado al sistema de control urbanístico.

Finalmente, el ordenamiento territorial se refiere a la técnica de planificación que permite de forma integral, sistémica y multiescalar abordar al territorio (Gudiño, 2015, pp. 13-14). En el Ecuador, el ordenamiento territorial está definido en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de suelo (en adelante LOOTUGS), como 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 objetivos de desarrollo” (LOOTUGS, 2016, art. 9).

En grades rasgos en este estudio se plantea al ordenamiento territorial desde tres aristas, para que sea visto de manera integral, (i) la planeación, (ii) la gestión del suelo y (iii) el financiamiento del desarrollo (ver figura 1). Inicialmente la planeación corresponde al proceso mediante el cual se organizan las actividades que nos llevarán a un fin deseado. Desde una mirada estratégica, la planeación constituye un proceso continuo, que se basa en el conocimiento “más amplio posible del futuro que se emplea para tomar decisiones en el presente” para alcanzar los resultados esperados (Drucker, 1984, pp. 133-136). Así, abarca una mirada integral de un todo, incluyendo sus recursos, áreas, riesgos, consecuencias y efectos (Chiavenato, 2016, p. 28).

Por su parte, la gestión del suelo se refiere al diseño de políticas y a la aplicación de los instrumentos que permiten materializar la administración del suelo (Salazar Ferro, 2010, 1); en virtud de la adquisición y/o refuncionalización de terrenos (Brikman et al., 2019, pp. 3-4). Finalmente, la financiación del desarrollo urbano radica en última instancia en la obtención de recursos (suelo o financieros) para ser utilizado en el desarrollo urbano de las ciudades. De ello se deriva que la gestión del suelo lleva a materializar tanto a la (i) planeación, en instrumentos como, por ejemplo, el anuncio del proyecto o el derecho de preferencia; como (ii) la financiación del desarrollo urbano desde instrumentos fiscales como las contribuciones de mejoras, los impuestos a la propiedad, las concesiones, etc.

Figura 1
Urbanismo, ordenamiento territorial y disciplina urbanística



Nota. La Figura muestra el sistema integral del urbanismo en el Ecuador. Fuente: adaptado de Ramírez (2024).

MÉTODOS

La presente investigación se desarrolla con el uso de métodos cualitativos entendidos como esa “mirada enfocada al análisis de los fenómenos, examinando a partir de la posición de los elementos presentes en el ambiente y vinculados a su contexto [...] se trata de entender la ocurrencia de las realidades sociales”, desde perspectivas inductivas y flexibles (Guzmán, 2021, pp. 21-22). Anclado a este método se hace un estudio del caso Ecuador. La principal finalidad de realizar un estudio de caso específico consiste en “investigar la particularidad, la unicidad, del caso singular” (Simons, 2011, p. 20); en donde el investigador es el principal instrumento para la recolección e interpretación de los datos.

Stake (1999, p. 15) define tres tipos de estudio de caso. El intrínseco, que se refiere a aquel analizado en virtud del interés propio del investigador. El instrumental, que se refiere a aquel que se analiza porque se persigue entender algo que es propio del caso. El Colectivo que es un estudio de varios casos. Para esta investigación se hace estudio de un caso intrínseco.

El estudio documental de las disposiciones legales y normativas referentes al urbanismo del caso Ecuador es basado en la definición de estrategias y herramientas para acceder, recopilar y analizar la información, con el fin de generar un marco integral del funcionamiento en virtud del ejercicio competencial multinivel de los gobiernos locales.

RESULTADOS

Organización territorial del Ecuador

El Ecuador en el 2008 con la actual Constitución de la República ha reestructurado la organización político-administrativa. De manera general el Estado ecuatoriano se organiza en regiones (nuevo nivel de gobierno territorial creado), aún no constituidas, provincias (24 incluido Galápagos), cantones (221) y parroquias rurales (824), y además por razones de conservación ambiental, étnicas, culturales se pueden constituir regímenes especiales (Constitución, 2008, art. 242). Al respecto, Galápagos -la región insular del Ecuador- es un régimen especial del nivel provincial.

El Ecuador es un Estado unitario y de ello depende la organización territorial y la autonomía que se otorga a los gobiernos seccionales; pues esta autonomía se enmarca en tres aristas; (i) la política como aquella capacidad de establecer sus propios “procesos y formas de desarrollo” acordes a cada realidad; (ii) la administrativa como aquella facultad para organizar y gestionar su talento humano y sus recursos materiales; y, (iii) la financiera como aquella que permite a los gobiernos el acceso de los recursos que le corresponden provenientes del Presupuesto General del Estado y la capacidad de generar sus propios recursos. El ejercicio de las facultades de los gobiernos autónomos descentralizados (GAD en adelante) “no excluirá la acción de los organismos nacionales de control en uso de sus facultades constitucionales y legales” (COOTAD, 2010, Art. 5).

Reparto competencial

Las competencias entendidas como las “capacidades de acción de un nivel de gobierno” se realizan respecto a un determinado sector (COOTAD, 2010, art. 113); que de conformidad con el COOTAD son tres, los privativos, estratégicos y comunes. Los primeros responden a un ámbito nacional por su importancia y alcance y de ahí que son exclusivamente del gobierno central y no pueden ser descentralizadas (COOTAD, 2010, art. 110). Los segundos, son aquellos que, por su influencia, el gobierno se reserva todas sus competencias y facultades como son la rectoría, planificación, regulación, control y gestión (COOTAD, 2010, art. 116); siendo exclusivas del gobierno central para los sectores estratégicos las facultades de rectoría y gestión. Los terceros, son los sectores que en mayor o menor medida pueden descentralizarse y desconcentrarse (COOTAD, 2010, art. 112).

En este contexto, las competencias pueden ser exclusivas y concurrentes. Las exclusivas se refieren a aquellas “cuya titularidad corresponde a un solo nivel de gobierno

[...] y cuya gestión puede realizarse de manera concurrente entre diferentes niveles de gobierno” (COOTAD, 2010, art. 114). Es decir, se refiere a que algunas facultades, no la totalidad, le corresponden a un nivel de gobierno (Benabent y Vivanco, 2017, p. 716). Por su parte, las competencias concurrentes son aquellas en las que la titularidad les corresponde a varios niveles de gobierno y obligatoriamente se gestionan de forma concurrente (COOTAD, 2010, Art. 115).

Con lo expuesto y en virtud de lo establecido en la Constitución y el COOTAD en la tabla a continuación se establece las competencias por nivel de gobierno.

Tabla 1

Reparto competencial según niveles de gobierno

Competencia	Gobierno central	Gobierno regional	Gobierno provincial	Gobierno municipal y metropolitano	Gobierno parroquial rural
Planificación	Nacional	Desarrollo	Desarrollo	Desarrollo	Desarrollo
Hábitat y vivienda	Nacional	Nivel regional	Nivel provincial	Nivel cantonal	Nivel parroquial rural
Defensa nacional, protección interna y orden público	Alcance nacional				
Registro, nacionalización extranjeros, control migratorio	Nacional				
Áreas protegidas y recursos naturales	Nacional				
Manejo de desastres naturales	Nacional				
Ordenamiento territorial	Estrategia territorial nacional	Nivel regional	Nivel provincial	Nivel cantonal	Nivel parroquial rural
Espectro radioeléctrico, comunicaciones, telecomunicaciones	Nacional				
Puertos y aeropuertos	Nacional				
Recursos energéticos, mineros, hidrocarbúricos, hídricos, forestales	Nacional				
Cuencas hidrográficas		Ordenamiento	Ejecución de obras		
Tránsito y transporte		Planificar, regular y controlar (regional)		Planificar, regular y controlar (territorio cantonal)	
Sistema vial		Planificar, construir y mantener (regional)	Planificar, construir y mantener (provincial)	Planificar, construir y mantener vialidad urbana	
Organizaciones sociales		Otorgar personalidad			Promoción

La organización territorial, la estructuración del sistema de ordenamiento territorial y la disciplina urbanística en el Ecuador

		jurídica, registro y control			
Investigación e innovación		Determinar políticas			
Actividades productivas		Fomento	Fomento		Incentivo del desarrollo
Seguridad alimentaria		Fomento			
Cooperación internacional		Gestión	Gestión	Gestión	Gestión
Gestión ambiental		Nivel regional	Nivel provincial		
Educación y salud	Políticas				
Sistemas de riego			Planificar, construir, operar y mantener		
Actividades agropecuarias			Fomento		
Uso y ocupación del suelo				Regulación, control	
Servicios públicos	Provisión, regulación y control			Prestación	Gestionar, coordinar y administrar (aquellos delegados)
Tasas y contribuciones				Creación, regulación y modificación	
Infraestructura física	Infraestructuras varias			Planificar, construir y mantener	Planificar, construir y mantener
Espacios públicos				Planificar, construir y mantener	Planificar, construir y mantener
Equipamientos	Nivel nacional			Planificar, construir y mantener (salud y educación)	Planificar, construir y mantener
Patrimonio arquitectónico, cultural y natural				Preservar, mantener y difundir	
Catastro inmobiliario				Formar y administrar	
Uso de playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas				Delimitar, regular, autorizar y controlar	
Materiales áridos y pétreos				Regular, autorizar y controlar	
Incendios				Gestionar los servicios	

Nota. La Tabla muestra el reparto competencial según niveles de gobierno. Elaboración propia.

En virtud de lo señalado en la tabla 1, se identifica que tanto la planificación como el ordenamiento territorial es una competencia transversal a todos los niveles de gobierno. Pauta (2014) en este análisis señala que la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial pueden ser vistos como competencias horizontales o globales en las cuales confluyen las demás competencias (verticales o sectoriales) y con ello, éstas dos, se convierten en una red organizadora y articuladora (Pauta, 2014, pp. 32-33) (ver figura 2). Cabe señalar además que, dichas competencias de planificar el desarrollo y ordenar el territorio se deben realizar de forma articulada con los demás niveles de gobierno. Adicionalmente, la competencia municipal-metropolitana del catastro inmobiliario constituye finalmente un insumo para la planificación.

Figura 2

Reparto competencial por niveles de gobierno: competencias transversales y verticales

	Gobierno central	GAD regional	GAD provincial	GAD municipal / metropolitano	GAD parroquial rural
Competencias horizontales o globales	Hábitat y vivienda Educación Salud Puertos y aeropuertos Gestión del riesgo Recursos forestales Minería e hidrocarburos Acceso y uso de playas Telecomunicaciones Recursos energéticos Áreas naturales protegidas	Actividades productivas Hábitat y vivienda Infraestructuras varias Tránsito y transporte Cuencas hidrográficas Acceso y uso de playas	Actividades productivas Hábitat y vivienda Infraestructuras varias Vialidad rural Cuencas y microcuencas Sistemas de riego Acceso y uso de playas	Hábitat y vivienda Infraestructura Tránsito y transporte Patrimonio Uso y ocupación del suelo Salud y educación Espacios públicos Servicios públicos Vialidad urbana Áridos y pétreos Acceso y uso de playas	Actividades productivas Hábitat y vivienda Infraestructuras varias Vialidad rural Espacios públicos Acceso y uso de playas
	Planificar el desarrollo				
	Ordenar el territorio				
	Competencias verticales o sectoriales				

Nota. La Figura muestra el reparto competencial por niveles de gobierno: competencias transversales y verticales. Adaptado de Pauta (2014).

En suma, como se observa en la figura 2, la materialización de las competencias se consolida en el sistema competencial integral; en donde el ejercicio de las competencias verticales o sectoriales recaerá finalmente en la planificación del desarrollo y en el ordenamiento territorial y con ello, éstas dos últimas competencias serán ejercidas en virtud de las demás. En otras palabras, para el ejercicio mismo de las competencias sectoriales se debe planificar su ejecución y en este sentido ordenar el territorio. De ahí que, “podría decirse entonces que la Constitución ecuatoriana condiciona el ejercicio de las competencias sectoriales a la planificación concurrente” (Pauta, 2014, p. 202).

Al respecto la normativa emitida por el Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo (CTUGS), entidad creada para la emisión de actos normativos, en su Norma Técnica para el proceso de formulación o actualización de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los gobiernos autónomos descentralizados (CTUGS, 2019), no diferencia de manera contundente los PDOT de los distintos niveles y tampoco desarrolla un marco específico para cada nivel en virtud de sus competencias sectoriales, dejando una norma poco adaptada a cada nivel de gobierno, y por ello muy poco específica.

El ordenamiento territorial

Partiendo de las tres aristas del ordenamiento territorial, la planeación, la gestión y el financiamiento del desarrollo urbano, hay que considerar que no todos los niveles de gobierno, por sus competencias exclusivas lo pueden ejercer integralmente. En sí, la planeación es lo que se realiza desde los tres niveles de gobierno provincial, cantonal y parroquial rural; en virtud de las competencias sectoriales o verticales; y la gestión del suelo y financiamiento del desarrollo urbano es ejercido únicamente desde el nivel cantonal, por los

La organización territorial, la estructuración del sistema de ordenamiento territorial y la disciplina urbanística en el Ecuador

GAD municipales y metropolitanos; pues son los que tienen la competencia exclusiva de regular y controlar el uso y ocupación del suelo (Constitución, 2008, art. 264).

Para el ejercicio del ordenamiento territorial se han definido instrumentos, siendo el principal de los GAD, el denominado Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (en adelante PDOT); mismo que vincula las dos competencias horizontales señaladas en el apartado anterior, la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial. En este instrumento confluirán las demás competencias verticales o sectoriales conforme cada nivel de gobierno. Cabe señalar que del nivel central los instrumentos de ordenamiento territorial 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 (RCOPFP, 2014, art. 17).

Los PDOT tienen como finalidad que aquellas decisiones estratégicas de la planificación del desarrollo se territorialicen, compatibilizando, ordenando y armonizando las actividades, las decisiones y los recursos (COPFP, 2010, art. 41). Para el ejercicio de la planificación y ordenamiento territorial los GAD deben institucionalizar el proceso mediante la consolidación de una unidad con personal permanente, la socialización, el seguimiento y evaluación constante (CTUGS, 2019, art. 4). El PDOT tiene tres componentes. El Diagnóstico que contiene a grandes rasgos el estudio y análisis de la realidad territorial; la propuesta, que establece la visión de mediano plazo, consolida los objetivos, políticas, estrategias, metas, indicadores, programas y resulta en el modelo territorial deseado; y, el modelo de gestión, que plantea las estrategias para la implementación del plan, la coordinación, articulación, seguimiento y evaluación.

Por su parte, específicamente para los gobiernos del nivel cantonal, por su competencia exclusiva de regulación del uso y ocupación del suelo, el PDOT contendrá un Plan de Uso y Gestión de Suelo (en adelante PUGS), instrumento que permite regular y gestionar el uso, la ocupación y transformación del suelo, conforme la visión de desarrollo y el modelo territorial deseado del cantón. El PUGS consta de dos componentes, (1) el estructurante, en donde se detalla las propuestas de largo plazo de la planificación de acuerdo con el modelo territorial deseado; y, (2) el componente urbanístico, que es en donde se establece la norma urbanística local, las determinantes de uso y ocupación del suelo y los instrumentos de gestión del suelo.

En este sentido, y en virtud de las competencias verticales, el cuadro a continuación resume el alcance y contenidos del ordenamiento territorial en los respectivos instrumentos.

Tabla 2

Instrumentos de ordenamiento territorial

GAD	PDOT	PUGS
Regional	Definición del modelo económico productivo y ambiental, de infraestructura y conectividad. Delimitación de ecosistemas de escala regional; cuencas hidrográficas y localización de infraestructuras hidrológicas; la infraestructura de transporte y tránsito, y el sistema vial regional.	
Provincial	Definición del modelo económico productivo y ambiental, de infraestructura y conectividad.	
Municipal-metropolitano	Identificación de los riesgos naturales y antrópicos, fomento de la calidad ambiental, la seguridad, la cohesión social y la accesibilidad del medio urbano y rural, y establecimiento de las garantías para la movilidad y el acceso a los servicios básicos y a los espacios públicos.	Clasificación y subclasificación del suelo en urbano y rural. Establecimiento de polígonos de intervención territorial y definición de tratamientos urbanísticos. Identificación de reservas de suelo (afectaciones) para equipamiento y vivienda.

		Asignación de usos de suelo y edificabilidad. Regulación – norma urbanística. Establecimiento de estándares urbanísticos. Definición de instrumentos de gestión del suelo.
Parroquial rural	Acoger el diagnóstico y modelo territorial deseado cantonal y provincial. Localización de las obras o intervenciones en su territorio	

Nota. La Tabla muestra los instrumentos de ordenamiento territorial. Fuente: LOOTUGS, RLOOTUGS.

Adicionalmente se pueden plantear planes complementarios al PUGS, como son los planes maestros sectoriales y planes parciales que detallan, completan y desarrollan a detalle las determinaciones establecidas en el PUGS (LOOTUGS, 2016, art. 31).

Un aspecto poco analizado en el Ecuador, que forma parte del ordenamiento territorial, es la gestión de suelo y el financiamiento del desarrollo urbano. De acuerdo con la LOOTUGS, la gestión del suelo como “acción y efecto de administrarlo” posibilita el aprovechamiento de sus potencialidades. De ahí que la financiación del desarrollo urbano esta intrínsecamente relacionado con la gestión del suelo; pero no solo eso sino la misma planeación.

Contreras (2021, p. 171) realiza una categorización de los instrumentos de gestión del suelo consolidando en: (1) los que para Alterman (2012) se consideran instrumentos macro, para Kresse et al. (2020), reglamentarios y para Furtado (1999), Smolka y Amborsk (2003) de planeamiento urbano; (2) los directos, y fiscales; y (3) los indirectos y regulatorios respectivamente. Dicha categorización sirve para identificar, en el caso ecuatoriano, que existen, en efecto, tres clases de instrumentos de gestión del suelo. Por una parte, los reglamentarios o de planeamiento urbanístico que son: las unidades de actuación urbanística, el reajuste de terrenos, la integración inmobiliaria, el fraccionamiento, partición o subdivisión, la cooperación entre partícipes, el derecho de adquisición preferente, el banco de suelo, la declaratoria de desarrollo y construcción prioritaria, la declaración de zonas especiales de interés social, el anuncio del proyecto, las afectaciones, el derecho de superficie. Segundo, están los instrumentos directos o fiscales como son la contribución por mejoras y el impuesto predial; y, tercero, están los instrumentos indirectos o regulatorios que viene a ser la concesión onerosa de derechos.

Estas tres clases de instrumentos de gestión del suelo (IGS) coadyuvan los primeros a los fines de la planeación y los segundos y terceros a la financiación del desarrollo urbano. Es decir, la gestión del suelo se convierte en un laso articulador del ordenamiento territorial, entre la planeación y la financiación del desarrollo.

La gestión y financiamiento del suelo se ejerce únicamente desde los GAD municipales y metropolitanos, por tener las competencias exclusivas de regular y controlar el uso y ocupación del suelo y de crear, modificar y suprimir tasas y contribuciones especiales. En tal virtud la LOOTUGS ha agrupados los IGS en cinco categorías según sus finalidades: (1) instrumentos para la distribución equitativa de cargas y beneficios, que se refiere específicamente a las Unidades de actuación urbanística; (2) instrumentos para la intervención de la morfología urbana y estructura predial, que integran i) reajuste de terrenos; ii) integración inmobiliaria; iii) fraccionamiento, partición o subdivisión; iv) cooperación entre partícipes; (3) instrumentos para regular el mercado de suelo, que incluye i) derecho de adquisición preferente; ii) declaración de desarrollo y construcción prioritaria; iii) declaración de zonas especiales de interés social; iv) anuncio del proyecto; v) afectaciones; vi) derecho de superficie; vii) bancos de suelo; (4) instrumentos de financiamiento del desarrollo urbano, específicamente corresponde a la concesión Onerosa de Derechos; y, (5) instrumentos para gestionar el suelo de asentamientos de hecho, que es la declaratoria de regularización prioritaria.

Todo ello se consolida en el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, conformado por el Consejo Nacional de Planificación Participativa, que dicta los lineamientos y las políticas (Constitución, 2008, art. 279) la Secretaría Técnica, los Consejos de Planificación de los GAD, los Consejos Sectoriales de Política Pública de la Función ejecutiva, los Consejos Nacionales de Igualdad, las instancias de participación y el Consejo de Planificación y Desarrollo de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica (COPFP, 2010, art. 21). En suma, constituye el “conjunto de procesos, entidades e instrumentos que permiten la interacción de los diferentes actores, sociales e institucionales para organizar y coordinar la planificación del desarrollo y del ordenamiento territorial en todos los niveles de gobierno”. De ahí que se dispone que la planificación se enmarque siempre en procesos participativos.

La disciplina urbanística en el Ecuador

Para el análisis integral del urbanismo, se considera además la disciplina urbanística, que en este análisis se plantea a partir de tres regímenes. El primero, de habilitación del suelo que implica el proceso con el cual se permite la “transformación o adecuación del suelo para su urbanización y edificación” (LOOTUGS, 2016, art. 77). Ello implica necesariamente la observancia de lo establecido en el PUGS, las ordenanzas correspondientes, y las cargas impuestas por el planeamiento urbanístico.

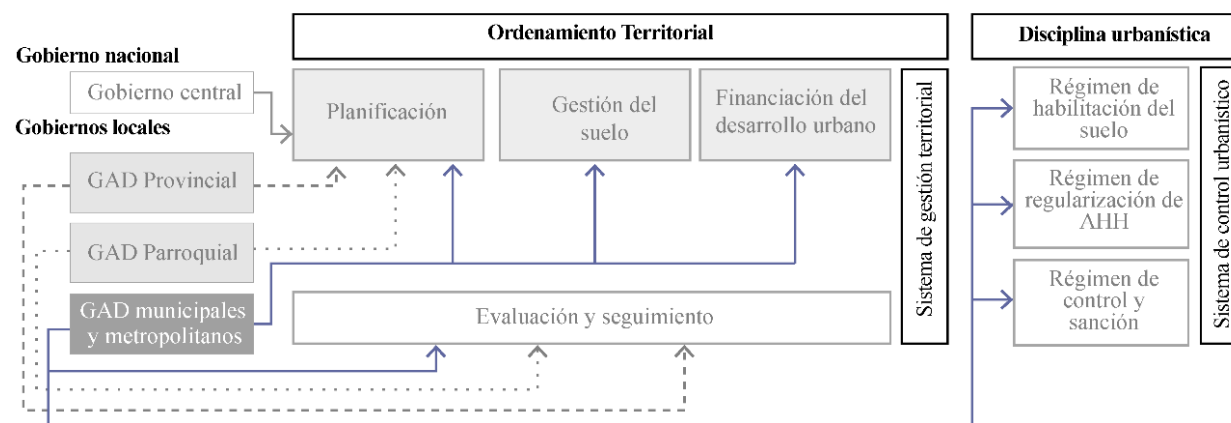
El segundo corresponde a la regularización de los asentamientos humanos de hecho, concebidos como aquellos que se han originado de forma espontánea sin considerar la planeación urbanística y que generalmente presentan precariedad en la vivienda, y acceso limitado a servicios básicos y equipamientos; e inseguridad jurídica (LOOTUGS, 2016, art. 74). Dicho régimen plantea el reconocimiento de derechos, la tenencia de la tierra y el proceso de regularización física que implica, por la realidad territorial precaria, la dotación de servicios básicos y equipamientos en virtud de la función social y ambiental de la propiedad.

El tercer régimen es el de control y sanción que opera en virtud del establecimiento de infracciones urbanísticas de carácter administrativo, de ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo, el establecimiento de las responsabilidades administrativas y las sanciones correspondientes. Este último régimen en el Ecuador se ha ampliado al ser llevado en dos niveles. El primero que corresponde en estricto sentido al control urbanístico ejercido desde los GADM a las personas naturales o jurídicas públicas o privadas, que incurran en las infracciones leves y graves tipificadas en la LOOTUGS, entre otras, por ejemplo, el “ejecutar obras de infraestructura, edificación o construcción sin la correspondiente autorización” (LOOTUGS, art. 113). Sin perjuicio de las infracciones y sanciones dispuestas en la LOOTUGS, los GADM pueden establecer en sus propias ordenanzas mediante acto administrativo normativo regulaciones de control del suelo que podrán ser de igual o mayor exigencia que lo establecido en la ley (LOOTUGS, 2016, art. 91).

Además, dentro del régimen de control y sanción, la LOOTUGS crea una entidad perteneciente a la función de transparencia y control social, la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (en adelante SOT), que vigila, controla y tiene capacidad sancionatoria respecto a los procesos e instrumentos de ordenamiento territorial realizados por todos los niveles de gobierno, incluyendo el gobierno central y los gobiernos seccionales. Es decir, se crea una entidad de transparencia y control social, en la quinta función del Estado, que representa al pueblo mismo, que funciona para controlar a los GAD y las entidades del gobierno central en la ejecución de sus competencias relativas al ordenamiento territorial. Ello en virtud de la relación del ordenamiento territorial con el suelo visto como recurso, y como aquello que permite la materialización de la función pública del urbanismo y su relación con la prevalencia del interés general sobre el particular.

Figura 3

Sistematización de la materialización del ordenamiento territorial y la disciplina urbanística en el Ecuador



Nota. La figura muestra la sistematización de la materialización del ordenamiento territorial y la disciplina urbanística en el Ecuador.

CONCLUSIONES

El establecimiento del ordenamiento territorial y la planificación del desarrollo como una política de Estado desde la carta suprema supone un avance enorme del Ecuador por consolidar un sistema de planificación anclado al suelo que se articula entre todos sus niveles de gobierno y va más allá de políticas públicas transitorias que podrían variar con el cambio de autoridades o afinidades políticas.

El sistema integral plasmado en la Constitución supone un ejercicio concurrente desde los gobiernos locales y transversal de sus competencias horizontales o globales que corresponde a la planificación del desarrollo y al ordenamiento territorial, en las que confluirán sus demás competencias sectoriales, como la gestión ambiental, la vivienda, la dotación de servicios, etc. Es decir, existe una cierta limitación de las competencias sectoriales a que su ejecución sean planificadas y se territorialicen de forma ordenada.

Cabe destacar el limitado desarrollo de la normativa urbanística emitida desde el Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo respecto a la formulación de instrumentos de ordenamiento territorial, que poca diferencia entre los niveles de gobierno, o establece la articulación entre las competencias sectoriales y horizontales.

Por su parte, con la emisión de la legislación urbanística en materia de ordenamiento territorial y gestión del suelo, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, en el 2016, se consolida el funcionamiento del urbanismo en el Ecuador, pues se regula de manera integral a más del ordenamiento territorial, a la disciplina urbanística que integra el sistema de control urbanístico. Dicho sistema puede ser analizado desde tres regímenes que abarcan la habilitación del suelo, la regularización de asentamientos humanos, de hecho, y el control urbanístico a partir del establecimiento de infracciones y sanciones. Este reparto de responsabilidades integra principalmente al gobierno local del nivel municipal por su competencia exclusiva de control del uso y ocupación del suelo. Es decir, se le otorga un papel central a este nivel de gobierno por sus enormes responsabilidades, respecto a la regulación (en los instrumentos respectivos PDOT y PUGS) y el control de su aplicación.

El papel principal que tienen los GAD municipales en el ejercicio del ordenamiento territorial responde a la vez a su capacidad de ejercer el ordenamiento territorial de manera integral, no solo con la planeación; sino con las dos otras aristas que integran al ordenamiento territorial definidos en el presente estudio, que es la gestión del suelo y el financiamiento del desarrollo. Cabe preguntarse aquí si los instrumentos de gestión del suelo deberían además poder ser aplicados desde los otros dos niveles de gobierno, en el marco específico de

La organización territorial, la estructuración del sistema de ordenamiento territorial y la disciplina urbanística en el Ecuador

competencias que les corresponde y bajo la articulación correspondiente con el nivel municipal. Pues los niveles provincial y parroquial rural son los niveles que principalmente tienen responsabilidades en materia rural, en gestión ambiental, vinculadas a actividades agro-productivas; por ejemplo, un instrumento de gestión del suelo rural bien podría tratarse de la integración productiva, que permita el ejercicio de esta actividad. Tal vez por ese vacío en la capacidad de gestión del suelo desde la ruralidad se mantienen las brechas que separan el desarrollo urbano y el rural.

El control en materia de ordenamiento territorial en el Ecuador toma un giro trascendental al crear una entidad de la función de transparencia y control social destinada a velar por el cumplimiento de la legislación urbana, los principios mismos del urbanismo y la garantía de los derechos de las personas sobre el suelo, al ser una entidad destinada al control de los gobiernos locales y entidades del gobierno central. Ello supone una apuesta inmensa por llevar al ordenamiento territorial al ser un nodo central en el ejercicio mismo de las gestiones de los gobiernos locales, de la materialización de las políticas públicas, de planificar el desarrollo conforme a la realidad territorial. Este nuevo nivel de control demuestra además la importancia que se le da al recurso suelo, como recurso finito; y que, pese a que todos los gobiernos tienen competencias para ordenar el territorio, deberán realizarlo en el marco jurídico legal y bajo los principios de sustentabilidad, equidad territorial y justicia social, autonomía, coherencia, concordancia y derecho a la ciudad referidos en la LOOTUGS.

La legislación urbanística en el Ecuador es de reciente creación, y su implementación requiere del desarrollo de una cultura de la planificación, la apropiación de la Ley, y el ejercicio mismo de las competencias sectoriales aterrizadas al territorio y a una planificación; vinculando al suelo cada una de las competencias y estableciendo así una materialización palpable del ejercicio de los gobiernos locales.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alterman, R. (2012). Land use regulations and property values: the “windfalls capture” idea revisited. En N. Brooks, K. Donanghy, & G. J. Knapp, (Eds.), *The Oxford handbook of urban economics and planning* (pp. 755-786). Oxford University Press.
- Arbouin-Gómez, F. (2017). Reflexiones sobre la naturaleza del derecho urbanístico y propuesta de definición. *Vniversitas*, 194. <https://orcid.org/0000-0003-1298-0192>
- 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, 713-26. <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/76591>
- Brikman, D., Najman, M., Aramburu, F. y Di Virgilio, M. (2019). El eslabón perdido: la gestión del suelo en las políticas de urbanización bajo los Planes Federales de vivienda en Avellaneda y Ciudad de Buenos Aires. *Revista de Urbanismo*, 40, 1-20. <https://n9.cl/81xb7g>
- Carretero-Pérez, A. (1974). Precisiones sobre urbanismo y derecho urbanístico”. *Revista de Derecho Urbanístico*, 38, 1-16. <https://n9.cl/xsswy>
- Chiavenato, I. (2016). *Planeación Estratégica Fundamentos y aplicaciones*. Facultad de Economía y Negocios Universidad Anáhuac, México.
- Constitución de la República del Ecuador. (2008). Quito: Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008.
- Contreras, Y. (2021). Instrumentos de captura de valor: evolución de la participación en plusvalía en Colombia 1997-2017. *Investigaciones Regionales*, (51), 167-187. <https://doi.org/10.38191/iirr-jorr.21.024>
- Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. (2010). Quito: Registro Oficial 303, 19 de octubre de 2010.
- Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. (3010). Quito: Registro Oficial 306, 22 de octubre de 2010.

- Cueto, W. y Guardamagna, M. (2012). ¿Hay políticas de Estado en la Argentina? Aproximaciones a un concepto. DAAPGE 18, 7-26. <https://doi.org/10.14409/da.v1i18.1277>
- CTUGS. Resolución n.º 003-CTUGS-2019. Registro Oficial 87, Suplemento, 25 de noviembre de 2019.
- Drucker, P. (1984). *Introdução à administração*. Pioneira, São Paulo.
- Furtado, F. (1999). *Recuperação de mais-valias fundiárias urbanas na América Latina: debilidade na implementação, ambigüidades na interpretação* (Tesis de doctorado). São Paulo: Universidade de São Paulo - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo.
- Gudiño, M. E. (2015). El ordenamiento territorial como política de Estado. *Perspectiva Geográfica* 21(1), 11-36. <https://n9.cl/dz5yss>
- Guzmán, V. (2021). El método cualitativo y su aporte a la investigación en las ciencias sociales. *Gestionar: revista de empresa y gobierno* 2(4), 19-31. <https://doi.org/10.35622/j.rg.2021.04.002>
- Kresse, K., Kang, M., Kim, S., & van der Krabben, E. (2020). Value capture ideals and practice –Development stages and the evolution of value capture policies. *Cities*, 106, 1-20
- Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo. (2016). Quito: Registro Oficial 790, Suplemento, 5 de julio de 2016.
- López Sandoval, M. F. (2015). El sistema de planificación y el ordenamiento territorial para buen vivir en el Ecuador. *GeoUSP* 19(2), 296-311. <https://n9.cl/14221>
- Pauta Calle, F. (2014). *Modelo para la gestión de la ordenación territorial en el Ecuador en el marco de su Constitución*. Tesis doctoral, Universidad Politécnica de Madrid, <https://oa.upm.es/33644/>
- Pinilla-Pineda, J. F. y Rengifo-Gardazábal, M. (2012). *La ciudad y el derecho, una introducción al derecho urbano contemporáneo*. Bogotá: Universidad de los Andes, Editorial Temis.
- Ramírez Hernández, J. (2024) "Planeación urbana en Colombia: marco legal e instrumentos generales". Ponencia, Políticas Urbanas e Implementación de Instrumentos de Planificación, gestión y financiación del desarrollo urbano. Bogotá, 15 de febrero de 2024.
- Reglamento General del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. (2014). Quito: Registro Oficial 383, 26 de noviembre de 2014.
- Salazar Ferro, J. (2010). Ordenamiento urbano y consolidación de políticas del suelo, en *Las ciudades del mañana. Gestión del suelo en Colombia* Ed. In P. Torres Arzayús y M. C. García Botero (Banco Interamericano de Desarrollo, 2010).
- Simons, H. (2011). *El estudio de caso: Teoría y práctica*. Madrid: Ediciones Morata.
- Smolka, M., & Amborski, D. (2003). Recuperación de Plusvalía para el desarrollo urbano: Una comparación inter-americana. *EURE – Revista de Estudios Urbano Regionales*, 29(88), 55-77.
- Stake, R. (1999). *Investigación con estudio de casos*. Madrid: Morata.