

UNIVERSIDAD DE CUENCA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO
COORDINACION ACADEMICA DEL SIMPOSIO NACIONAL DE DESARROLLO
URBANO Y PLANIFICACION TERRITORIAL

ECUADOR: EL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL
CANTONAL Y LA INCLUSION DEL PLAN DE USO Y GESTION DE
SUELO DISPUESTA POR LA LEY DE ORDENAMIENTO
TERRITORIAL

UNA PROPUESTA PARA SU FORMULACION

Fernando Pauta Calle

Octubre de 2019

PARA CITAR ESTE MATERIAL:

Pauta Calle, F. (2019). *Ecuador: El Plan de Ordenamiento Territorial Cantonal y la inclusión del Plan de Uso y Gestión de Suelo dispuesta por la Ley de Ordenamiento Territorial. Una Propuesta para su formulación*. Coordinación Académica del Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial, Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Cuenca. Cuenca - Ecuador

ECUADOR: EL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL CANTONAL Y LA INCLUSION DEL PLAN DE USO Y GESTION DE SUELO DISPUESTA POR LA LEY DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL UNA PROPUESTA PARA SU FORMULACION

INTRODUCCION

De conformidad con la Disposición Transitoria Quinta de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo –LOOTUGS, los gobiernos provinciales, municipales y parroquiales rurales, en el plazo de un año del periodo de mandato de las autoridades locales en funciones, deben proceder a la adecuación o actualización de sus Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial –PDOT. Particularmente, los planes cantonales y por disposición del Artículo 27 de la mencionada ley, contendrán un Plan de Uso y Gestión de Suelo –PUGS.

Con este antecedente, el presente documento ha sido elaborado por el Coordinador Académico de la Comisión Coordinadora del Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial, con el propósito de contribuir al cumplimiento oportuno de las disposiciones legales antes señaladas por parte de las municipalidades ecuatorianas, en una coyuntura caracterizada por serias dificultades técnicas nacidas de las generalidades, imprecisiones y vacíos del marco legal que intenta regular el ejercicio de las competencias constitucionales de planificar el desarrollo y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial de las provincias, cantones y parroquias rurales por parte de sus gobiernos locales, y —se ha dicho ya—, en el caso de los segundos con la inclusión del llamado PUGS, cuyas determinaciones en gran medida suplantán a las propias de los Planes de Ordenamiento Territorial Cantonal –POT Cantonal.

En una primera parte, el trabajo aborda algunos aspectos centrales sobre el marco legal, seguida del estudio de la viabilidad técnica del PUGS, y luego de la “Guía para la Formulación Actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Cantonal”, emitida por la Secretaría Técnica Planifica Ecuador en julio de 2019, justamente para *“orientar a los gobiernos autónomos descentralizados (GAD) municipales y distritos metropolitanos sobre el proceso de formulación/actualización de sus Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, así como en los contenidos mínimos requeridos, de acuerdo al marco legal vigente”*. En cuanto a la propuesta y en coherencia con los

análisis precedentes, el documento, por una parte, sustenta un amplio conjunto de consideraciones previas —que se refieren también a las disposiciones del Reglamento a la LOOTUGS—, y luego expone en detalle las determinaciones que deben contener el POT Cantonal, incluyendo al PUGS.

1.- EL MARCO LEGAL DE LA ORDENACION TERRITORIAL EN EL ECUADOR

El estudio de este marco legal desde la perspectiva de la ordenación territorial en tanto una disciplina científica, una técnica administrativa y una política pública, fue el propósito central de la ponencia presentada por el Autor al X Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial: “Desequilibrios Territoriales y Gestión Local”, que tuvo lugar en septiembre de 2016, con el título “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 Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo”; de cuyos contenidos para fines del presente trabajo ameritan una especial consideración los Capítulos 5 y 6: “Los planes de desarrollo y ordenación territorial en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas –COPFP” y “La ordenación territorial en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo – LOOTUGS”, respectivamente. Ver Anexo Uno.

Con los mismos carácter y perspectiva importan también las conclusiones generales a las cuales se arribó en dicha ponencia, y que en síntesis fueron las siguientes:

- a) El espíritu del constituyente de 2008, de elevar a la categoría de norma suprema la formulación de los planes de ordenación de los territorios subnacionales y de vincularla a la planificación del desarrollo, no ha sido motivo de una respuesta apropiada en la elaboración y sanción de las normas legales destinadas a estructurar un modelo para su gestión en los términos dispuestos por el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización –COOTAD. Una primera prueba de este maltrato es que la normativa vigente en esta materia se halla dispersa en tres leyes: COOTAD —pues todavía quedan vigentes los Artículos 300 “*Regulación de los consejos de planificación*” y 301 “*Sesiones de los consejos de planificación*”—, COPFP y LOOTUGS; y esta última —pese a su rúbrica—, sobre todo apunta a regular la ordenación de los centros urbanos propiamente y concurrentemente la gestión del suelo urbano.
- b) A su vez, de estas leyes, los textos referidos a la ordenación territorial en lo fundamental constituyen disposiciones generales, enunciados o directrices, para la formulación de sus instrumentos en el Ecuador —la Estrategia Territorial Nacional y los Planes de Ordenamiento Territorial Regionales, Provinciales, Cantonales y Parroquiales Rurales—, que de alguna manera consideran el régimen de competencias constitucionales, miran la integración entre los niveles de planificación y buscan complementarse, pero finalmente no configuran un modelo de gestión de esta competencia global u horizontal. Más concretamente, ni siquiera los “*contenidos*”

mínimos” del COPFP y los “*criterios*” formulados por este código y la LOOTUGS, establecen los contenidos específicos de las determinaciones de estos planes, vale insistir: los términos de referencia concretos de orden legal, por tanto obligatorios, para su redacción. No basta que las normas vigentes reiteradamente señalen que los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial –PDOT se elaborarán en el “*marco o ámbito de las competencias*” de los gobiernos autónomos descentralizados.

- c) Omitiendo el mandato constitucional por el cual los planes de ordenamiento territorial cantonal se formularán “...*con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural*”, la LOOTUGS genera un nuevo plan: el “*Plan de uso y gestión de suelo*”, que en materia de uso de suelo suplanta a las determinaciones de los planes de ordenación territorial y urbanística —entendiendo a estos últimos como instrumentos que concretan a la ordenación urbanística en tanto categoría de la primera—, y que en relación a la gestión del suelo, olvida que dichos planes constituyen procesos que encierran justamente una fase de gestión o ejecución —la gestión territorial o urbanística—; por lo que no cabe la creación de un plan específico para esta tarea. Otra cuestión muy distinta es que la ley establezca y regule los instrumentos específicos para la gestión del suelo urbano y rural, que deberán ser aprovechados en dicha fase.
- d) Desde la dimensión conceptual, pero con notables efectos prácticos, resulta frustrante que el legislador no haya sido sensible con el mandato constitucional que relacionó fuertemente a la planificación del desarrollo con la ordenación del territorio, elaborando una ley que regule el modelo de gestión de estas dos competencias concedidas a los gobiernos autónomos descentralizados, bajo esa misma condición, a fin de posibilitar la formulación de los PDOT y por extensión del Plan Nacional de Desarrollo y de la Estrategia Territorial Nacional; pues este enfoque permite:
- Alcanzar para la planificación del desarrollo el carácter de global, total, vale decir integral, en el sentido de que también contemple sus dimensiones territoriales.
 - Integrar la planificación de éstas dimensiones territoriales a la de las dimensiones sociales, económicas, políticas, culturales y ambientales, de manera tal que para los diferentes niveles territoriales, la planificación del desarrollo humano sea un proceso único y un todo; y,
 - Prever que los planes de ordenación territorial adquieran estos atributos previstos para la planificación en el marco de objetivos muy precisos, inferidos de los propios textos constitucionales.
- e) Sin duda, la aplicación de la normativa estudiada generará nuevas conflictividades cuando se produzca la actualización de los PDOT y poco contribuirá a mejorar esta tarea pública en relación a la situación actual. Entre las primeras se destacan la

discriminación de las determinaciones de los planes de ordenamiento territorial cantonales y las de los “*planes de uso y gestión de suelo*” —situación que se extenderá a los planes de ordenación urbanística—, y en relación a ella la clasificación dicotómica del suelo cantonal en “*urbano*” y “*rural*”, la definición de categorías de ordenación y la asignación de usos de suelo a las unidades territoriales.

- f) En este marco legal y para empezar, la misma cuestionable aspiración vertical de la ley, de que los planes se formulen estrictamente en el “*marco de las competencias*” de los gobiernos autónomos descentralizados, será de difícil consecución y mucho más, la potencial inclusión de dimensiones territoriales que correspondan a competencias vinculadas a los aspectos o categorías de la planificación y gestión del desarrollo en los niveles territoriales subnacionales y que aún se hallan centralizadas.
- g) Las determinaciones de los planes de ordenación territorial de un mismo nivel variarán sensiblemente en sus contenidos, impidiendo la integración horizontal; nada limitará las duplicidades, redundancias, interferencias o solapamientos de las determinaciones de los planes de los distintos niveles territoriales, especialmente sobre aquellos aspectos que no son motivo de competencias específicas, es el caso de la ordenación del sistema de asentamientos o núcleos de población; las articulaciones entre niveles de planificación dispuestas por la Constitución seguirán siendo discrecionales; y, la misma suerte correrán las articulaciones específicas —igualmente—, en materia de ordenación territorial y que deberían concretarse en los modelos territoriales objetivo.
- h) Se continuará sin poder construir o configurar a estos modelos con la indispensable dimensión de propios, y establecer con pertinencia la normativa reguladora del uso y ocupación del suelo y las inversiones requeridas para alcanzarlos; más aún, sobre estas últimas, no se garantiza la formulación, coordinación e integración de las dimensiones territoriales de los planes, programas y proyectos sectoriales.
- i) Subsistirá la falta de visión de la ordenación territorial como un sistema, pues predominará la jerarquía de los instrumentos de planificación del Estado central —dado el “*carácter vinculante*” y el “*obligatorio cumplimiento*” de sus determinaciones—, y por tanto, el diálogo institucional no tendrá mayor espacio; así, se seguirá inobservado el mandato que subyace en el Artículo 260 de la Constitución, que aboga por un ejercicio concurrente de la gestión, y de colaboración y complementariedad entre niveles de gobierno.

2.- EL PLAN DE USO Y GESTION DEL SUELO PREVISTO POR LA LOOTUGS

Ya se ha señalado que la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo –LOOTUGS, dispone en su Artículo 27 que los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Cantonales –PDOT, contendrán un Plan de Uso y Gestión del Suelo –PUGS, y para el efecto identifica las determinaciones que establecerá este

instrumento; asimismo se ha precisado que la Constitución a su vez señala en su Artículo 264 que las municipalidades formularán sus PDOT, “...con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural”, 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.

La situación descrita motivó al Autor del presente trabajo a realizar igualmente un estudio específico de ella, cuyos resultados se publicaron en la Revista EIDOS N° 13 en junio de 2019 bajo el título: “¿Son técnicamente viables los planes de uso y gestión de suelo previstos por la ley ecuatoriana de ordenamiento territorial?”, y que aborda en su primera parte la sustentación de las determinaciones del PDOT en materia de uso y ocupación del suelo, partiendo del análisis del marco jurídico correspondiente; en tanto que la segunda 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.

Como tercera parte, este artículo 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; y, que por tanto, en cuanto a esta materia, alimenta a la propuesta que se desarrolla más adelante. Se ha dicho “transitorio” en la medida que la LOOTUGS debe ser motivo de reforma a fin de superar las dificultades originadas por la inclusión del PUGS. Ver Anexo Dos.

3.- LA GUIA PARA LA FORMULACION Y ACTUALIZACION DEL PLAN DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL CANTONAL EMITIDA POR LA SECRETARIA TECNICA PLANIFICA ECUADOR EN JULIO DE 2019

Se ha procedido a la revisión de esta Guía con miras a determinar prioritariamente, en qué términos aborda la formulación y actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Cantonal –PDOT Cantonal en sus determinaciones vinculadas al territorio y a la inclusión del Plan de Uso y Gestión de Suelo –PUGS; pero sobre todo en cuanto ella contribuye a superar los inconvenientes ya señalados en líneas anteriores y expuestos ampliamente sobre todo en los trabajos anteriores del Autor. En esta perspectiva se conviene señalar lo siguiente:

- a) Manteniendo la limitación de los “*lineamientos*” y “*directrices*” emitidas en su momento por la Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo –SENPLADES, tanto para la primera formulación de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial a cargo de los gobiernos autónomos descentralizados en el año 2011, cuanto para su actualización en el año 2015, en general es muy débil la consideración del territorio,

dicho de otra manera de las dimensiones territoriales del desarrollo, en tanto que muestran una mayor tratamiento sus dimensiones sociales, económicas, políticas, culturales y ambientales. Así, por ejemplo, la llamada *“visión de desarrollo”*, esto es, la imagen objetivo o modelo de desarrollo a alcanzar, muestra un tratamiento más trabajado que identifica y caracteriza sus componentes: *“objetivos estratégicos de desarrollo”, “políticas”, “estrategias”, “metas”, “indicadores”* y *“programas/proyectos”*; pero esta no es la suerte del *“modelo territorial deseado”* o modelo territorial objetivo, como se demuestra más adelante.

- b) Si bien se ha dicho que resulta en cierta forma restrictivo lo dispuesto por el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas –COPFP y la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo –LOOTUGS, en el sentido de que los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial –PDOT de los gobiernos autónomos descentralizados se formularán en el *“marco o ámbito de sus competencias”*, cuestión que ratifica la Guía en examen cuando en su página 9 indica que: *“Para operativizar el propósito del PDOT, se debe considerar —entre otras—, Las competencias exclusivas del gobierno municipal o distrito metropolitano”*; resulta llamativo que este mismo instrumento más adelante, en su página 13, afirme: *“El PDOT no debe referirse solamente a las competencias exclusivas de los GAD, sino que debe considerar todos los campos que son propios de sus dinámicas, pues la población que actúa sobre el territorio es diversa y debe recibir los servicios que demanda, y aprovechar las oportunidades de desarrollo, independientemente de la instancia responsable.”*

Tal *“consideración”*, siendo pertinente no puede ser ilimitada —como al parecer se sugiere—, en la construcción de la ya señalada *“visión de desarrollo”* y del *“modelo territorial deseado”*, pues la planificación y gestión del desarrollo caería en una suerte de anarquía, contraria al espíritu de la Constitución; la cual dispone que tal planificación y gestión se despliegue por niveles territoriales —del nacional al parroquial rural—, teniendo de referencia justamente al reparto competencial.

Sí es pertinente que tal *“consideración”* incluya categorías o aspectos de la planificación y gestión del desarrollo cuyas competencias hoy están sobre todo en manos del Estado central, pero orientada por el entendimiento o conceptualización del desarrollo en los diferentes niveles territoriales subnacionales —tarea pendiente desde que entrara en vigencia la Constitución—, pues: ¿qué se ha de entender por desarrollo provincial, cantonal, o parroquial rural?; esto sin perjuicio de que la gestión o concreción de tales aspectos o categorías se produzca, por ahora —esto es, en tanto no concluya la descentralización de las *“competencias adicionales y residuales”* señaladas por el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización –COOTAD en sus Artículos 149 y 150—, a través de las disposiciones contempladas en el Artículo 16 del COPFP, como ratifica la misma Guía en su página 11 al tratar el tema: *¿Cómo gestionar la articulación multinivel?*

- c) Importa incluir también en calidad de antecedente, una somera revisión de los contenidos de este instrumento en cuanto al “*Modelo territorial actual*”, expuesto en su página 17 y que dice: “*El modelo territorial actual es la representación gráfica del territorio, basada en el Diagnóstico Estratégico. Debe evidenciar las potencialidades y problemas; y su relación sobre la red de asentamientos humanos caracterizados, la clasificación del suelo, las zonas de importancia para la conservación, cuencas y microcuencas, zonas de riesgo y aquellas con amenazas climáticas. Esta información debe ser complementada por las relaciones multinivel, con los cantones circunvecinos, proyectos estratégicos nacionales (en caso de existir), redes de infraestructura logística, productiva, transporte, movilidad, accesibilidad, energía, telecomunicaciones, áreas de explotación de recursos naturales, y de riego, entre otros elementos que fueron identificados en el Diagnóstico Estratégico.*”

Si bien en general son pertinentes la definición conceptual y los contenidos transcritos, en principio éstos ameritan al menos dos comentarios específicos. Por una parte, sobre la “*clasificación del suelo*”, caben justificadamente preguntas como las siguientes: ¿a qué clasificación se refiere?, ¿a la misma que la Guía menciona en el “*modelo territorial deseado*”, esto es, la prevista en la LOOTUGS?, ¿es otra? La ordenación territorial dispone que en tanto resultado del análisis y diagnóstico del medio físico de la circunscripción cantonal, más concretamente de su prospección, se identificarán unidades territoriales —cuadrícula, homogéneas (unidades ambientales), no homogéneas (estratégicas o de síntesis) o funcionales (debidas a una alta interacción entre unidades o espacios simples)—, que constituyan la expresión de sus elementos, procesos y transformaciones. Tales unidades serán adoptadas como sectores territoriales básicos en la fase de diagnóstico y en el transcurso de la toma de decisiones para su ordenación, esto es, en la construcción del modelo territorial objetivo. Con todo rigor tal expresión incluye asimismo a las áreas propiamente urbanas, a las periurbanas y los poblamientos rurales: cabeceras parroquiales —que no constituyan unidades espaciales urbanas—, anejos, recintos y otras centralidades mínimas. Esta es la tarea a abordarse en el “*Diagnóstico Estratégico*” y sus resultados constituirán la estructura fundamental del modelo territorial actual, sin perjuicio de que los asentamientos o centros poblados antes descritos sean motivo de una jerarquización y la determinación de sus roles y funciones actuales. De hecho estas unidades territoriales son las que para adecuarse a la LOOTUGS y a las determinaciones que establece para el PUGS, deben convertirse en los llamados “*polígonos de intervención territorial*”, que como se comprenderá no siempre serán el resultado del enfoque que subyace en el Artículo 41 de la LOOTUGS: “*...la identificación de características homogéneas de tipo geomorfológico, ambiental, paisajístico...*”

Por otra parte, no se explicita otro componente esencial que normalmente integra el diagnóstico de potencialidades, la capacidad de acogida del medio físico, esto es, de las diferentes unidades territoriales, para las actividades a ordenar.

¿Cómo entender que sin estos componentes, el PDOT cantonal pueda cumplir el mandato constitucional de regular el uso y ocupación del suelo cantonal?

d) En cuanto al *“modelo territorial deseado”*, la Guía en referencia dice:

“Proyecta la imagen ideal del cantón a través de una representación gráfica del territorio, para llevar a cabo -de manera sostenible, segura, adecuada, equitativa y eficiente- la ocupación y actividades de la población en su territorio.

“El modelo territorial deseado del cantón contiene, al menos, lo siguiente:

- * La estructura urbana y rural, es decir la clasificación y sub-clasificación del suelo, considerando las condiciones de riesgos presentes en el territorio. Esta estructura constituye el punto de partida del Plan de Uso y Gestión de Suelo.*
- * La red de asentamientos humanos y su vinculación con los circunvecinos, así como las redes de transporte, movilidad, energía y telecomunicaciones e infraestructura.*
- * Zonas de riesgos identificados en el territorio.*
- * Áreas de conservación, ecosistemas (especialmente ecosistemas frágiles, en caso de existir), zonas de protección hídrica.*
- * Uso sostenible de los recursos naturales (economía circular).*
- * Patrimonio cultural.*
- * Localización o área de influencia de programas/proyectos definidos en la propuesta.”*

En general la sustentación conceptual es válida, aunque con mayor énfasis se ha de decir que se trata de la proyección en el territorio de la imagen objetivo —de la *“visión de mediano plazo”* que señala el COPFP en su Artículo 42 o la *“visión de desarrollo”*, que precisa la Guía—, en última instancia de las dimensiones sociales, económicas, políticas, culturales y ambientales, en el marco de un conjunto coherente de objetivos estratégicos específicos. Sus contenidos ameritan las siguientes reflexiones:

a) Este instrumento indica que la *“clasificación y subclasificación del suelo”* a la cual ella se refiere corresponde a la establecida por la LOOTUGS, y además señala que esta determinación *“es el punto de partida del PUGS”*. Al respecto ya se ha argumentado que la clasificación dicotómica del suelo en urbano y rural, es desconsiderada con la realidad del territorio ecuatoriano y suplanta al establecimiento del modelo de asentamientos poblacionales que cobijan a la población y a las actividades productivas secundarias y terciarias, incluyendo los equipamientos sociales y de

apoyo a la producción, que debe efectivamente contener el modelo territorial objetivo. Modelo de asentamientos poblacionales que, por lo dicho, no siempre incluirá a unidades espaciales propiamente urbanas.

Asimismo se ha demostrado que la *“subclasificación del suelo rural”*, suplanta a la determinación de los niveles de uso en el medio físico que dispone la ordenación territorial, esto es en zonas de conservación, explotación y de expansión —esta última que se refiere a los territorios sin vocación de uso definida—, observando las categorías de ordenación asignadas a las distintas unidades territoriales, ya referidas en líneas anteriores.

Finalmente la Guía reconoce que la *“clasificación y subclasificación del suelo”*, por los temas que abordan y pese a las distorsiones e incoherencias como se hallan planteadas en la LOOTUGS, constituye —al igual que otras—, una determinación propia del PDOT Cantonal, pese a que se intente insinuar que *“es el punto de partida del PUGS”*.

- b) Es pertinente que este modelo incluya las infraestructuras y canales de relación entre los asentamientos poblacionales, haciendo posible la circulación de flujos e intercambios de personas, mercancías e información, y que se explicita en el instrumento en estudio en términos de *“las redes de transporte, movilidad, energía y telecomunicaciones e infraestructura.”*

Pero no se ha de perder de vista que los gobiernos autónomos descentralizados municipales si bien tienen la competencia de planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte público cantonal, no la tienen las referidas a la vialidad emplazada en las áreas rurales, a la energía y a las telecomunicaciones, por ejemplo; lo cual a más entrañar limitaciones para las inversión municipal en estos sectores, las determinaciones que en estas materias contenga el PDOT Cantonal, no son sino indicativas para los niveles de gobierno que ostentan la titularidad de tales competencias.

Por otra parte, igualmente se ha de observar que el establecimiento o determinación de estas redes se halla también prevista en el Reglamento a la LOOUTGS, Artículo 13, como parte del llamado *“componente estructurante”* del PUGS, lo cual ratifica las afirmaciones hechas en el sentido de que dicha ley otorga a este plan las determinaciones propias del PDOT Cantonal.

- c) En cuanto a las *“Áreas de conservación, ecosistemas (...), zonas de protección hídrica”*, su exposición es extremadamente general y por tanto desconsiderada del reparto competencial en esta materia. Así la propia Constitución dispone en su Artículo 26, Numeral 7, que el Estado central tendrá competencias sobre la áreas naturales protegidas de alcance nacional, en tanto que los gobiernos municipales tienen la competencia de preservar, mantener y difundir el patrimonio natural del cantón

—Artículo 264, Numeral 8— En este sentido ¿no es más propio establecer que el modelo territorial objetivo de los PDOT Cantonales delimiten y en su caso ratifiquen las áreas que constituyan patrimonio natural de cantón, con independencia de las definidas o que pertenezcan a los otros subsistemas de áreas protegidas?. Esta situación incluso la prevé el propio Código Orgánico Ambiental, en su Artículo 37 que establece el subsistema autónomo descentralizado de áreas protegidas y en el Artículo 44 cuando regula su gestión.

- d) El *“Uso sostenible de los recursos naturales (economía circular)”*, más que una determinación que formulará el modelo territorial objetivo, es un objetivo y con esta calidad justamente la recoge la propia Constitución, entre otros, en su Artículo 276 al fijar los objetivos del régimen de desarrollo en relación al sistema económico.

En este sentido y reconociendo que a los gobiernos municipales les está atribuida la competencia constitucional de regular el uso y la ocupación del suelo, incluso en tanto finalidad esencial del PDOT Cantonal —dispuesta expresamente el Artículo 264, Numeral 1—, en cumplimiento de este mandato el modelo territorial objetivo cantonal debe incluir la asignación de los usos de suelo al territorio, de las actividades humanas en otros términos, con sustento en su capacidad de acogida, única forma de alcanzar el *“uso sostenible de los recursos naturales”*. La capacidad de acogida del territorio supone la consideración de sus valores ambientales, potencialidades, fragilidad y riesgos naturales, condicionada por las afecciones al suelo, las degradaciones y las amenazas.

Así, la asignación de los usos a las unidades territoriales del cantón, es otra de las determinaciones que ineludiblemente ha de establecer el modelo territorial objetivo y que sin embargo aparece formando parte de las previstas por la LOOTUGS para el PUGS.

- e) En cuanto al *“Patrimonio cultural”*, igualmente más se identifica una materia que una determinación a ser incluida como categoría o aspecto del desarrollo en el nivel cantonal y en consecuencia en el respectivo PDOT, en los términos que establece el reparto competencial dispuesto por la Constitución en su Artículo 264, Numeral 8; esto es —análogamente al patrimonio natural—, la consideración de su preservación, mantenimiento y difusión, en la imagen objetivo, en el modelo territorial objetivo y en el componente de inversiones del PDOT: planes, programas y proyectos sectoriales.
- f) Finalmente, conviene mencionar la exclusión total de las dimensiones territoriales de varias competencias constitucionales otorgadas a los gobiernos municipales en el ya referido Artículo 264. Se trata de las previstas en los Numerales 7, 10, 11, 12 y 13; a saber:

“Planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de salud y educación, así como los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo, de acuerdo con la ley.”

“Delimitar, regular, autorizar y controlar el uso de las playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas, sin perjuicio de las limitaciones que establezca la ley.”

“Preservar y garantizar el acceso efectivo de las personas al uso de las playas de mar, riberas de ríos, lagos y lagunas.”

“Regular, autorizar y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos, que se encuentren en los lechos de los ríos, lagos, playas de mar y canteras.”

“Gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios.”

Se ha de tener presente que la “Guía para la Formulación y Actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Cantonal”, motivo de los análisis precedentes, ha sido emitida por el ente rector nacional del ordenamiento territorial, atribución que le corresponde a la Secretaría Técnica Planifica Ecuador, de conformidad con el Artículo 9 de la LOOTUGS.

4.- PROPUESTA

4.1.- CONSIDERACIONES PREVIAS

A fin de formular con el debido sustento y coherencia las determinaciones del componente territorial del PDOT Cantonal, esto es, del Plan de Ordenamiento Territorial Cantonal –POT Cantonal, conteniendo al Plan de Uso y Gestión de Suelo –PUGS, es necesario efectuar las siguientes consideraciones previas; mismas que, por una parte, se enmarcan en los ya mencionados trabajos del Autor y, por otra, consideran —a más de las leyes de la materia—, la “Guía para la Formulación Actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Cantonal” –Guía/PDOT Cantonal, emitida por la Secretaría Técnica Planifica Ecuador y el Reglamento a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo –LOOTUGS:

- a) Las determinaciones del llamado “*componente estructurante del PUGS*”, por su alcance e incidencia en el territorio, tal como recoge la LOOTUGS en su Artículo 28, cuanto en su Reglamento en el Artículo 13, deben formar parte del modelo territorial objetivo cantonal; sin perjuicio de que manteniendo en lo posible las denominaciones constantes en dichos cuerpos legales, se exponga desde la perspectiva de la ordenación territorial las precisiones y recomendaciones destinadas a facilitar su formulación. Este planteamiento también se apoya en los contenidos establecidos para el “*Modelo territorial deseado*” por la propia Guía/PDOT Cantonal y que han sido motivo de análisis.

En la condición expuesta se hallan las siguientes determinaciones: i) *“clasificación del suelo”*, ii) *“subclasificación del suelo”*, iii) *“la definición del sistema de asentamientos humanos y de centralidades urbanas y rurales”*, iv) *“la identificación, capacidad de soporte y localización de infraestructuras de transporte, movilidad, comunicaciones, agua de dominio hídrico público y energía y de equipamientos de escala cantonal...”*, v) *“la delimitación de las áreas de conservación y protección de los recursos naturales productivos y paisajísticos, de los conjuntos históricos y culturales, y de las áreas expuestas a amenazas y riesgos...”*; y, vi) *“la distribución espacial general de las actividades para asentamientos humanos, productivas, extractivas, de conservación y de servicios...”*

- b) A su vez, de conformidad con el Artículo 14 del Reglamento a la LOOTUGS *“Contenidos mínimos del componente urbanístico del PUGS”*, forman parte de éstos *“la delimitación de los polígonos de intervención territorial del suelo urbano y rural”* y *“la asignación de los tratamientos”*; no obstante, es necesario que estas determinaciones se integren también al modelo territorial objetivo, en la medida que el señalamiento de los usos de suelo desde el punto de vista técnico debe realizarse considerando tales delimitación y asignación.

Al respecto vale precisar nuevamente que la ordenación territorial dispone, por una parte y en tanto producto del análisis y diagnóstico del medio físico de la circunscripción cantonal, más concretamente de su prospección, la identificación de unidades territoriales —cuadrícula, homogéneas, no homogéneas o funcionales—, que configuren la manifestación de sus elementos, procesos y transformaciones; y, por otra, la determinación de sus valores ambientales —ecológicos, paisajísticos, científico-culturales, funcionales o productivos—, y su capacidad de acogida para los usos actuales y potenciales. Tales unidades constituyen sectores territoriales básicos en la fase de diagnóstico y en la secuencia de la toma de decisiones para su ordenación, vale decir, en la construcción del modelo territorial objetivo, y conceptualmente incluyen asimismo a los asentamientos urbanos propiamente, a las áreas periurbanas y a los poblamientos rurales. Ver Figura 1.

Estas unidades territoriales para ajustarse a la LOOTUGS y a las determinaciones que dispone para el PUGS, asumirán entonces la condición de *“polígonos de intervención territorial”*, que no siempre —vale insistir—, serán consecuencia de la orientación que subyace en el Artículo 41 de la LOOTUGS: *“...la identificación de características homogéneas de tipo geomorfológico, ambiental, paisajístico...”*

Por su parte la asignación de los *“tratamientos”* a los polígonos de intervención territorial ha de considerar los valores ambientales ya señalados, y su capacidad de acogida.

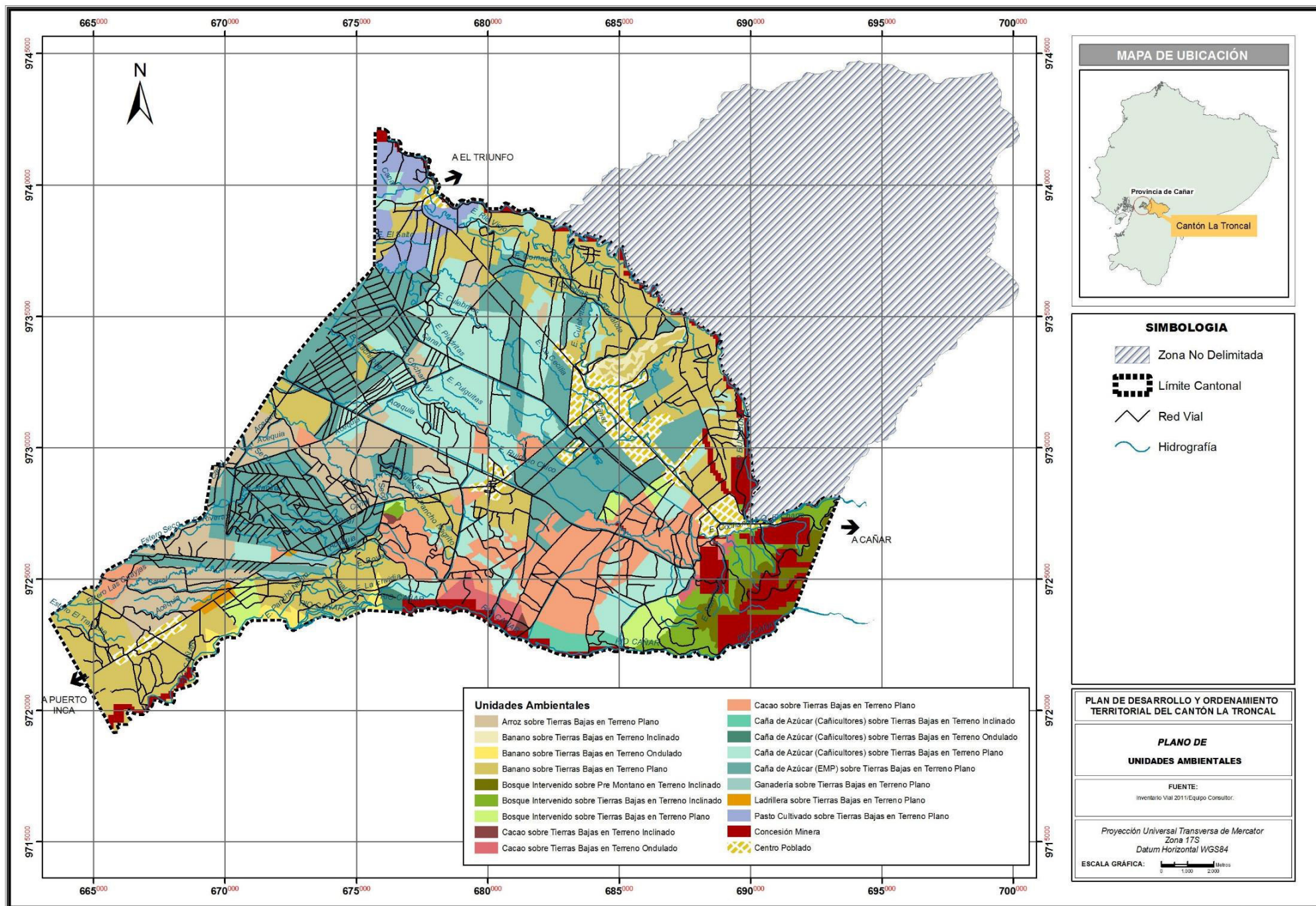


FIGURA 1.- Cantón La Troncal: Unidades Ambientales

Fuente: PDOT del Cantón La Troncal 2011
Municipalidad de La Troncal - C+C Consulcentro Cía. Ltda.

- c) Si bien la inclusión de la ya mencionada *“distribución espacial general de las actividades para asentamientos humanos, productivas, extractivas, de conservación y de servicios...”* esto es, de la asignación de los usos de suelo, en el modelo territorial objetivo, permite dar pleno cumplimiento a la disposición del Artículo 264, Numeral 1, de la Constitución, relativa a la competencia municipal de regular el uso del suelo a través del POT Cantonal, la estructura de usos prevista por la LOOTUGS amerita consideraciones específicas.

Efectivamente, ya se ha argumentado lo suficiente para demostrar que tal estructura —esto es, formada por usos *“generales”* y *“específicos”*, dividiendo a éstos en *“principales”*, *“compatibles”* y *“restringidos”*—, es inapropiada para regular a las actividades productivas propias del medio rural y la conservación de determinadas unidades territoriales por sus altos valores ambientales; y que, superando algunas limitaciones conceptuales, es posible su aplicación básicamente en la ordenación de los asentamientos o núcleos de población.

La ordenación territorial enseña que la asignación de usos de suelo seleccionados se efectuará justamente a las zonas según categorías de ordenación, a fin de normar la relación territorio-actividades humanas, diferenciando generalmente para ello 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.

- d) En este marco se propone el siguiente reparto de las determinaciones en materia de usos de suelo entre el POT Cantonal y el PUGS, considerando obligatoriamente el marco jurídico específico, la jerarquía de las normas constitucionales y la necesidad de establecer una razonable división técnica de las materias específicas que deben abordar:

En el POT Cantonal:

- Asignación de usos de suelo vocacionales a los polígonos de intervención territorial definidos en el suelo rural, manteniendo coherencia con el respectivo *“tratamiento”*.
- Asignación de usos de suelo *“generales”* —Artículo 22 de la 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.

Se ha de entender que los planes de ordenación urbanística —esto es, de *“ordenamiento territorial urbano”* que prevé la Constitución en su Artículo 375—, a través de los respectivos PUGS y a partir de la zonificación de los usos *“generales”*,

procederán a la asignación de los usos “específicos”: “principales”, “compatibles” y “restringidos”.

En los PUGS:

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

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

- Identificación de los correspondientes usos prohibidos.

De esta manera, la distribución espacial de las actividades humanas estructurantes del territorio y los usos de suelo que generan, será asumida por el POT Cantonal, en tanto que la especificación de tales usos corresponderá al PUGS.

- e) No basta con que los planes asignen los usos del suelo al territorio, vale decir las actividades, es necesario regular sus comportamientos a fin de alcanzar una gestión respetuosa con el medio físico natural, en cuanto a: i) los influentes o insumos que utilizan –materias primas, agua y energía–, observando las tasas de renovación de los recursos naturales renovables y unos ritmos e intensidades de empleo para los no renovables; ii) los efluentes, de modo tal que no se supere la capacidad de asimilación de los factores ambientales: agua, suelo y aire; y, iii) a los elementos físicos: edificaciones e instalaciones, en cuanto a su coherencia e integración con el entorno en los órdenes: ecológico, paisajístico, territorial, social e institucional (1).

Estos propósitos de gran trascendencia y que constituyen la base para la sostenibilidad de los territorios, han de ser motivo de regulaciones que formarán parte del componente normativo del POT y por tanto del PDOT. Vale advertir que no se trata en ningún caso de crear limitaciones a las actividades, cuanto de lograr que ellas sean motivo de una gestión que incluya la vigilancia y control.

- f) La regulación de la ocupación del suelo, componente que merece la misma importancia del uso —pues se trata asimismo de una competencia constitucional otorgada a los gobiernos municipales—, es motivo de una disposición muy concreta en la propia LOOTUGS, en su Artículo 24, que teniendo justamente la rúbrica “Ocupación del suelo” dispone: “La ocupación del suelo es la distribución del volumen edificable en un terreno en consideración de criterios como altura, dimensionamiento y localización de volúmenes, forma de edificación, retiros y otras determinaciones de tipo morfológico. La ocupación de suelo será determinada por los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos mediante su normativa

urbanística que comprenderá al menos el lote mínimo, los coeficientes de ocupación, aislamientos, volumetrías y alturas, conforme lo establecido en esta Ley”.

Siendo técnicamente válida esta disposición, es necesario entonces que los POT Cantonales —tal como ocurrió con las primeras generaciones de estos planes, por lo menos con los debidamente elaborados—, regulen la ocupación del suelo rural a través de las normas sobre tamaños mínimos de parcelas, características de las edificaciones —implantación, retiros, altura en pisos y materiales de construcción—, instalaciones y otros. Se trata entonces de un conjunto de determinaciones que debe incluirse en el componente normativo del POT Cantonal.

Se ha de entender que la ocupación del suelo de los asentamientos o núcleos de población, vale decir de los centros urbanos, pero también de los poblamientos rurales: cabeceras parroquiales —que no constituyan unidades espaciales urbanas—, anejos, recintos y otras centralidades mínimas, serán motivo de las regulaciones que determinen los respectivos planes de ordenación urbanística.

- g) La gestión del suelo que contiene el PUGS, siendo parte sustancial de la gestión de los PDOT Cantonales y de los planes de ordenamiento urbanístico, no ha sido objeto de una adecuada consideración en el ordenamiento jurídico precedente a la LOOTUGS —constituyendo una de las causas de los modestos resultados de tales planes—; por esto, el mayor aporte de ella constituye el Título IV Gestión del suelo, pues varios de sus instrumentos son válidos y factibles 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—

Sin embargo, conviene señalar que los instrumentos en referencia son pertinentes para el suelo clasificado como urbano, por lo que pese a la problemática que afecta al suelo rural, la LOOTUGS no incluye los instrumentos propios para su gestión, los cuales —se estima—, 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: 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”, establecidos en los Artículos 54, 71, 79, 100, 109 y 115, respectivamente, entre otros.

- h) En cuanto al componente de inversiones, que generalmente toma la denominación de “planes sectoriales”, de “programas” o “proyectos”, ha de tenerse presente que él constituye una de las líneas de actuación en la gestión de los PDOT Cantonales y en general de los PDOT, con miras a pasar del modelo de desarrollo actual a la imagen objetivo o “Visión de mediano plazo” según el Artículo 42 del COPFP, o también “Visión de desarrollo” según la Guía/PDOT Cantonal; pero igualmente para pasar del

modelo territorial actual al modelo territorial objetivo o *“Modelo territorial deseado”* establecido por el mismo Artículo 42 del COPFP.

Corresponde a los *“programas”* previstos en el Artículo 42 del COPFP en su numeral 2 de la *“Propuesta”* de los PDOT, pero que se hallan confundidos con los *“objetivos estratégicos de desarrollo”, “políticas”, “estrategias”, “resultados”, “metas deseadas”* e *“indicadores”*, que se supone configuran *“La visión de mediano plazo”*; corresponde asimismo a los *“Programas/proyectos”* que identifica la Guía/PDOT Cantonal en la *“Visión de desarrollo”*, por tanto con la misma limitación.

Es plenamente válido optar por la figura de los *“planes sectoriales”* para el ejercicio de las competencias de este carácter, los cuales pueden contener *“programas”* y *“proyectos”*; así lo reconoce incluso el COPFP para la planificación del desarrollo y la ordenación territorial en el nivel nacional, cuando en sus Artículos 12 y 40.2 establece los *“planes sectoriales del ejecutivo”* y dispone acertadamente que éstos deberán *“articularse con el Plan Nacional de Desarrollo y su Estrategia Territorial Nacional.”*

Era de esperarse que, manteniendo coherencia, el COPFP establezca igualmente la figura de los *“planes sectoriales”* en relación a los PDOT de los gobiernos autónomos descentralizados, pero no ocurrió así, pues dicho código en su Artículo 13 *“De los planes complementarios a los planes de desarrollo y ordenamiento territorial”*, crea esta figura de planes para *“detallar, completar y desarrollar de forma específica lo establecido en los planes de desarrollo y ordenamiento territorial”*; no obstante, también dispone que los *“planes complementarios podrán referirse al ejercicio de una competencia exclusiva”*, advirtiendo que no podrán modificar a los PDOT. En rigor los planes sectoriales forman parte de los PDOT, pues sus dimensiones sociales, económicas, políticas, culturales y ambientales, integran la imagen objetivo y sus dimensiones territoriales el modelo territorial objetivo; por esto mismo vale insistir que solamente la ejecución o gestión de estos planes son los que finalmente transforman positivamente la realidad, esto es, permiten transitar a la imagen objetivo y al modelo territorial objetivo.

Dicho sea de paso, esta condición precisamente constituye la enorme diferencia entre la gestión del desarrollo a través de planes sectoriales resultantes de una visión integral del desarrollo, vale decir de la consideración del conjunto de las dimensiones antes señaladas en el marco dado por objetivos de desarrollo y ordenación territorial; y, aquella *“gestión del desarrollo”*, que se sustenta en la formulación y ejecución aislada de planes sectoriales, propiciadora de la competencia entre planes por los recursos de todo orden, del apareamiento contradictorio de nuevos problemas y de resultados muy modestos.

- i) Finalmente vale señalar que la metodología comprensiva o genérica que se ha venido aplicando en la formulación de los PDOT Cantonales en el Ecuador, ciertamente con

diferencias de enfoque, contenido y alcance, con la vigencia del PUGS debe experimentar reformas. Así, la redacción del PUGS constituirá una nueva sub-fase de la elaboración de estos PDOT, ubicada secuencialmente 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 en cuestión y que por otro provea conjuntamente con éste, los insumos para la redacción de la mencionada normativa.

En la Figura 2, se presenta una opción 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 (2).

4.2.- DETERMINACIONES DEL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL CANTONAL CONTENIENDO AL PLAN DE USO Y GESTIÓN DE SUELO

Las determinaciones del Plan de Ordenamiento Territorial Cantonal –POT Cantonal, se formularán considerando los resultados del diagnóstico integral y la prospectiva del correspondiente sistema territorial, los lineamientos de planificación territorial contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo o impartidos por el órgano rector, la imagen objetivo y las articulaciones a los niveles superiores e inferiores de planificación y a los territorios del mismo nivel.

A.- MODELO TERRITORIAL OBJETIVO CANTONAL

Se refiere al diseño del sistema territorial que se pretende alcanzar en el horizonte del periodo de planificación y constituye la base para la elaboración de las medidas o propuestas normativas y de inversión con fuertes implicaciones territoriales, y para el seguimiento y control de su aplicación. Corresponde al “*Modelo territorial deseado*”, previsto en el Artículo 42 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas –COPFP.

Los componentes sustanciales de un modelo territorial objetivo son: i) la delimitación del territorio a ordenar, asunto que en este caso viene dada por los límites cantonales y que lo son también para la gestión y la aplicación de normativas, ii) las estructuras y/o sistemas territoriales, que en la perspectiva de la ordenación territorial, prioritariamente son: la red o sistema de asentamientos, la red de comunicaciones o sistema relacional y la red o sistema de espacios de interés patrimonial natural y cultural; y, iii) la distinción de zonas o áreas de diversidad y desigualdad (3).

Se configurará por las determinaciones relativas a: i) sistema compatibilizado de objetivos estratégicos específicos, ii) medio físico, iii) población y actividades; y, iv) asentamientos e infraestructuras o canales de relación.

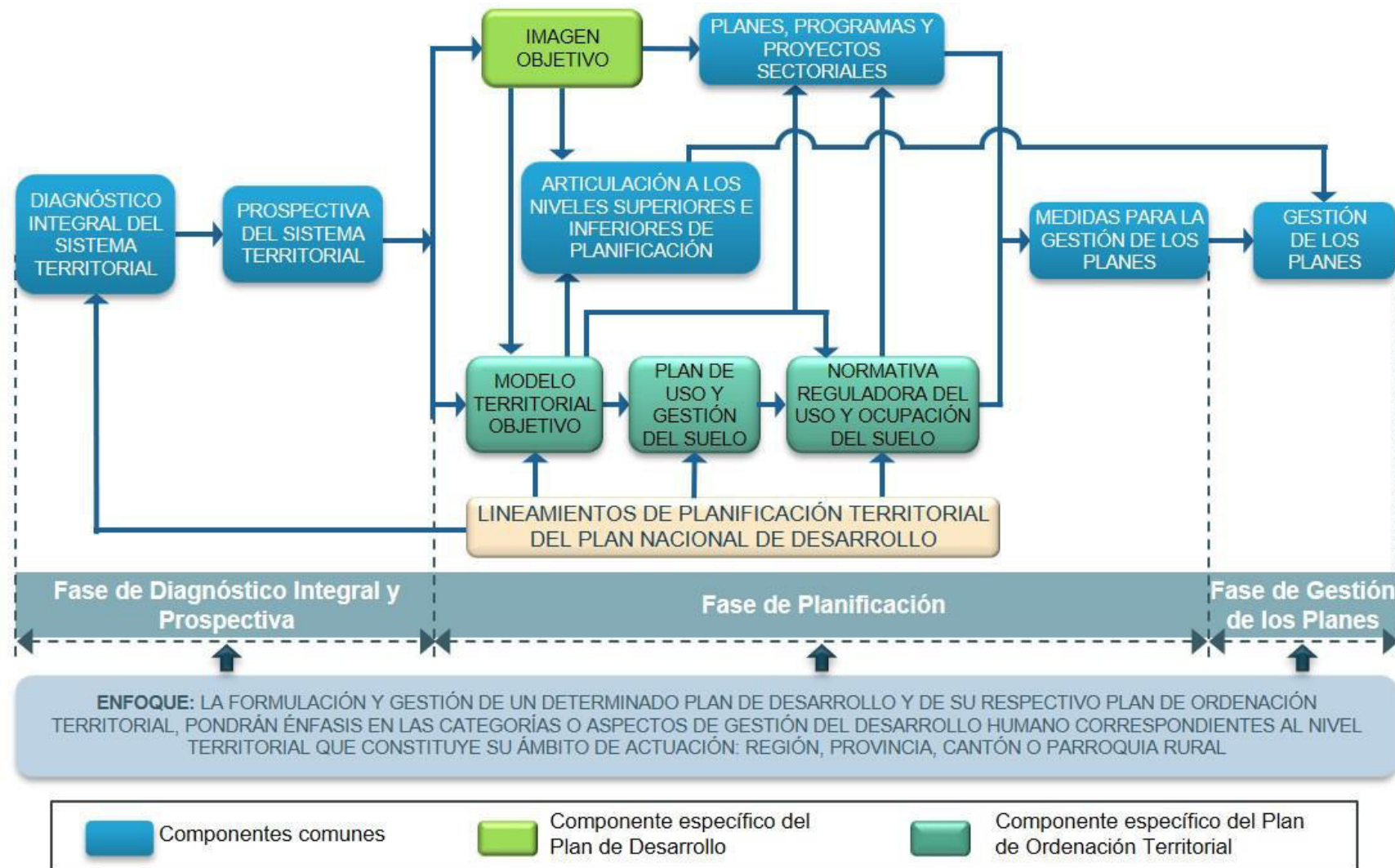


FIGURA 2.- Fases del proceso metodológico para la formulación del PDOT Cantonal

A.1.- Objetivos estratégicos específicos

Se formulará un sistema compatibilizado de objetivos estratégicos específicos en materia de ordenación del sistema territorial cantonal y sus elementos constitutivos, y para el efecto el Plan considerará los resultados, las determinaciones y articulaciones antes señaladas, y en calidad de elementos orientadores los fines de la planificación y los objetivos que subyacen para la ordenación territorial en la Constitución (4).

A.2.- Medio físico

En cuanto a este componente del sistema territorial, el modelo territorial objetivo contendrá las siguientes determinaciones:

- a) Clasificación del suelo cantonal en urbano y rural (Artículo 264, Numeral 1, de la Constitución, Artículo 17 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo –LOOTUGS y Artículo 15 del Reglamento a la LOOTUGS).

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

- b) Sub-clasificación del suelo rural: en *“producción”*, *“aprovechamiento extractivo”*, *“expansión urbana”* y *“protección”* (Artículo 264, Numeral 1, de la Constitución, Artículo 19 de la LOOTUGS y Artículo 16 del Reglamento a la LOOTUGS).

Se trata de los niveles representativos de uso o actuación sobre el medio físico que establece la ordenación territorial, por tanto se considerará que los suelos destinados a la *“producción”* y al *“aprovechamiento extractivo”*, en suma a la explotación económica de recursos naturales, conforman la Zona de Explotación. A su vez, los suelos de *“protección”* la Zona de Conservación, incluyendo los territorios que se someten a la conservación estricta, a la conservación activa y en su caso a la regeneración y mejora. Finalmente, el suelo de *“expansión urbana”* integrará en lo posible la Zona de Expansión, estos es, los territorios sin vocación de uso definida, en la medida que sus recursos son insuficientes para justificar un desarrollo endógeno, siendo los más idóneos para la expansión de los centros poblados.

Su demarcación considerará 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.

- c) Definición en el suelo rural de los *“polígonos de intervención territorial”* (Artículo 264, Numeral 1, de la Constitución, Artículo 41 de la LOOTUGS y primer inciso del Artículo 18 del Reglamento a la LOOTUGS).

Asumirán esta condición las ya mencionadas unidades territoriales resultantes del análisis y diagnóstico del medio físico.

- d) Asignación de categorías de ordenación o “*tratamientos*” a los polígonos de intervención territorial rurales (Artículo 264, Numeral 1, de la Constitución, Artículo 42 de la LOOTUGS y Artículo 18 del Reglamento a la LOOTUGS).

Por los argumentos expuestos, los “*tratamientos*” previstos en la LOOTUGS serán asignados a estas unidades espaciales y para el efecto se considerarán sus valores ambientales —ecológicos, paisajísticos, científico-culturales, funcionales o productivos—, y su capacidad de acogida para los usos actuales y potenciales. Desde la perspectiva de la ordenación territorial se emiten igualmente 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 ésta—
 - “*Promoción productiva*”, distinguiendo las áreas forestal, agrícola, ganadera, entre otras, pudiendo definir sub-áreas; por ejemplo en el área agrícola, las agriculturas extensiva, intensiva existente e intensiva a introducir.
 - “*Mitigación*”, considerando que corresponde a la categoría de ordenación territorial área minera, pudiendo definirse las sub-áreas de explotación minera en activo y de reserva minera. Debe repararse que esta categoría conceptualmente supone que las diversas actividades para mitigar el impacto ambiental de las operaciones de una explotación minera y su cierre, son partes sustantivas de su planeamiento integral, esto es, desde la fase de descubrimiento hasta el cierre.
 - “*Recuperación*”, en rigor se trata de la categoría regeneración y mejora de los territorios que presentan un estado artificialmente degradado, o que por su localización o por constituir causas de procesos indeseables, ameritan esta intervención.
 - “*Desarrollo*”, reparando que el uso de este término es impropio para referirse al crecimiento urbano planificado, siendo más ajustado denominarle expansión urbanística.
 - Por último, ha de considerarse que los núcleos de población en tanto unidades territoriales también serán asignados con una categoría ordenación, en este caso la ordenación urbanística, pues ésta se halla comprendida en la territorial.
- e) Demarcación de áreas en función de los tipos de riesgo existentes y que actuarán en calidad de condicionantes superpuestos a las categorías de ordenación territorial o “*tratamientos*”; tales como: áreas vulnerables a la contaminación de acuíferos subterráneos, áreas con riesgos de erosión o deslizamiento, áreas inundables, áreas vulnerables frente a riesgos de tipo litoral, áreas con riesgos de incendio, entre otras.

(Artículo 264, Numeral 1, de la Constitución y Artículo 140 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización –COOTAD).

- f) Delimitación en el área rural cantonal de los territorios que por sus valores ecológicos, productivos, paisajísticos, científico-culturales o funcionales, constituyan patrimonio natural del cantón (Artículo 264, Numerales 1 y 8, de la Constitución).
- g) Demarcación en el territorio rural cantonal, de las playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas; debiendo incluir los tramos comprendidos o que bordean a los poblamientos rurales (Artículo 264, Numerales 1 y 10, de la Constitución).
- h) Delimitación de yacimientos de materiales áridos y pétreos en lechos de ríos, lagos y playas de mar y de las canteras, diferenciando su aprovechamiento en explotaciones mineras en activo y de reserva minera (Artículo 264, Numerales 1 y 12, de la Constitución).

A.3.- Población y actividades

En relación a este componente del sistema territorial, el modelo territorial objetivo contendrá las siguientes determinaciones:

- a) Asignación de usos de suelo propiciados o vocacionales a los polígonos de intervención territorial definidos en el suelo rural. Pudiendo ser coincidentes, lo cual indica que el polígono al cual se asigna es motivo de un aprovechamiento racional; o no coincidente, debiendo cambiarse el uso de suelo por el propiciado en caso de incompatibilidad, o superponerlo si es compatible (Artículo 264, Numeral 1, de la Constitución).

Por los argumentos dados, estos usos serán establecidos para estas unidades espaciales, manteniendo coherencia con el respectivo *“tratamiento”*.

- b) Asignación de usos de suelo *“generales”* 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 (Artículo 264, Numeral 1, de la Constitución y Artículo 22 de la LOOTUGS).
- c) La distribución de la población cantonal para el periodo de planificación, en términos de tamaños de población y densidades, entre los asentamientos urbanos, las áreas periurbanas, los poblamientos rurales: cabeceras parroquiales —que no constituyan unidades espaciales urbanas—, anejos, recintos y otras centralidades mínimas; y, en el suelo rural cuando se trate de población dispersa en la zona de explotación en forma total o parcial (Artículo 264, Numeral 1, de la Constitución).

Esta asignación de usos de suelo podrá orientarse en lo técnicamente aplicable, por los *“Requisitos mínimos para la definición de usos”*, que contiene el Artículo 24 del Reglamento a la LOOTUGS.

A.4.- Asentamientos e infraestructuras o canales de relación

En cuanto a este componente del sistema territorial, el modelo territorial objetivo contendrá las siguientes determinaciones:

- a) La estructuración del subsistema de asentamientos urbanos menores del cantón, primariamente las cabeceras de las parroquias rurales, articulado a su unidad o unidades espaciales urbanas de mayor rango (Artículo 264, Numeral 1, de la Constitución).

Incluirá las áreas periurbanas y los poblamientos rurales: cabeceras parroquiales —que no constituyan unidades espaciales urbanas—, anejos, recintos y otras centralidades mínimas, y definirá su jerarquía en función de los roles y funciones de los asentamientos, elemento al cual se suman la localización, las áreas de servicio y el tamaño mínimo de los asentamientos.

- b) Dimensionamiento y localización de las reservas de suelo para los nuevos equipamientos o instalaciones de alcance cantonal destinadas a la prestación de los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, energía eléctrica/sistema de distribución, alumbrado público y telecomunicaciones, manejo de desechos sólidos y actividades de saneamiento ambiental; al control de tránsito y el transporte público; y, a la salud, educación, al desarrollo social, cultural y deportivo y a la prevención, protección, socorro y extinción de incendios (Artículos 264, Numerales 1, 4, 6 y 7, y 13 de la Constitución).

Al respecto se observará:

- La definición en cada caso del asentamiento urbano más adecuado en el cantón para la localización de aquellos que requieren esta condición espacial, estableciendo adicionalmente las determinaciones específicas para el efecto y que serán observadas por el respectivo plan de ordenación urbanística en la selección del sector y predios urbanos.
- La localización en el área rural de aquellos equipamientos o instalaciones que por sus características y requerimientos técnicos deban emplazarse en ella, observando las determinaciones del Plan para la o las unidades territoriales del medio físico implicadas en ella y garantizando su integración en los predios seleccionados y su entorno inmediato.
- Esta ordenación incluirá la confirmación, relocalización, ampliación o mejora de los equipamientos o instalaciones ya existentes y tratándose de los servicios cuyas competencias se hallen centralizadas, como los de energía eléctrica/sistema de distribución, alumbrado público y telecomunicaciones, la ordenación se coordinará con las empresas proveedoras.

- c) Ordenación de las redes fundamentales que deben emplazarse en el área rural para la provisión de los servicios de agua potable, alcantarillado, energía eléctrica/sistema de distribución, alumbrado público y telecomunicaciones y de otras redes de servicios públicos que pudieran crearse, en términos de su trazado y características (Artículo 264, Numerales 1 y 4, de la Constitución).

Cuando se trate de servicios cuyas competencias estén centralizadas se coordinará con las empresas responsables de su dotación.

- d) Ordenación en el territorio rural cantonal de la red vial de acceso a las playas de mar, riberas de ríos, lagos y lagunas; debiendo incluir los tramos viales correspondientes a los poblamientos rurales (Artículos 264, Numerales 1 y 11, y 375, Numeral 8, de la Constitución).
- e) La delimitación de los conjuntos o en su caso de estructuras aisladas que constituyan patrimonio arquitectónico cultural del cantón, incluyendo otras obras civiles de interés: caminos, puentes y canales, por ejemplo, que se encuentren en uno y otro caso en el área rural o en los poblamientos rurales; así como el señalamiento de las centralidades históricas existentes en las áreas urbanas (Artículo 264, Numerales 1 y 8, de la Constitución).
- f) Demarcación de zonas en el área rural y en su caso los poblamientos rurales, que ameriten programas de vivienda de interés social: de mejoramiento o rehabilitación habitacional y en su caso de viviendas de planta nueva; y, la indicación de los programas requeridos por las áreas urbanas (Artículos 264, Numeral 1, y 375 de la Constitución).
- g) Localización coordinada en el territorio cantonal de las reservas de suelo para los nuevos equipamientos o instalaciones de alcance nacional, regional, provincial o parroquial rural, establecidos y dispuestos con esta condición espacial en la Estrategia Territorial Nacional –ETN o en los respectivos Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial –PDOT (Artículos 260 y 264, Numeral 1, de la Constitución).

Tal localización coordinada se producirá en cada caso entre el gobierno municipal y los gobiernos de los otros niveles territoriales, en el marco de la disposición del Artículo 44 del COPFP, que ratifica la norma constitucional por la cual los planes de ordenamiento territorial cantonal definirán y regularán el uso y la ocupación del suelo, y en coherencia con ella, dispone que “...*Las decisiones de ordenamiento territorial de este nivel, racionalizarán las intervenciones en el territorio de todos los gobiernos autónomos descentralizados*”. De hecho esta necesaria acción de coordinación alcanzará a los equipamientos o instalaciones de responsabilidad del Estado o Gobierno central.

La localización coordinada en el área rural o en los centros urbanos del cantón supone observar, en el primer caso, las determinaciones del Plan para la o las unidades

territoriales del medio físico implicadas en ella y garantizar su integración en los predios seleccionados y su entorno inmediato, y en el segundo, las determinaciones del correspondiente plan de ordenación urbanística; sin perjuicio de la consideración asimismo de las determinaciones específicas definidas para cada equipamiento o instalación por la ETN, o los respectivos PDOT.

- h) Emplazamiento coordinado en el territorio cantonal de las nuevas infraestructuras lineales de alcance nacional, regional, provincial o parroquial rural previstas, incluyendo tal dimensión espacial, en la ETN o en los respectivos PDOT (Artículos 260 y 264, Numeral 1, de la Constitución).

Tal localización coordinada se producirá en los términos ya señalados.

B.- PLAN DE USO Y GESTION DEL SUELO RURAL

Por los argumentos ya sustentados, este Plan contendrá las determinaciones referidas específicamente al uso y gestión del suelo rural. En cuanto al uso, asignará a los polígonos de intervención territorial rurales los que en coherencia con el uso de suelo vocacional tengan la condición de permitidos, e identificará los usos prohibidos; en tanto que para su gestión identificará los polígonos cuyo suelo amerita medidas destinadas a garantizar su administración, desde la perspectiva de su conservación y explotación sostenida, y que se hallan previstas en la Ley de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales.

B.1.- Población y actividades

- a) Asignación de usos de suelo a los polígonos de intervención territorial demarcados en el suelo rural: i) permitidos —aceptables o admisibles—, sin limitaciones, ii) permitidos con limitaciones; y, iii) permitidos pero sometidos a evaluación de impacto ambiental (Artículo 264, Numeral 1, de la Constitución).

Los usos permitidos sin limitaciones, corresponden a actividades que se admiten, pero que no se propician; en tanto que los usos permitidos con limitaciones, significa que las actividades se admiten bajo las condiciones estipuladas en licencias o informes emitidos por la municipalidad respectiva. Finalmente, los usos permitidos pero sometidos a evaluación de impacto ambiental, suponen actividades que se admiten en las condiciones que determine este proceso técnico administrativo.

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

- b) Definición de usos de suelo prohibidos en los polígonos de intervención territorial establecidos en el suelo rural (Artículo 264, Numeral 1, de la Constitución).

Se refiere a las actividades que en ningún caso se admitirá en un determinado polígono de intervención territorial.

- c) Regulación del uso de las de las playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas, en el territorio rural cantonal (Artículo 264, Numerales 1 y 10, de la Constitución).

Asimismo, esta asignación de usos de suelo podrá orientarse en lo técnicamente aplicable, por los *“Requisitos mínimos para la definición de usos”*, que contiene el Artículo 24 del Reglamento a la LOOTUGS.

B.2.- Gestión del suelo rural

- a) Señalamiento de los polígonos de intervención territorial rurales que serán motivo de aplicación de instrumentos de gestión del suelo (Artículo 42 de la LOOTUGS).
- b) 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 (Artículo 264, Numeral 1, de la Constitución y Artículos 54, 71, 79, 100, 109 y 115 de la Ley de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales).

C.- EL COMPONENTE NORMATIVO: LA REGULACION DEL USO Y OCUPACIÓN DEL SUELO CANTONAL

Constituye una de las tres líneas de actuación en la gestión de los PDOT Cantonales para alcanzar el modelo territorial objetivo cantonal, conjuntamente con el componente de inversiones y las medidas de gestión, que se abordan más adelante. Se trata del conjunto de reglas a las cuales deben ajustarse los usos de suelo expresamente asignados por el Plan, esto es, las actividades humanas propiciadas y permitidas, y aquellos que no estando previstas por él pueden ser motivo de localización observando dichas reglas.

Este componente se configurará por las normas correspondientes al medio físico, población y actividades y a los asentamientos e infraestructuras o canales de relación, serán generales o particulares y en todo caso tendrán el carácter de vinculantes. Las primeras afectarán al conjunto del territorio cantonal y constituirán prolongaciones, complementaciones y adaptaciones específicas de la legislación nacional fundamentalmente; en tanto que las normas particulares se referirán casi siempre a las áreas según categorías de ordenación territorial o *“tratamientos”*.

C.1.- Normas relativas al medio físico

- Normas generales

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 formularán 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 (Artículo 264, Numeral 1, de la Constitución).

Estas normas incluirán las necesarias para la mejora paisajística de los territorios degradados del cantón, especialmente de los existentes en las periferias de los asentamientos urbanos y para la restauración o rehabilitación paisajística de ámbitos con un elevado grado de deterioro o con una alta incidencia en la percepción del territorio (Artículo 264, Numeral 1, de la Constitución).

- **Normas particulares**

Para cada zona según los “*tratamientos*” previstos –categorías de ordenación territorial-, en términos de: i) definición del “*tratamiento*” y su localización cartográfica, ii) criterios que se adoptan con respecto al “*tratamiento*”; y, iii) normas con respecto a los usos de suelo que se propician, permiten y prohíben (Artículo 264, Numeral 1, de la Constitución).

- Para cada una de las áreas del medio físico cantonal definidas por los condicionantes superpuestos a las categorías de ordenación territorial o “*tratamientos*” y que limitarán no tanto los usos de suelo asignados, cuanto la forma en que éstos actúen en atención al riesgo que se encuentre; tales como: áreas vulnerables a la contaminación de acuíferos subterráneos, áreas con riesgos de erosión o deslizamiento, áreas inundables, áreas vulnerables frente a riesgos de tipo litoral, áreas con riesgos de incendio, entre otras. (Artículo 264, Numeral 1, de la Constitución y Artículo 140 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización –COOTAD).

C.2.- Normas relativas a la población y actividades

- **Normas generales**

Estas en cambio se refieren al elemento activo de la ya señalada relación y serán elaboradas desde la óptica del medio físico hacia las actividades asignadas, considerando los aspectos comunes de cada una de éstas a todo el ámbito cantonal. Se trata de regular entonces los comportamientos de las actividades humanas, entre ellas las extractivas, la agricultura, silvicultura, ganadería, acuicultura, industrias agrícolas, turísticas y recreativas. Esta normativa pondrá 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 (Artículo 264, Numeral 1, de la Constitución).

- **Normas particulares**

Para regular la distribución espacial de la población entre los asentamientos urbanos, áreas periurbanas, poblamientos rurales: cabeceras parroquiales —que no constituyan unidades espaciales urbanas—, anejos, recintos y otras centralidades mínimas; y, al suelo rural cuando se trate de población dispersa en la zona de explotación en forma total o parcial. Estas normas podrán expresarse en términos de tamaños de población óptimos, máximos y/o mínimos, dependiendo de las determinaciones del modelo territorial objetivo para cada asentamiento (Artículo 264, Numeral 1, de la Constitución).

C.3.- Normas relativas a los asentamientos e infraestructuras o canales de relación

- **Normas generales**

Que se redactarán desde la perspectiva del medio físico en la condición de criterios territoriales locales para: i) la planificación, regulación y control del tránsito y del transporte público cantonal, ii) la construcción, ampliación o mejora de los equipamientos o instalaciones, redes fundamentales e infraestructuras lineales, previstos por los planes sectoriales, iii) la intervención en conjuntos o en su caso estructuras aisladas que constituyan patrimonio arquitectónico cultural del cantón, incluyendo obras civiles como caminos, puentes y canales, por ejemplo, identificados e inventariados por el Plan en el área rural o en los poblamientos rurales; iv) la construcción de edificaciones, espacios abiertos e instalaciones de diverso tipo en los predios rurales y en los poblamientos rurales; y, v) el planeamiento de los asentamientos urbanos, especialmente en relación a su expansión y de ser el caso, implantación (Artículo 264, Numerales 1, 4, 6, 7, 8, 11 y 13, de la Constitución).

- **Normas particulares**

Que se elaborarán también desde la consideración del medio físico para cada una de las áreas según “tratamientos” o categorías de ordenación territorial. Incluyen las relativas a la ocupación del suelo propiamente por los usos: tamaños mínimos de parcelas, características de las edificaciones —implantación, retiros, altura en pisos y materiales de construcción—, instalaciones y otros.

La formulación de estas determinaciones podrá orientarse adicionalmente y en lo técnicamente aplicable, por los “componentes” previstos en el Artículo 21 “*Norma urbanística para bienes y servicios privados*” del Reglamento a la LOOTUGS, así como por los criterios expuestos en su Artículo 25 “*Asignación de edificabilidad*”.

D.- EL COMPONENTE DE INVERSIONES: LOS PLANES SECTORIALES DEL PDOT CANTONAL

El componente de inversiones, bajo la denominación de “planes sectoriales”, de “programas” o “proyectos”, constituye otra de las líneas de actuación en la gestión de

los PDOT Cantonales y en general de los PDOT; por lo que en el marco del enfoque ya sustentado, a continuación se identifican —sin ánimo concluyente—, los planes sectoriales con fuertes incidencias o dimensiones territoriales, las cuales estructuran justamente el modelo territorial objetivo:

- D.1.- Planes maestros de dotación de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales y de manejo de desechos sólidos** (Artículo 264, Numeral 4, de la Constitución).
- D.2.- Plan de tránsito y transporte público** (Artículo 264, Numeral 6, de la Constitución).
- D.3.- Plan de equipamiento comunitario de alcance cantonal** (Artículo 264, Numeral 7, de la Constitución).
- D.4.- Plan de preservación, mantenimiento y difusión del patrimonio arquitectónico, cultural y natural**, que determinará los espacios públicos que se deban construir para el efecto (Artículo 264, Numeral 8, de la Constitución).
- D.5.- Plan vial rural de acceso a las playas de mar, riberas de ríos, lagos y lagunas** (Artículo 264, Numeral 11 y Artículo 375, Numeral 8, de la Constitución).
- D.6.- Plan de explotación de materiales áridos y pétreos** (Artículo 264, Numeral 12, de la Constitución).
- D.7.- Plan de vivienda** (Artículo 375 de la Constitución)
- D.8.- Plan de gestión de riesgos** (Artículo 140 del COOTAD)
- D.9.- Planes relacionados con las categorías o aspectos de la gestión del desarrollo cantonal y cuyas competencias se hallen centralizadas.**

Estos planes sectoriales, contendrán programas y proyectos a nivel de idea o perfil, sin perjuicio, por tanto, que éstos y de conformidad con el programa de puesta en marcha, alcancen posteriormente los siguientes niveles —factibilidad y diseños definitivos—, y la ejecución.

E.- MEDIDAS PARA LA GESTION DEL PDOT CANTONAL

Corresponde a la formulación del “*Modelo de gestión*” que establece el COPFP para el PDOT Cantonal —y en general de los PDOT—, en su Artículo 42. Se trata de prever la puesta en marcha, el seguimiento y el control de las determinaciones que establece dicho plan; esto es, de la regulación del uso y ocupación del suelo cantonal y de los planes sectoriales, por tanto de sus programas y proyectos; cada uno con mayores o menores incidencias en los órdenes: social, económico, político, cultural, ambiental y territorial. Se ha de entender que aquellos planes con fuertes incidencias territoriales observarán plenamente el modelo territorial objetivo.

Las medidas que estructuran esta tercera línea de actuación en la gestión del PDOT Cantonal, son las siguientes:

E.1.- Diseño de un ente gestor

Se trata de establecer una entidad capaz de llevar adelante y liderar el proceso de materialización o gestión del plan de modo eficaz y obligatoriamente se conformará por un órgano político y un órgano técnico.

El primero se halla ya establecido en el Artículo 28 del COPFP, pero es pertinente pensar que el Consejo de Planificación Cantonal amplíe su integración, al menos con voz, a representantes de otras entidades públicas y de organismos privados y comunitarios, que podría variar dependiendo de los asuntos a tratar por el Consejo, a fin de alcanzar una gestión concertada.

El órgano técnico quedará constituido por las direcciones o departamentos de planificación municipal, y contará con asesoría técnica y jurídica.

E.2.- Diseño de un sistema de gestión

Las funciones del ente gestor se hallan definidas en el Artículo 29 del COPFP. Sí conviene sugerir la incorporación de las siguientes, que abordan de manera expresa asuntos de relevancia en la gestión del plan:

- Exhortación a las entidades públicas, privadas y comunitarias, para que plasmen los planes sectoriales, programas y proyectos de su responsabilidad.
- Control de la aplicación de la normativa reguladora del uso y ocupación del suelo cantonal y de los planes sectoriales, programas y proyectos.
- Coordinación de las actuaciones de las entidades públicas, privadas y comunitarias, de conformidad con las previsiones del PDPT Cantonal, así como con los otros niveles de gobierno sobre sus actuaciones en el territorio cantonal en materia de equipamientos, instalaciones e infraestructuras.

E.3.- Programa de puesta en marcha o instrumentación

Que regulará la forma en la que se desarrollarán los planes sectoriales, programas y proyectos, mediante el uso de instrumentos de programación que definan para el conjunto de éstos su secuencia completa y de ser el caso, las pautas a seguir para materializarlas.

Formarán parte de este programa permanente las *“Estrategias de articulación y coordinación para la implementación del plan”*, dispuestas en el Artículo 42 del COOPFP, y las *“Estrategias para la promoción y difusión del plan”* dispuestas en la Guía/PDOT Cantonal.

E.4.- Programa de seguimiento y control.

Que establecerá los instrumentos específicos —tales son los indicadores, controles e instrucciones—, para realizar el seguimiento y la supervisión del programa de puesta en marcha e ir determinando en qué medida las actuaciones se alejan o coinciden con las previsiones del PDOT Cantonal y las acciones a tomar en el caso de discrepancias inaceptables; sin perjuicio de recomendar su revisión, siguiendo el procedimiento diseñado para el efecto.

Corresponde a las “*Estrategias y metodología de seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial y de la inversión pública*”, Artículo 42 del COPFP

E.5.- Presupuesto para la gestión

Que incluirá la dotación de todos los bienes y servicios necesarios para el funcionamiento de la entidad responsable de la gestión del PDOT Cantonal.

Finalmente, debe indicarse que el planteamiento de las “*Las estrategias para garantizar la reducción progresiva de los factores de riesgo o su mitigación*”, que dispone el Artículo 42 del COPFP, en rigor forma parte de la “*Visión de mediano plazo*”, o también de la “*Visión de desarrollo*” según la Guía/PDOT Cantonal emitida por la Secretaria Técnica Planifica Ecuador.

NOTAS

1. Gómez Orea, D., & Gómez Villarino, A. (2013). *Ordenación Territorial* (3ra. ed.). España: Ediciones Mundi Prensa.
2. Pauta Calle, F. (2013). *Ordenación territorial y urbanística: un camino para su aplicación en el Ecuador*. Cuenca: Universidad de Cuenca & Asamblea Nacional.
3. Naranjo, F. Z. (2006). Modelos de ordenación territorial. In *Sociedad y medio ambiente: ponencias presentadas en las segundas jornadas "Sociedad y medio ambiente": Salamanca, 16 al 19 de noviembre de 2005* (pp. 251-286). Universidad de Salamanca.
4. Pauta Calle, F. (2013). *Ordenación territorial y urbanística: un camino para su aplicación en el Ecuador*. Cuenca: Universidad de Cuenca & Asamblea Nacional.

BIBLIOGRAFÍA

Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización -COOTAD-, publicado en el Registro Oficial N° 303, del 19 de octubre de 2010.

Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas -COPFP-, publicado en el Registro Oficial N° 306, del 22 de octubre de 2010.

Gómez Orea, D., & Gómez Villarino, A. (2013). *Ordenación Territorial* (3ra. ed.). España: Ediciones Mundi Prensa.

Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo -LOOTUGS-, publicada en el Registro Oficial N° 790 del 5 de julio de 2016.

Pauta Calle, F., & van der Zee, J. (2012). Unidades estructurales y su importancia en la ordenación del territorio ecuatoriano. *Estoa. Revista De La Facultad De Arquitectura Y Urbanismo De La Universidad De Cuenca*, 1(1), 39 - 49.

Pauta Calle, F. (2013). *Ordenación territorial y urbanística: un camino para su aplicación en el Ecuador*. Cuenca: Universidad de Cuenca & Asamblea Nacional.

Pauta Calle, F. (2014). *Modelo para la gestión de la ordenación territorial en el Ecuador en el marco de su Constitución* (phd). E.T.S.I. Agrónomos (UPM). Recuperado a partir de <http://oa.upm.es/33644/>

Pauta Calle, F. (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.

Pauta Calle, F. (2019). *¿Son viables técnicamente los planes de uso y gestión de suelo previstos por la ley ecuatoriana de ordenamiento territorial?* Revista EIDOS, N° 13, junio 2019.

Reglamento a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, publicado en el Suplemento del Registro Oficial N° 460, del 3 de abril de 2019

Secretaría Técnica Planifica Ecuador (2019). *Guía para formulación/actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) Cantonal*.

Naranjo, F. Z. (2006). Modelos de ordenación territorial. In *Sociedad y medio ambiente: ponencias presentadas en las segundas jornadas "Sociedad y medio ambiente": Salamanca, 16 al 19 de noviembre de 2005* (pp. 251-286). Universidad de Salamanca.

ANEXO UNO

MARCO LEGAL DE LA ORDENACION TERRITORIAL Y MODELO DE GESTION PARA SU EJERCICIO COMPETENCIAL EN EL ECUADOR:

**ANALISIS DE LA SITUACION CON LA VIGENCIA DE LA
LEY DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, USO Y
GESTION DE SUELO.**

MARCO LEGAL DE LA ORDENACION TERRITORIAL Y MODELO DE GESTION PARA SU EJERCICIO COMPETENCIAL EN EL ECUADOR:

ANALISIS DE LA SITUACION CON LA VIGENCIA DE LA LEY DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, USO Y GESTION DE SUELO

INTRODUCCION

Desde que en el año 2008 en Ecuador entrara en vigencia la Constitución, en cuyo *“Régimen de Competencias”* dispone la formulación de la *“planificación nacional”* por el Estado central, y la *“planificación del desarrollo”* y de los *“correspondientes planes de ordenamiento territorial”* de las circunscripciones territoriales de los gobiernos autónomos descentralizados, la Asamblea Nacional asumió la elaboración y aprobación de las leyes destinadas a regular el ejercicio de estas competencias integradoras —pues se refieren a los instrumentos que dirigen la planificación y gestión del modelo de desarrollo humano que subyace justamente en la Constitución—; en un primer momento —octubre del año 2010—, mediante los Códigos Orgánicos de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, y de Planificación y Finanzas Públicas, y luego —julio de 2016—, a través de la esperada Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial y de Uso y Gestión de Suelo, y cuya aplicación se halla entre optimismos, pesimismo y denuncias de irrespeto a la autonomía municipal.

Analizar este marco legal desde la perspectiva de la ordenación territorial como una disciplina científica, una técnica administrativa y una política pública, es el propósito central de este trabajo, considerando la correspondencia que le impone la Constitución con la planificación del desarrollo, la necesidad de que el Estado en su conjunto disponga de un modelo de gestión para su ejercicio —más aún por el reparto competencial complejo que tiene y las múltiples articulaciones que debe observar de cara a la Constitución asimismo—; y, por último, que desde agosto de 2011 los distintos niveles de gobierno emprendieron la formulación y aplicación de tales instrumentos, al inicio de las actuales administraciones su actualización, y que en tanto primeras experiencias han merecido ya algunos esfuerzos de evaluación.

1.- EL CODIGO ORGANICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMIA Y DESCENTRALIZACION —COOTAD—, Y LOS MODELOS DE GESTION DE LAS COMPETENCIAS DE LOS GOBIERNOS AUTONOMOS DESCENTRALIZADOS

Este Código en su Título V *“Descentralización y Sistema Nacional de Competencias”*, Capítulo III *“Del Ejercicio General de las Competencias”*, Artículo 128 *“Sistema integral y modelos de gestión”*, ordena que todas las competencias se gestionarán como un

“sistema integral” que articule los distintos niveles de gobierno y que este propósito será, por tanto, responsabilidad del Estado en su conjunto.

Destaca que el ejercicio de las competencias tendrá lugar en el marco de una gestión *“solidaria y subsidiaria entre los diferentes niveles de gobierno”*, con *“participación ciudadana”* y una *“adecuada coordinación interinstitucional”*; disponiendo para el efecto la vigencia de *“modelos de gestión”* en los diferentes *“sectores”*, los cuales *“se organizarán, funcionarán y someterán a los principios y normas definidos en el sistema nacional de competencias”*. Al respecto debe comentarse que:

- Si bien la norma alude a las competencias vinculadas a las categorías o aspectos sectoriales de la planificación y gestión del desarrollo, es claro que ella puede justificadamente hacerse extensiva a competencias atadas a categorías o aspectos globales, tales son: *“planificar el desarrollo”* y *“formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial”*.
- Según la Secretaría Ejecutiva del Consejo Nacional de Competencias —CNC—, este organismo en tanto instancia técnica del Sistema Nacional de Competencias, ha llevado adelante la *“transferencia y regulación de las competencias de los distintos niveles de gobierno”* y *“las resoluciones emitidas por el CNC establecen responsabilidades: qué hace cada quien a través de modelos de gestión absolutamente claros”* (Vázquez, 2015, pág. 67). Se entiende que estos modelos, acatando lo dispuesto por el COOTAD, observan *“principios y normas”* en su *“organización y funcionamiento”*.
- La misma Secretaría da cuenta de los resultados alcanzados a julio de 2015 y sin pretender evaluar el proceso en referencia, al tratarse de las competencias *“planificar el desarrollo”* y *“formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial”*, expresa que se hallan *“por regular en ley (LOOTUGS)”* (Vázquez, 2015, pág. 74) refiriéndose a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, normativa que para aquel momento ya había sido motivo de aprobación en primer debate por la Asamblea Nacional —esto es, el 7 de mayo de 2015—
- Así —coincidiendo con algunos trabajos—, se reconocía que las normas contantes en el COOTAD y en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas —COPFP—, en relación a las competencias en consideración no configuraban un modelo de gestión¹, y que por tanto correspondía a la LOOTUGS establecerlo; y,
- Finalmente y para completar este necesario antecedente, vale destacar que el COOTAD en su Artículo 3 *“Principios”*, dispone con el carácter de general, que el

¹ Al respecto ver: Pauta Calle, Fernando: *“Metodología para la construcción de un modelo de gestión de la competencia constitucional ‘Formular Planes de Ordenamiento Territorial’ integrado a la de ‘Planificar el Desarrollo’*, en Memorias IX Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial: *“Autonomías y Ordenación Territorial y Urbanística”*, SENPLADES, CSNDU y PT, y Universidad de Cuenca. Cuenca-Ecuador de 28 a 30 de octubre de 2014, pág. 182 a 207.

ejercicio de la autoridad y las potestades públicas —por tanto de las competencias constitucionales y legales de todos los niveles de gobierno autónomos descentralizados al menos—, se regirán por los principios de; i) “*unidad*”, ii) “*solidaridad*”, iii) “*coordinación y corresponsabilidad*”, iv) “*subsidiariedad*”, v) “*complementariedad*”, vi) “*equidad interterritorial*”, vii) “*participación ciudadana*”; y, viii) “*sustentabilidad del desarrollo*”.

Por otra parte, desde la vigencia del COOTAD hasta la de la LOOTUGS los gobiernos autónomos descentralizados debieron redactar la primera generación de “*planes de desarrollo*” y de “*ordenamiento territorial*” —durante las administraciones 2009-2014—, y su actualización de conformidad con los Artículos 467 del COOTAD “*Ejecución de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial*” y 48 del COPFP “*Vigencia de los Planes*” —en las administraciones 2014-2019—, práctica pública respecto de la cual y desde la perspectiva de la construcción de un modelo de gestión para su ejercicio, amerita las siguientes consideraciones:

- Fue la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo —SENPLADES—, la que orientó oficialmente este proceso mediante la elaboración y difusión de “*lineamientos*” y “*directrices*”, tanto para la primera formulación de dichos planes en el año 2011, como para su actualización en el año 2015².
- De hecho, paralelamente tuvieron lugar también eventos nacionales que abordaron y debatieron desde muchos ángulos el ejercicio de las competencias “*planificar el desarrollo*” y “*formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial*”, siendo destacables el XIII y IX Simposios Nacionales de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial llevados a efecto en noviembre de 2012 y octubre de 2014, respectivamente, y cuyas temáticas fueron “*Competencias y Gestión Territorial*” y “*Autonomías y Ordenación Territorial y Urbanística*”³.

² Lineamientos y directrices emitidos por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo —SENPLADES—, para la primera formulación y actualización de los planes de desarrollo y ordenación territorial:

a) Para la primera formulación dictó en agosto del 2011, los “*Lineamientos generales para la planificación territorial descentralizada*”.

b) Para la actualización dictó:

- Dos resoluciones del Consejo Nacional de Planificación y un acuerdo ministerial de la SENPLADES.
- Los “*Lineamientos y directrices para la actualización, formulación, articulación, seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los GADs*”, mayo de 2014. Exposición general de fases y procedimientos.
- Los “*Lineamientos para la elaboración de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de los GADs*”, enero de 2015. Para fase de “*Propuestas*”.
- Los “*Lineamientos para la elaboración de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Parroquiales y Provinciales*”, marzo de 2015. Para fase de “*Diagnostico*”.

³ En estos eventos se abordaron las siguientes temáticas específicas:

Prácticamente de todas las exposiciones y debates de las temáticas específicas de dichos simposios, surgieron significativas contribuciones en los órdenes teórico-conceptual, jurídico, metodológico y de los contenidos —en cuanto a determinaciones, articulaciones y gestión de los planes de ordenación territorial—, para la preparación del correspondiente modelo de gestión; más aun, pusieron en evidencia los logros y debilidades que había tenido la primera experiencia.

- Asimismo desde otros ámbitos, en especial el académico, existieron aportes en los órdenes ya citados, e incluso en la formación profesional especializada⁴; y,
- Sí merece destacarse a la par, que se intentó válidamente —y con cargo seguro a los contribuciones antes indicadas—, redactar integrando en un solo proceso las dimensiones sociales, económicas, políticas, culturales y ambientales del desarrollo, con las territoriales, dando lugar a un único instrumento: el *“Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial”*, y acuñando las siglas *“PDOT”*. Originalmente tanto el COOTAD y el COPFP inducían a la redacción de dos planes, tanto que este segundo Código en su Artículo 43 señala como excepcionalidad, que: *“Los gobiernos parroquiales rurales podrán formular un solo plan de desarrollo y ordenamiento territorial”*.

En este contexto se esperaba —con no poca expectativa—, que la primera experiencia en la redacción de los instrumentos de la ordenación territorial y los aportes hechos a lo largo de casi cinco años, sean debidamente valorados y considerados en la redacción de la LOOTUGS, pero ciertamente no ocurrió así, y más allá de esta lamentable omisión, la mayor frustración es que dicha ley finalmente no contiene en rigor ningún modelo de gestión de la competencia constitucional *“formular los...planes de ordenamiento territorial”* y peor aún que su ejercicio se integre a la de *“planificar el desarrollo”*. Esta hipótesis es la que finalmente se pretende demostrar en el presente trabajo, pero para ello es indispensable que previamente se sustente cual era la tarea que debía acometer la LOOTUGS, para luego proceder al análisis de los textos legales.

a) VIII Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial: i) *“Competencias exclusivas y competencias concurrentes en la planificación y gestión del ordenamiento territorial”*, ii) *“Ley de ordenamiento territorial”*, iii) *“Confrontación de experiencias en la formulación y aplicación de planes de ordenamiento territorial”*, iv) *“Los GAD y el financiamiento del desarrollo”*, v) *“Cambios universitarios para el desarrollo territorial”*; y, vi) *“Asociatividad entre los gobiernos locales”*.

b) IX Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial: i) *“Marco conceptual para la planificación territorial y la ordenación urbanística en el marco de la autonomía y descentralización territorial”*, ii) *“Experiencias, balances y perspectivas”*, iii) *“Metodologías, tecnologías y enfoques para el ordenamiento territorial”*; y, iv) *“Marco legal e institucionalidad para la ordenación territorial y urbanística”*.

⁴ Al respecto se pueden destacar los proyectos del Centro de Investigación de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Cuenca –CINA–: i) *“Mandato Constitucional de la Ordenación Territorial. La adopción de planes a nivel cantonal en la Zona 6”*, ii) *“Laboratorio Virtual Ciudad y Territorio”*; y, iii) *“La Ordenación Territorial y Urbanística. Un camino para su aplicación en el Ecuador”*. En cuanto a la formación profesional es igualmente destacable la Maestría en Ordenación Territorial que lleva adelante el Centro de Postgrados de la misma Facultad, con tres cohortes y sus aportes a través de las tesis.

2.- LA TAREA DE LA LEY ORGANICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, USO Y GESTION DE SUELO —LOOTUGS—: REGULAR LOS CONTENIDOS LEGALES DE LAS DETERMINACIONES DE LOS PLANES DE ORDENACION TERRITORIAL

Ya se ha sustentado en otros trabajos que la formulación de los contenidos de las determinaciones de los planes de ordenación territorial regional, provincial, cantonal y parroquial rural, e incluso de la Estrategia Territorial Nacional, debe entre otros pasos previos irrenunciables conceptualizar el desarrollo humano en los diferentes niveles territoriales, establecer los aspectos o categorías de su planificación y gestión asimismo por estos niveles, proceder en estas condiciones al análisis y evaluación del reparto competencial vigente, y en el marco de la conceptualización del territorio ecuatoriano como sistema y la definición de un esquema metodológico general para la formulación integrada de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial, esto es, de los PDOT, establecer las dimensiones sectoriales y globales de ordenación territorial⁵.

El enfoque antes sugerido permite ratificar a su vez el atributo de la ordenación territorial de aspecto o categoría global de la planificación y gestión del desarrollo humano, pues constituye *“la proyección espacial de una estrategia de desarrollo económico social, la planificación del desarrollo, en una unidad territorial dada,...el diseño de un sistema territorial futuro y de la forma en que se puede llegar a conseguirlo. De ahí que se pueda hablar de desarrollo territorial para identificar un desarrollo integral en el que la población dispone de una elevada calidad de vida. Porque es en términos de calidad de vida, como la ordenación del territorio entiende el desarrollo. La calidad de vida de un individuo está determinada por la integración de tres componentes: nivel de renta, condiciones de vida y trabajo y calidad ambiental, con distinto peso según momento y lugar”* (Gómez Orea & Gómez Villarino, 2013, pág. 67).

La tarea se expresa en el Gráfico N° 1, considerando los pasos inmediatamente anteriores y amerita los siguientes comentarios:

- Sobre las dimensiones territoriales de ordenación: sectoriales y globales. Las primeras corresponden a las actuaciones territoriales que en términos genéricos constan en el Gráfico N° 1 y que se derivan de los aspectos o categorías sectoriales de la planificación y gestión del desarrollo humano en sus dimensiones social, económica, política, cultural y ambiental —es decir, del *“Régimen de Desarrollo”* que establece la Constitución en su Artículo 275, mismo que incluye al *“Sistema Económico”* y que de conformidad a su vez con el Artículo 283 contiene las formas de organización económica pública, privada, mixta, popular y solidaria, y las demás

⁵ Para ampliar ver: Pauta Calle, Fernando: *“Ecuador: Hacia un modelo de gestión de la ordenación territorial enmarcado en la Constitución”*, en Revista Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales, Vol. XLVI, N° 182, invierno 2014.

que ella determine. Forman parte de estas actuaciones las derivadas asimismo de los aspectos o categorías que subyacen en las competencias sectoriales de los distintos niveles de gobierno.

Por su parte, las dimensiones globales son las que permiten la consecución de la ordenación territorial en un ámbito espacial concreto -ellas se registran también en el Gráfico N° 1-, y en gran medida corresponden al texto de la Constitución ecuatoriana: “*regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural*” —“*regular*”, en la acepción de “*ajustar el funcionamiento de un sistema a determinados fines*”, pero además en la de “*determinar las reglas o normas a que debe ajustarse alguien o algo*” (Real Academia Española, 2014)—, primera competencia exclusiva a su vez de los gobiernos municipales según su Artículo 264, que señala además que con esta finalidad se formularán los planes cantonales de ordenación territorial; no obstante y puesto que ésta a la vez también constituye una competencia de todos los demás niveles de gobierno en sus respectivas circunscripciones, no es menos cierto que tal regulación igualmente atañe a los planes de alcance regional, provincial, parroquial rural y aún a la Estrategia Territorial Nacional, más cuando se trata de una de las expresiones más sustantivas de la ordenación territorial y que en consecuencia tiene también el carácter de aspecto o categoría global de la planificación y gestión del desarrollo humano.

Frente a lo expuesto no cabe sino hacer el esfuerzo de establecer claramente el alcance de esta competencia —a fin de facilitar su ejercicio—, por una parte para los gobiernos municipales y por otra, para todos los demás niveles de gobierno, y que se ha de manifestar en las determinaciones de los respectivos planes.

Sin duda, la competencia de los gobiernos municipales de “*regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural*”, supone una facultad expresamente otorgada en esta materia a este nivel de gobierno, por tanto sus determinaciones tendrán carácter vinculante para las —determinaciones—, de los planes de los demás niveles de gobierno, incluyendo las propias del nivel municipal relacionadas con sus competencias sectoriales, y las originadas en el ya citado “*Régimen de Desarrollo*” y en particular en sus formas de organización económica. A su vez, esta facultad en el caso de todos los otros niveles de gobierno, debe generalmente complementar las determinaciones de sus respectivos planes, mediante otras más específicas que observarán igualmente las del plan cantonal y que por esto tendrán el carácter de recomendaciones —es decir no serán vinculantes—, pero no por esto menos importantes; salvo que sus contenidos versen sobre materias no abordadas por el plan o planes cantonales, en cuyo caso serán vinculantes.

Así, por ejemplo, las actividades productivas que recepten los territorios seleccionados por un Plan de Ordenación Territorial Provincial para “*Fomentar la actividad agropecuaria*” —competencia prevista en el Artículo 263, Numeral 6 de la

Constitución para los gobiernos provinciales—, observando las categorías de ordenación territorial dispuestas por los respectivos planes cantonales y por lo tanto sus regulaciones en materia de uso y ocupación del suelo, deben ser motivo de regulaciones específicas por el plan provincial, desde la perspectiva de la conservación de los suelos, mediante una normativa no vinculante. Otro ejemplo, esta vez sobre la competencia del mismo nivel de gobierno *“Planificar, construir, operar y mantener sistemas de riego”* —Artículo 263, Numeral 5 de la Constitución—, un proyecto de este sector a más de que su emplazamiento se ajuste a las regulaciones ya aludidas de los planes cantonales, la construcción desde la perspectiva del medio físico debe ser asimismo motivo de regulaciones específicas por el plan provincial —esto es, para evitar la alteración de la cubierta vegetal en las zonas adyacentes, la adopción de medidas para la corrección de impactos y la integración ecológica y paisajística—, en este caso mediante normas vinculantes para el propio nivel de gobierno.

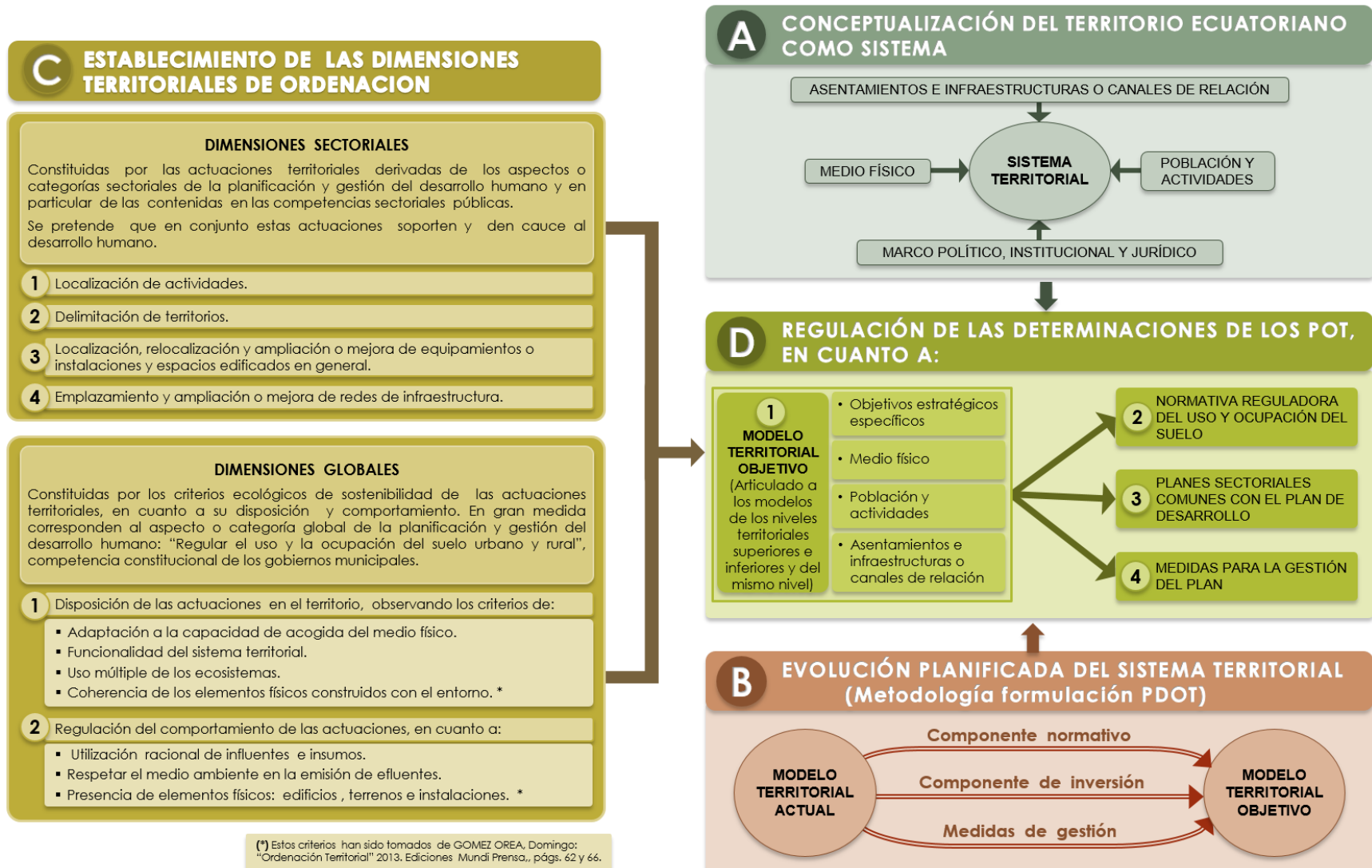
De este modo y al igual que la competencia *“formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial”*, la de *“regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural”*, es una competencia concurrente o de exclusividad relativa.

- La conceptualización sistémica del territorio le confiere factibilidad técnica a la ordenación territorial, pues permite considerar explícitamente a los componentes esenciales de su estructura, los identificados en el Gráfico N° 1, pero en especial y en lo que aquí atañe, permite formular las determinaciones de los planes de ordenación territorial con respecto a tales componentes. Es aplicable a cada uno de los espacios políticos administrativos resultantes de la organización territorial del Ecuador, incluyendo los espacios homogéneos o formales, cuya integración da lugar a un sistema mayor, el sistema territorial ecuatoriano.

“Como en todo sistema, tres grandes elementos, conforman la sustancia del territorial. La estructura se manifiesta en los componentes del sistema; el funcionamiento en los flujos que circulan por los canales de relación que dan funcionalidad al sistema; y ambas se manifiestan en la imagen que la población percibe, de forma polisensorial y subjetiva, el paisaje. A estas tres hay que sumar una cuarta de diferente naturaleza, pero también consustancial a los sistemas: el tiempo, o evolución temporal del sistema” (Gómez Orea & Gómez Villarino, 2013, pág. 31).

GRÁFICO N° 1

Modelo de Gestión de la Ordenación Territorial en Ecuador: Proceso para la formulación de los contenidos de las determinaciones de la Estrategia Territorial Nacional y de los Planes de Ordenación Territorial Regional, Provincial, Cantonal y Parroquial Rural.



- Por su parte, la evolución planificada del sistema territorial se consigue por las tres vías señaladas en el Gráfico N° 1, pues permiten transitar disciplinadamente del modelo territorial actual al modelo territorial objetivo, y es “...una función básica de los poderes públicos orientada a resolver los conflictos en beneficio del interés común, de forma participada, concertada entre los agentes socio-económicos y transparente, en un horizonte temporal de largo plazo, donde tan importante como ‘lo que se debe hacer’ es lo que ‘no se debe hacer’, y donde tanto o más importante que resolver los problemas actuales es prevenir los potenciales” (Gómez Orea & Gómez Villarino, 2013, pág. 39).
- Se arriba así al paso central de la tarea: la regulación de los contenidos de las determinaciones de los planes de ordenación territorial, o si se prefiere desde la perspectiva de una ley en esta materia: de los contenidos legales de estos planes; más propiamente y en el caso ecuatoriano, convendría referirse a las determinaciones o contenidos legales de las dimensiones territoriales de los PDOT. Estas se integran, en el sentido de constituir un todo coherente en el marco de unos objetivos, en el modelo territorial objetivo y por tanto tales contenidos se han de referir ineludiblemente a todos y cada uno de los componentes del sistema territorial. Ampliando esta visión —sobre todo desde la posición de la ya aludida competencia: “Regular el uso y ocupación del suelo urbano y rural” y de la relativa a la facultad de control: “Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón”, otorgada asimismo explícitamente a los gobiernos municipales por la Constitución en su Artículo 264, Numeral 2—, “El modelo territorial objetivo es el instrumento básico necesario para racionalizar y controlar el uso de suelo y los aprovechamientos; en él se plasman, espacialmente, la mayor parte del conjunto de objetivos planteados, aunque no necesariamente todos ellos; y a la inversa, este modelo es el marco en el que se inscriben el control del uso del suelo y las acciones necesarias para avanzar hacia el conjunto de objetivos” (Gómez Orea & Gómez Villarino, 2013, pág. 384); y,
- Construido el modelo territorial objetivo, para evolucionar hacia él —y por lo dicho—, se requiere: i) formular una normativa reguladora del uso y ocupación del suelo —términos consecuentes con los de la Constitución y que equivalen al “componente normativo”—, ii) elaborar los planes sectoriales, los cuales serán comunes con el plan de desarrollo —se trata del “componente de inversiones”—, y sin perjuicio de que éste también genere otros planes sectoriales en varios órdenes, pero sin mayor incidencia territorial; y, iii) las medidas para la gestión del plan, concretamente del PDOT, pues será inevitable y conveniente, llevar adelante de manera conjunta las iniciativas referidas a las distintas dimensiones del proceso de desarrollo —son las “medidas de gestión”—

Por lo expuesto vale advertir que el esquema del Gráfico N° 1 es aplicable a todos los instrumentos de ordenación territorial constitucionalmente establecidos e incluso a la Estrategia Territorial Nacional prevista por el COPFP. A título ilustrativo se incluye en este trabajo su aplicación en el establecimiento de los contenidos de las determinaciones de los Planes de Ordenamiento Territorial Cantonal, integrados a los planes de desarrollo de este nivel y por tanto dando lugar a los PDOT⁶.

CONTENIDOS DE LAS DETERMINACIONES DE LOS PLANES DE ORDENACIÓN TERRITORIAL CANTONAL

Las determinaciones de los Planes de Ordenación Territorial Cantonal se formularán considerando los resultados del diagnóstico integral y la prospectiva del correspondiente sistema territorial, los Lineamientos de Planificación Territorial contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo, la imagen objetivo definida por el Plan de Desarrollo Cantonal y la articulación a los niveles superiores, igual e inferior de planificación, y serán específicas y comunes con este plan de desarrollo.

1.- DETERMINACIONES ESPECÍFICAS

Constituyen determinaciones específicas de los Planes de Ordenación Territorial Cantonal las referidas al modelo territorial objetivo y a la normativa reguladora del uso y ocupación del suelo.

1.1.- Modelo territorial objetivo cantonal

Este modelo a alcanzarse en el período de planificación se configurará por las determinaciones relativas a: i) sistema compatibilizado de objetivos estratégicos específicos, ii) medio físico, iii) población y actividades; y, iv) asentamientos e infraestructuras o canales de relación.

1.1.1.- Objetivos estratégicos específicos

Se formulará un sistema compatibilizado de objetivos estratégicos específicos en materia de ordenación del sistema territorial cantonal y sus elementos constitutivos.

1.1.2.- Medio físico

En relación a este subsistema, el Plan de Ordenación Territorial Cantonal contendrá las siguientes determinaciones:

- a) La ordenación del medio físico, en términos de la delimitación de áreas según categorías de ordenación territorial y los condicionantes que se superpongan a ellas en relación a los tipos de riesgo.*
- b) Los niveles de uso en el medio físico, en términos de la demarcación de zonas de conservación, explotación y expansión, considerando las áreas según categorías de ordenación.*
- c) La delimitación en el área rural cantonal, de los territorios que por sus valores ecológicos, productivos, paisajísticos, científico-culturales o funcionales, constituyan patrimonio natural del cantón.*
- d) La demarcación en el territorio rural cantonal, de las playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas, considerando igualmente la zona de conservación establecida en la ordenación del medio físico, sin perjuicio de que también formen parte del patrimonio natural del cantón.*

⁶ El texto que se incluye a continuación constituye un extracto de la versión completa que se halla en:

Pauta Calle, Fernando: “La ordenación territorial y urbanística. Un camino para su aplicación en el Ecuador”, Asamblea Nacional y Universidad de Cuenca, 2013.

Pauta Calle, Fernando: “Modelo para la Gestión de la Ordenación Territorial en el Ecuador en el marco de su Constitución”, Tesis Doctoral en Agroingeniería. Universidad Politécnica de Madrid-España. Escuela Técnica Superior de Ingenieros Agrónomos, 2014.

- e) *La delimitación de yacimientos de materiales áridos y pétreos en lechos de los ríos, lagos y playas de mar y de las canteras, observando la zona de explotación definida en la ordenación del medio físico.*

1.1.3.- Población y actividades

En cuanto a este subsistema, el Plan de Ordenación Territorial Cantonal efectuará:

- a) *La asignación de usos del suelo propiciados, permitidos sin limitaciones, permitidos con limitaciones, permitidos pero sometidos a evaluación de impacto ambiental y usos del suelo prohibidos, a las áreas según categorías de ordenación territorial.*
- b) *La distribución de la población cantonal para el período de planificación entre los asentamientos urbanos y en el suelo rural cuando se trate de población dispersa en la zona de explotación en forma total o parcial.*

1.1.4.- Asentamientos e infraestructuras o canales de relación

Con respecto a este subsistema, el Plan de Ordenación Territorial Cantonal contendrá las siguientes determinaciones:

- a) *La estructuración del subsistema de asentamientos urbanos menores del cantón, principalmente las cabeceras de las parroquias rurales.*
- b) *El dimensionamiento de las reservas de suelo para los nuevos equipamientos o instalaciones de alcance cantonal destinadas a la prestación de los servicios públicos; así como:*
 - i) *La definición en cada caso del asentamiento urbano más adecuado en el cantón para la localización de aquellos para los cuales se prevé su ubicación en estas unidades espaciales.*
 - ii) *La localización en el área rural de aquellos equipamientos o instalaciones que por sus características y requerimientos técnicos deban emplazarse en ella; y,*
 - iii) *De ser el caso, esta ordenación incluirá la ratificación, relocalización, ampliación o mejora de los equipamientos e instalaciones ya existentes.*

Esta determinación contendrá de manera adicional el dimensionamiento de las reservas de suelo para los nuevos equipamientos o instalaciones de alcance cantonal y cuyas competencias se encuentren centralizadas, y cuando proceda, la ratificación, relocalización, ampliación o mejora de los existentes, que se cumplirá en el marco de la coordinación del gobierno municipal con el Estado central.

- c) *La ordenación de las redes fundamentales que deben emplazarse en el área rural para la provisión de los servicios públicos, en términos de su trazado y características. Esta ordenación cuando se trate de servicios cuyas competencias estén centralizadas, se coordinará con las empresas responsables de su dotación.*
- d) *La identificación e inventario de los conjuntos o en su caso estructuras aisladas que constituyan patrimonio arquitectónico cultural del cantón.*
- e) *La ordenación en el territorio rural cantonal de la red vial de acceso a las playas de mar, riberas de ríos, lagos y lagunas, considerando cuando proceda el mejoramiento de la red ya existente.*
- f) *La localización en el territorio rural cantonal de las reservas de suelo para los nuevos equipamientos o instalaciones de alcance nacional, regional, provincial o parroquial rural, establecidos y dispuestos con esa condición espacial en la Estrategia Territorial Nacional o en los respectivos planes de ordenación territorial.*
- g) *El emplazamiento en el territorio rural cantonal de las nuevas infraestructuras lineales de alcance nacional, regional, provincial o parroquial rural previstas, incluyendo tal dimensión espacial, en la Estrategia Territorial Nacional o en los planes de ordenación territorial pertinentes.*

En el Gráfico N° 2, se ilustra el modelo territorial objetivo que ha de determinar el Plan de Ordenación Territorial Cantonal, en sus componentes susceptibles de expresión en la escala utilizada.

1.2.- Normativa reguladora del uso y ocupación del suelo cantonal

Se configurará esta determinación por las normas correspondientes al medio físico, población y actividades y a los asentamientos e infraestructuras o canales de relación, serán generales o particulares y en todo caso tendrán el carácter de vinculantes. Las primeras afectarán al conjunto del cantón y las segundas estarán asociadas al modelo territorial objetivo cantonal.

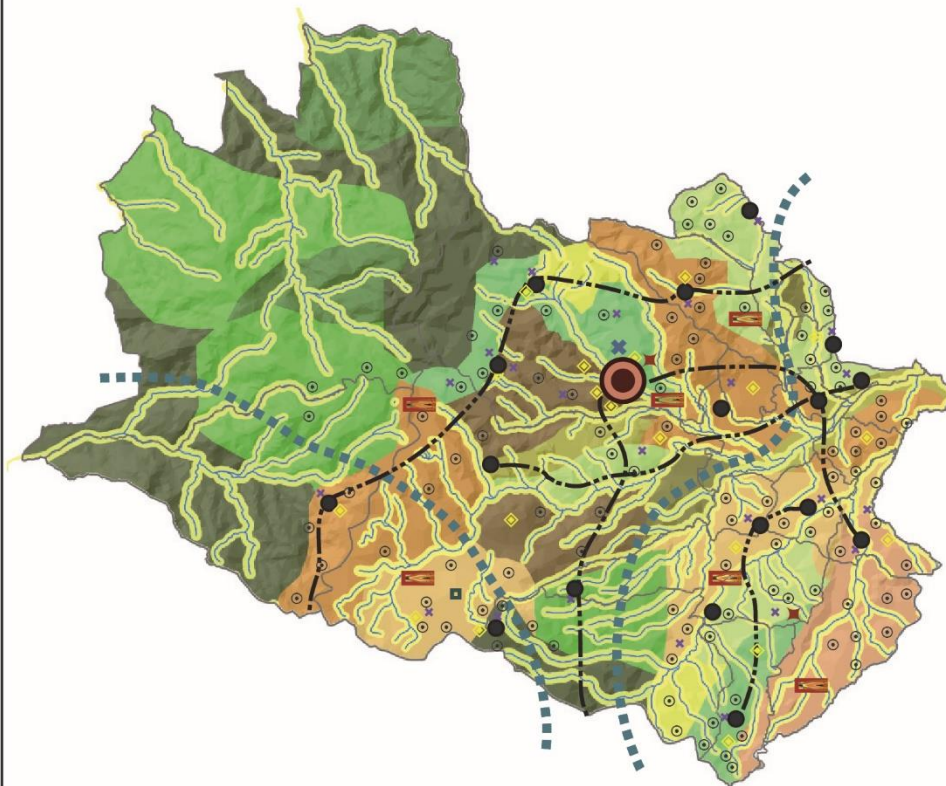
1.2.1.- Normas relativas al medio físico

En lo relativo a este subsistema, el Plan contendrá las siguientes determinaciones:

GRÁFICO N° 2

SISTEMA DE ORDENACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA INTEGRADA DEL ECUADOR

PLAN DE ORDENACIÓN TERRITORIAL CANTONAL: Ilustración del modelo territorial objetivo



SIMBOLOGÍA

- Limite parroquial
- 1. En relación a las determinaciones del Plan de Ordenamiento Territorial Cantonal**
- A. Medio físico**
- | Categorías de ordenación | Niveles de uso del medio físico |
|---|---------------------------------|
| Conservación estricta - Patrimonio natural del cantón | Zona de Conservación |
| Conservación activa | |
| Regeneración y mejora | |
| Uso forestal existente | Zona de Explotación |
| Uso forestal a introducir | |
| Uso agrícola intensivo | |
| Uso agrícola extensivo | |
| Uso ganadero | |
| Uso minero | |
| Yacimientos de materiales áridos y pétreos en lechos de ríos y canteras | Zona de Expansión |
| Esparcimiento | |
| Sin vocación de uso definido | |
- Demarcación de riberas de ríos y quebradas
- B. Asentamientos e infraestructuras o canales de relación**
- Subsistema de asentamientos urbanos menores
 - Subsistema de centralidades mínimas
 - ◆ Equipamientos o instalaciones de alcance cantonal
 - Redes fundamentales para la provisión de servicios públicos al cantón
 - Conjuntos catalogados como patrimonio arquitectónico cultural del cantón
- 2. En relación a la coordinación y cooperación territoriales entre el Plan de Ordenación Territorial Cantonal y la Estrategia Territorial Nacional y los respectivos Planes de Ordenación Territorial Regional, Provincial y Parroquial Rural**
- Equipamientos o instalaciones de alcance:
- ✕ Nacional
 - ✕ Regional
 - Provincial
 - ✕ Parroquial rural
 - Infraestructuras lineales de alcance nacional, regional, provincial o parroquial rural
- 3. En relación a las determinaciones del correspondiente Plan de Ordenación Territorial Regional**
- Asentamiento urbano intermedio

Fuente: Pauta, F. (2013). Ordenación territorial y urbanística: un camino para su aplicación en el Ecuador. Universidad de Cuenca.

a) Normas generales

- *Para la protección del suelo, la vegetación, la fauna, los complejos fluviales, los acuíferos subterráneos, los embalses, el espacio costero y medio marino, el paisaje y el patrimonio geológico, entre otros.*
- *En términos de medidas para la mejora paisajística de territorios degradados del cantón.*

b) Normas particulares

- *Para cada una de las áreas según categorías de ordenación territorial y en relación a los usos del suelo asignados y a sus aprovechamientos y comportamientos.*
- *Para cada una de las áreas del medio físico cantonal definidas por los condicionantes superpuestos y que limitarán no tanto los usos del suelo asignados, cuanto la forma en que éstos actúen en atención al riesgo que se encuentre.*
- *En relación al uso de las playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas y a la explotación de yacimientos de materiales áridos y pétreos en lechos de los ríos, lagos y playas de mar y en canteras.*

1.2.2.- Normas relativas a la población y actividades

En cuanto a este subsistema, el Plan de Ordenación Territorial Cantonal incluirá:

- a) La normativa general que se formulará desde la óptica del medio físico, en relación a las actividades objeto de regulación en el suelo rural.*
- b) La normativa particular y cuando proceda, sobre las densidades de población asignadas a la zona de explotación del suelo rural en forma total o parcial.*

1.2.3.- Normas relativas a los asentamientos e infraestructuras o canales de relación

Con respecto a este subsistema, el Plan de Ordenación Territorial Cantonal contendrá las siguientes determinaciones:

a) Normas generales

Que se redactarán desde la perspectiva del medio físico en términos de criterios territoriales locales para:

- *La planificación, regulación y control del tránsito y del transporte público cantonal.*
- *La construcción, ampliación o mejora de los equipamientos o instalaciones, redes fundamentales e infraestructuras lineales, previstos por el Plan en el suelo rural o en los asentamientos urbanos del cantón.*
- *La intervención en conjuntos o en su caso estructuras aisladas que constituyan patrimonio arquitectónico cultural del cantón.*
- *La construcción de edificaciones, espacios abiertos e instalaciones de diverso tipo en todos los predios rurales.*
- *El planeamiento de los asentamientos urbanos, especialmente en relación a su expansión y de ser el caso, implantación.*

b) Normas particulares

Que se elaborarán también desde la consideración del medio físico para cada una de las áreas según categorías de ordenación, considerando la ocupación del suelo por los usos asignados: tamaños de parcelas, características de las edificaciones, instalaciones y otros.

2.- DETERMINACIONES COMUNES CON EL PLAN DE DESARROLLO CANTONAL

Constituyen determinaciones comunes a los Planes de Desarrollo y de Ordenación Territorial Cantonal, las que conforman el programa de actuaciones positivas y las medidas para su gestión.

2.1.- Actuaciones territoriales

Esto es, la formulación de los planes sectoriales relacionados con las categorías o aspectos de la planificación y gestión del desarrollo cantonal, y que integrando el programa de actuaciones positivas coadyuvarán vigorosamente a la consecución del modelo territorial objetivo cantonal. Entre otros, se hallan los siguientes planes cantonales:

- a) *Planes maestros de dotación de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales y de manejo de desechos sólidos.*
- b) *Plan de tránsito y transporte público.*
- c) *Plan de equipamiento comunitario.*
- d) *Plan de preservación, mantenimiento y difusión del patrimonio arquitectónico cultural y que incluirá la construcción de los espacios públicos requeridos con estos propósitos.*
- e) *Plan de preservación, mantenimiento y difusión del patrimonio natural y que determinará los espacios públicos que se deban construir para el efecto.*
- f) *Plan de explotación de materiales áridos y pétreos.*
- g) *Plan vial rural de acceso a las playas de mar, riberas de ríos, lagos y lagunas.*
- h) *Planes relacionados con las categorías o aspectos de la planificación y gestión del desarrollo cantonal y cuyas competencias se hallen centralizadas.*

2.2.- Medidas para la gestión del Plan de Ordenación Territorial Cantonal y su correspondiente plan de desarrollo

Destinadas a prever la puesta en marcha, el seguimiento y el control de las determinaciones que establecen estos Planes y por tanto se considerarán al menos las siguientes medidas:

- i) *Diseño de un ente gestor*
- j) *Diseño del sistema de gestión*
- k) *Programa de puesta en marcha*
- l) *Programa de seguimiento y control*
- M) *Presupuesto para la gestión*

3.- LOS PLANES DE DESARROLLO Y DE ORDENACION TERRITORIAL EN LA NORMATIVA DEROGADA DEL CODIGO ORGANICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMIA Y DESCENTRALIZACION —COOTAD—

Este código en su Título VII “*Modalidades de Gestión, Planificación, Coordinación y Participación*”, Capítulo II “*La Planificación del Desarrollo y del Ordenamiento Territorial*”, respecto de estos instrumentos disponía en sus Artículos del 295 al 299, derogados recientemente por la LOOTUGS, lo siguiente:

- En el Artículo 295 “*Planificación del desarrollo*”, los “*elementos*” que en general debían estructurar los planes de desarrollo: i) “*diagnóstico*”, ii) “*políticas y objetivos*”, iii) “*lineamientos estratégicos*”; y, iv) “*programas y proyectos*”.
- A su vez en el Artículo 296 “*Ordenamiento territorial*”, el enfoque que correspondía a esta política pública en los diferentes niveles territoriales subnacionales ecuatorianos, destacando que ella en el caso de las regiones, provincias y parroquias rurales, se “*inscribirá y deberá estar articulada*” a la cantonal y distrital.
- En el Artículo 297 “*Objetivos del ordenamiento territorial*”, establecía, por una parte, el “*objeto*” de ésta, que si bien contenía fundamentos válidos, limitaba su rol al de “*complemento*” de la planificación económica social; y, por otra, los

“objetivos” en cuestión, aunque en rigor no eran tales, sino más bien grandes contenidos que en general debían estructurar sus planes: i) “La definición de las estrategias territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo...”, ii) “El diseño y adopción de instrumentos y procedimientos de gestión...”; y, iii) “La definición de los programas y proyectos...”

- Por su parte en el Artículo 298 *“Directrices de planificación”*, señalaba que los diferentes gobiernos autónomos descentralizados en el marco de la ley podían dictar a través de normas, *“directrices e instrumentos de planificación complementarios que orienten la formulación de estos planes, así como el seguimiento y la evaluación...”*, refiriéndose indistintamente a los planes de desarrollo y a los de ordenación territorial; y,
- En el Artículo 299, la *“Obligación de coordinación”*, dispuesta para el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados, en la *“elaboración, los contenidos y la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y los planes de los distintos niveles territoriales...”* En su momento, esta era la única norma que disponía al Estado central tal coordinación obligatoria en esta materia, en tanto que en la legislación vigente no existe ninguna con este alcance.

Este código en el año 2014 es motivo de algunas reformas mediante la Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización, la cual mediante su Artículo 19 dispuso que al Artículo 299 se agregue que:

- a) Los gobiernos autónomos descentralizados ejercerán la competencia de ordenación territorial de su circunscripción, *“exclusivamente en el marco de sus competencias constitucionales y legales”*, limitando —con semejante énfasis—, el alcance de ella y en última instancia de la planificación del desarrollo. Para el efecto debían observar:
 - *“Las políticas, directrices y metas de planificación emitidas por la autoridad nacional competente”.*
 - *“Los contenidos de la Estrategia Territorial Nacional”;* y,
 - *“Los modelos de gestión regulados por el Consejo Nacional de Competencias para el ejercicio de las competencias exclusivas y concurrentes asignadas...”*
- b) Los planes de ordenación territorial regionales y provinciales observarán asimismo *“los lineamientos y directrices técnicas de los planes de ordenamiento territorial de los cantones..., particularmente el planeamiento físico, las categorías de uso y gestión del suelo, su tratamiento y su regulación”;* ratificando en gran medida la competencia constitucional de los gobiernos municipales en materia de uso y

ocupación del suelo, y la propia norma del COOTAD ya vista anteriormente —Artículo 296—; y,

- c) La ordenación territorial de todos los gobiernos autónomos descentralizados *“deberá evidenciar la complementariedad con los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los otros gobiernos autónomos descentralizados de su circunscripción, evitando la superposición de funciones”*; asunto válido, y lo fuera plenamente si hubiese incluido a la Estrategia Territorial Nacional, esto es, a la ordenación del territorio ecuatoriano en el nivel nacional, pues las actuaciones del Estado central en él tienen significativos impactos.

Se puede concluir señalando desde la perspectiva de las determinaciones de los planes de ordenación territorial, que las normas del COOTAD antes vistas, se limitaban a disponer enfoques, directrices y hasta determinaciones de carácter general, varias de ellas pertinentes, pero que en ningún caso constituían los contenidos de las determinaciones que específicamente debían abordar dichos planes en los distintos niveles, vale decir sus contenidos legales. Sí queda claro el carácter vinculante que tendrían las determinaciones de los planes cantonales en cuanto a la regulación del uso y ocupación del suelo urbano y rural, para los planes de los otros niveles subnacionales, pero no necesariamente para los del Estado central.

4.- LA ESTRATEGIA TERRITORIAL NACIONAL EN EL CODIGO ORGANICO DE PLANIFICACION Y FINANZAS PUBLICAS —COPFP—

Esta norma en su Libro I *“De la Planificación Participativa para el Desarrollo”*, Título I *“De la Planificación del Desarrollo y la Política Pública”*, Capítulo Primero *“De la Planificación del Desarrollo”*, Artículo 10 *“Planificación Nacional”*, reconociendo que al Estado central le corresponde la planificación en el nivel nacional de la *“incidencia territorial de sus competencias exclusivas definidas en el Artículo 261 de la Constitución de la República, de los sectores privativos y de los sectores estratégicos definidos en el Artículo 313 de la Constitución de la República...”*, y superando una aparente omisión de ésta —que expresamente no le otorga la competencia de la ordenación territorial—, dispone la formulación y aplicación de la Estrategia Territorial Nacional, aunque en calidad de *“instrumento complementario”* del Plan Nacional de Desarrollo.

Al respecto el COPFP y hasta antes de la vigencia de la LOOTUGS, contenía adicionalmente sólo la norma del Artículo 53 titulada *“Estrategia Territorial Nacional”*, y que la concebía como la figura de *“planificación nacional”* que *“orienta las decisiones de planificación territorial, de escala nacional, definidas por las entidades del gobierno central y los gobiernos autónomos descentralizados”*. Nótese entonces que la formulación de este instrumento destinado a la ordenación territorial nacional tenía un rol orientador para el Estado central y para los otros niveles de gobierno, que se truncó con la derogatoria de este artículo dispuesta justamente en la LOOTUGS.

Pero es esta ley, la que en su Segunda Disposición Reformativa modifica —entre otros—, los Artículos 36 y 40 de este Código, y amplía los preceptos jurídicos sobre esta estrategia e incluye otros referidos a sus planes especiales y sectoriales, a saber:

a) Sobre la Estrategia Territorial Nacional

- Le confiere la condición de *“elemento integrante”* del Plan Nacional de Desarrollo —aunque sin eliminar la de *“complementario”* en el Artículo 10—, por lo que emulando a la Constitución en cuanto a la integración de los planes de desarrollo y de ordenación territorial de los niveles subnacionales —por la *“correspondencia”* que ella dispone—, esta reforma válidamente procede así con la planificación del desarrollo y la ordenación territorial del nivel nacional; cuestión que se evidencia en los cambios que presentan las rúbricas de títulos, capítulos, secciones y artículos, enlazando las expresiones *“desarrollo”* y *“ordenamiento territorial”*, y los instrumentos *“Plan Nacional de Desarrollo”* y *“Estrategia Territorial Nacional”*.
- Dispone que *“sus determinaciones tendrán carácter vinculante y serán de obligatorio cumplimiento para todas las instituciones que forman parte del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa”*. Se otorga así una superioridad jerárquica a las determinaciones de esta figura de ordenación territorial, prevista en una ley, por sobre las de los planes constitucionalmente establecidos, subordinándolas, y que se expresa asimismo en la derogatoria del ya comentado Artículo 53, por el cual la formulación de esta estrategia incorporaba formalmente a los gobiernos autónomos descentralizados.
- Reconoce explícitamente que la Estrategia Territorial Nacional *“es la expresión de la política pública nacional en el territorio y es un instrumento de ordenamiento territorial a escala nacional”*, y manda a que sus determinaciones comprendan *“los criterios, directrices y guías de actuación sobre el ordenamiento del territorio”*, y en particular —con una notable generalidad e imprecisión no exenta de traslapes con las competencias de los gobiernos autónomos descentralizados—, sobre los siguientes elementos: i) *“recursos naturales”*, ii) *“grandes infraestructuras”*, iii) *“asentamientos humanos”*, iv) *“actividades económicas”*, v) *“grandes equipamientos”*; y, vi) *“protección del patrimonio natural y cultural”*, sobre *“la base de los objetivos y políticas nacionales”* contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo; y,
- Finalmente, establece sus *“contenidos mínimos”*: i) *“las características actuales y potenciales del territorio nacional”*, ii) *“la definición de un modelo de ordenamiento territorial nacional”*, iii) *“directrices y lineamientos territoriales de escala nacional”*, iv) *“directrices para la articulación de las decisiones”*; y, v) *“metas e indicadores”*.

b) En cuanto a los planes especiales y sectoriales

- Ordena que el Estado central formule *“planes especiales para proyectos nacionales de carácter estratégico que tendrán por objeto planificar el territorio de influencia de estos proyectos”*, al tiempo que ratifica la visión adoptada en cuanto a la preeminencia de las determinaciones de la planificación del Estado central; pues las de estos planes asimismo *“tendrán carácter vinculante y serán de obligatorio cumplimiento”*, en la formulación de los planes de desarrollo y de ordenación territorial por los gobiernos autónomos descentralizados.

Se trata principalmente de los planes cuyos ámbitos de actuación constituirán los territorios en los que se produzca el aprovechamiento de recursos naturales no renovables, por esto la norma en cuestión fija igualmente que la duración de las políticas y estrategias de estos planes será la misma que la del proyecto nacional de carácter estratégico, y que sus acciones serán financiadas con las rentas y regalías que genere la ejecución de éste.

Dispone que el ente regulador de la ordenación territorial imparta las normas para la *“formulación, coordinación y articulación con los otros niveles de gobierno donde tenga incidencia el proyecto”*, propósito que siendo loable, es además contrario a la verticalidad de los textos antes comentados. Estos planes ya se hallaban originalmente previstos en el segundo inciso del Artículo 45 derogado por la LOOTUGS, aunque en términos muy generales y sin pertinencia con la rúbrica de éste: *“Mecanismos de coordinación”*; y,

- También establece que *“los planes sectoriales del Ejecutivo con incidencia en el territorio serán emitidos por los ministerios correspondientes y que se articularán al Plan Nacional de Desarrollo y a la Estrategia Territorial Nacional”*, y que para el efecto *“la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo expedirá los lineamientos, metodologías y las regulaciones nacionales para para su formulación, reporte, validación, actualización, seguimiento y evaluación, así como para la articulación con los otros niveles de gobierno”*.

Vale aclarar que si bien son pertinentes los planes sectoriales, éstos son parte sustantiva y común del Plan Nacional de Desarrollo y de la Estrategia Territorial Nacional, constituyen sus componentes de inversiones, y en ningún caso *“instrumentos externos”* que se *“articularán”* a ellos; y, por otra, que más bien, la *“articulación”* de los planes sectoriales ha de producirse con los instrumentos de planificación de los otros niveles de gobierno.

Es posible agotar este acápite precisando desde la óptica en este caso de las determinaciones de la Estrategia Territorial Nacional, que las normas del COPFP antes revisadas, al igual que las vigentes en su momento para los planes de ordenación territorial de los gobiernos autónomos descentralizados en el COOTAD, se restringen a

disponer orientaciones, directivas, e incluso determinaciones de carácter general, varias de ellas con correspondencia además, pero que tampoco configuran los contenidos de las determinaciones que específicamente debe formular esta estrategia.

Debe destacarse el reconocimiento y la consecuente inclusión —al fin—, de los planes especiales y sectoriales, sobre todo de estos últimos por los argumentos ya señalados al delimitar la tarea de la LOOTUGS y siempre desde la perspectiva de que constituyen parte sustantiva de los respectivos instrumentos de planificación del desarrollo y de ordenación territorial en cada uno de los niveles territoriales. Por esto mismo, entre otros asuntos, es necesario que los contenidos de las determinaciones de tales instrumentos establezcan los planes sectoriales que han de formular y sus materias específicas.

Quedan fuertemente establecidos el *“carácter vinculante”* y el *“obligatorio cumplimiento”* de las determinaciones de los instrumentos de planificación del nivel nacional, que deben observar los planes de los niveles territoriales subnacionales; visión contraria a la Constitución, la cual pese al carácter de *“exclusivas”* de las competencias, ordena que no se *“excluirá el ejercicio concurrente de la gestión en la prestación de servicios públicos y actividades de colaboración y complementariedad entre los distintos niveles de gobierno”*, Artículo 260.

5.- LOS PLANES DE DESARROLLO Y ORDENACION TERRITORIAL EN EL CODIGO ORGANICO DE PLANIFICACION Y FINANZAS PUBLICAS —COPFP—

Esta norma en su Libro I *“De la Planificación Participativa para el Desarrollo”*, Título II *“Del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa”*, Capítulo Tercero *“De los instrumentos del Sistema”*, Sección Tercera *“De los Planes de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados”*, originalmente en sus Artículos del 41 al 51 establecía varias regulaciones para la redacción de estos instrumentos, especialmente a través de los textos de los primeros cuatro artículos; pero la LOOTUGS sustituye a dos de ellos —41 y 42—, en los siguientes términos:

- a) El Artículo 41, que en su versión original definía genéricamente a los *“Planes de Desarrollo”* y limitaba su alcance al ejercicio de las competencias de los gobiernos autónomos descentralizados, integra a los planes de desarrollo y de ordenación territorial —generando formalmente los PDOT—, los define como *“las directrices principales... respecto de las decisiones estratégicas de desarrollo y que permiten la gestión concertada y articulada del territorio”*.

Señala su *“objeto”* con independencia absoluta del nivel territorial —y por lo mismo con el peligro de generar conflictos competenciales—, en los siguientes términos: *“ordenar, compatibilizar y armonizar las decisiones estratégicas de desarrollo*

respecto de los asentamientos humanos, las actividades económico-productivas y el manejo de los recursos naturales en función de las cualidades territoriales, a través de la definición de lineamientos para la materialización del modelo territorial deseado, establecidos por el nivel de gobierno respectivo”.

Insiste en la limitación del alcance de estos instrumentos al ejercicio de las competencias constitucionales y las que se transfieran en el futuro, y dispone que los PDOT regionales, provinciales y parroquiales rurales se articulen entre sí, *“debiendo observar de manera obligatoria lo dispuesto”* por los PDOT cantonales o distritales en materia de uso y ocupación del suelo.

- b) El Artículo 42 originalmente titulado los *“Contenidos mínimos de los planes de desarrollo”*, identificaba y describía genéricamente para los planes de los distintos niveles territoriales tres contenidos: i) *“Diagnóstico”*, ii) *“Propuesta”* y iii) *“Modelo de gestión”*; con la incoherencia de que el primero incluía el *“modelo territorial actual”* y el segundo *“el modelo territorial que debe implementarse para viabilizar el logro de sus objetivos”*, en tanto que seguidamente el Artículo 43, abordaba los *“Planes de Ordenamiento Territorial”*, en términos de su objeto, sus articulaciones y actualización.

La reforma se titula *“Contenidos mínimos de los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial”*, por lo que al integrar a estos instrumentos supera la limitación de enfoque antes señalada. Mantiene los tres contenidos y tiene el mérito de especificarlos, aunque recuperando buena parte de los textos originales. Así:

- *“Diagnóstico”*, descrito en siete puntos que disponen la identificación y en su caso análisis de: i) *“las inequidades y desequilibrios socio territoriales, potencialidades y oportunidades”*, ii) *“los asentamientos humanos existentes y su relación con la red de asentamientos nacional planteada en la Estrategia Territorial Nacional”*, red que no es motivo de precisión en el ya examinado Artículo 36, que fija los *“contenidos mínimos”* de este instrumento, iii) *“las actividades económico productivas, zonas de riesgo, patrimonio cultural y natural y grandes infraestructuras que existen en la circunscripción territorial...”*, seguramente estas últimas son las de competencia del Estado central, iv) *“proyectos nacionales de carácter estratégico y sectorial que se llevan a cabo en su territorio”*, con miras probablemente a concretar el *“carácter vinculante”* y el *“obligatorio cumplimiento”* de las determinaciones de los instrumentos de planificación del nivel nacional, v) *“las relaciones del territorio con los circunvecinos”*, vi) *“la posibilidad y los requerimientos del territorio articuladas al Plan Nacional de Desarrollo”*; y, vii) *“el modelo territorial actual”*.
- *“Propuesta”*, sustentada en tres puntos: i) *“la visión de mediano plazo”*, ii) *“los objetivos estratégicos de desarrollo, políticas, estrategias, resultados, metas*

deseadas, indicadores y programas, que faciliten la rendición de cuentas y el control social”; y, iii) “el modelo territorial deseado en el marco de sus competencias”. Se puede intuir que los dos primeros componentes configuran en buena parte la imagen—objetivo en tanto parte sustantiva del plan de desarrollo. Adicionalmente y de forma muy clara dispone que en la elaboración de esta “Propuesta” se consideraran las determinaciones de la Estrategia Territorial Nacional y los ya vistos planes especiales y sectoriales con incidencia en el territorio.

- “Modelo de gestión”: i) “estrategias de articulación y coordinación para la implementación del plan”, ii) “estrategias y metodología de seguimiento y evaluación de los planes...y de la inversión pública”; y, iii) “estrategias para garantizar la reducción progresiva de los factores de riesgo o su mitigación”; y,
- Finalmente, dispone que los PDOT consideraran la propuesta de los planes de los niveles superiores e inferiores de gobierno, así como el Plan Nacional de Desarrollo vigente.

Sin duda se trata de la norma más trabajada con miras a orientar la formulación de los PDOT, pero al hacerlo de manera genérica para todos los niveles territoriales—abordando incluso algunas materias sectoriales—, es desconsiderada del reparto competencial previsto por la propia Constitución y por lo tanto inaplicable en su conjunto; al tiempo que advierte unilateralmente la necesaria observación de las determinaciones de la Estrategia Territorial Nacional y de sus planes sectoriales.

- c) El Artículo 43, titulado “Planes de Ordenamiento Territorial”, es derogado por la LOOTUGS dadas las reformas realizadas a los dos precedentes, pues sus textos quedaron sin pertinencia.
- d) Por su parte, el Artículo 44 rubricado así: “Disposiciones generales sobre los planes de ordenamiento territorial de los gobiernos autónomos descentralizados”, imparte los “criterios” para la formulación de estos instrumentos, con miras a establecer las particularidades de sus determinaciones:
- Dispone que los planes regionales y provinciales “definirán el modelo económico productivo y ambiental, de infraestructura y de conectividad, correspondiente a su nivel territorial,...”; asunto que si bien se sustenta en el reparto competencial que prevé la Constitución, demanda el establecimiento de los contenidos de las determinaciones que estos planes deben formular con este propósito —los cuales no son motivo de ninguna previsión—, a más de una indispensable coordinación y cooperación territoriales.
- Este artículo señala que el “modelo económico productivo...” antes indicado será un “insumo para la asignación y regulación del uso y ocupación del suelo en los planes de ordenamiento territorial cantonal y/o distrital”, condición que no es procedente

desde una perspectiva de sostenibilidad, pues corresponde a éstos determinar la vocación de destino de las unidades territoriales —definidas al interior de los cantones—, en términos de categorías de ordenación territorial y los consecuentes usos de suelo vocacionales, permitidos y prohibidos; en tanto que en este marco los planes regionales y provinciales podrán señalar el destino de uso de tales unidades.

- Reitera que los planes de ordenación territorial cantonal definirán y regularán el uso y la ocupación del suelo, pero agrega que “...*Las decisiones de ordenamiento territorial de este nivel, racionalizarán las intervenciones en el territorio de todos los gobiernos autónomos descentralizados*”, por lo que a más de ratificar lo expuesto sobre el “*modelo económico productivo...*”, pone en su justo sitio esta competencia municipal, pero nuevamente debe advertirse que este propósito racionalizador no alcanza a las intervenciones del Estado central en el territorio.
 - No otorga mayor importancia a los planes de ordenación territorial parroquial rural, pues la norma se limita a señalar que “*las definiciones relativas al territorio parroquial rural,..., se coordinarán con los modelos territoriales provinciales, cantonales y/o distritales*”, subestimando así las expresiones territoriales del desarrollo rural y sus especificidades.
- e) Por su parte, los Artículos del 45 al 50, versan sobre disposiciones generales en relación a los siguientes asuntos: i) “*Mecanismos de coordinación*”, disponiendo que la “*ley*” defina al respecto los procedimientos entre la planificación de los gobiernos autónomos descentralizados y la de éstos con la del Estado central; ii) “*Formulación participativa*”, dimensión que deberá alcanzar el proceso de planificación en el marco de las normas constitucionales, la ley y la normativa de los propios gobiernos, iii) “*Vigencia de los planes*”, a partir del acto normativo que los sanciona y la obligatoria actualización al inicio de cada período de gestión, sin perjuicio de su permanente difusión, iv) “*Sujeción a los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial*”, en términos de que estos serán referentes obligatorios para los planes de inversión, presupuestos y demás instrumentos de gestión, v) “*Seguimiento y Evaluación de los Planes de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial*”, que dispone el monitoreo periódico de las metas propuestas en estos planes y la evaluación de su cumplimiento; y, vi) “*Información sobre el cumplimiento de metas*”, que insta la obligación de reportar a la SENPLADES el cumplimiento de la metas propuestas en estos planes, con miras a optimizar las inversiones públicas; y,
- f) No es posible finalizar esta revisión del COPFP sin considerar su Artículo 16, por el cuestionamiento hecho en esta ponencia a las normas que disponen la formulación de los PDOT en el “*marco de las competencias*” de los respectivos gobiernos autónomos descentralizados; pues, ratificando la necesidad de partir de la conceptualización del desarrollo humano en los distintos niveles territoriales, su consecución —a través de los PDOT—, no puede limitarse al ejercicio de las

competencias de tales gobiernos, en tanto el proceso de descentralización no se oriente y profundice en el marco de tal conceptualización. Por esto, el referido Artículo 16 del COOPF, que no ha sido motivo de reforma alguna —ventajosamente—, titulado *“Articulación y complementariedad de las políticas públicas”*, señala válidamente que: *“En los procesos de formulación y ejecución de las políticas públicas, se establecerán mecanismos de coordinación que garanticen la coherencia y complementariedad entre las intervenciones de los distintos niveles de gobierno.”*

“Para este efecto, los instrumentos de los gobiernos autónomos descentralizados propiciarán la incorporación de las intervenciones que requieren la participación del nivel desconcentrado de la función ejecutiva; asimismo las entidades desconcentradas de la función ejecutiva, incorporarán en sus instrumentos de planificación las intervenciones que se ejecuten de manera concertada con los gobiernos autónomos descentralizados”.

Procede concluir precisando que esta normativa sobre los planes de ordenación territorial reconoce finalmente el alcance del mandato constitucional que dispone la planificación del desarrollo como un proceso que integra las dimensiones económicas, sociales, culturales, políticas y ambientales, con las territoriales, ratificando la fundación de los PDOT.

Si bien se establecen el *“objeto”* y los *“contenidos mínimos”* de estos planes —y estos últimos muestran incluso algún esfuerzo de la reforma por concretarlos más en comparación con la versión original—, ellos análogamente a la normativa contenida en su momento en el COOTAD, no rebasan el límite de la generalidad que abarca indistintamente a los planes de todos los niveles. Se ratifica el propósito del legislador de que las determinaciones de los planes de alcance nacional, sean motivo de consideración y observación vinculante en la formulación y gestión de los PDOT de los gobiernos autónomos descentralizados, a tal punto que la función racionalizadora que se reconoce a los planes cantonales en materia de uso y ocupación del suelo, excluye otra vez a las actuaciones del Estado central en el territorio.

A su vez, los *“criterios”*, cuyos textos no dejan de explicitar contenidos para la redacción de los planes de ordenamiento territorial considerando sus niveles —con excepción de los planes parroquiales rurales, que no son motivo de referencia alguna—, entran en conflicto con los *“contenidos mínimos”* establecidos para los planes independientemente de sus niveles, poniendo en evidencia entonces la limitada viabilidad técnica de éstos. Así, la idea que al parecer subyace en las normas consideradas, de que la generalidad queda superada precisando simplemente que los PDOT se formularán en el *“marco o ámbito de las competencias”* de los distintos niveles de gobierno, no suple la ausencia de los contenidos legales específicos de las determinaciones para aquellos en función justamente de sus niveles, de las

competencias ya descentralizadas y sin perjuicio de considerar otros aspectos o categorías de la planificación y gestión del desarrollo, cuyas competencias se hallen centralizadas.

6.- LA ORDENACION TERRITORIAL EN LA LEY ORGANICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, USO Y GESTION DE SUELO —LOOTUGS—

Esta ley aborda esta materia centralmente en su Título II rubricado “*Ordenamiento Territorial*”, pero también existen alusiones a ella en los subsiguientes. Dicho título se conforma por el Capítulo I “*Definición y objeto*” y el Capítulo II “*Instrumentos de ordenamiento territorial*”, expuestos en los Artículos del 9 al 15. De su análisis es posible sustentar que:

- a) El Artículo 9 “*Definición*”, es un enunciado confuso, sin pertinencia y especificidad para el caso ecuatoriano, que más se refiere a uno de los aspectos de su objeto; pues precisa que la ordenación territorial es el “*proceso y resultado de organizar espacial y funcionalmente las actividades y recursos en el territorio, para viabilizar la aplicación y concreción de políticas públicas democráticas y participativas y facilitar el logro de los objetivos de desarrollo*”. De modo correcto, la definición conceptual de ordenación territorial debe aludir a la construcción planificada de un sistema territorial hacia un futuro fijado o no temporalmente. Se trata de una función pública de carácter integral encaminada a alcanzar el desarrollo sostenible de la sociedad, mediante sistemas territoriales armónicos, funcionales y equilibrados —temas centrales para Ecuador—, y con capacidad para otorgar a la población una calidad de vida satisfactoria. Se vuelve operativa a través de una familia coherente de planes previstos en la legislación.
- b) En cuanto al “*Objeto*” —expuesto en el Artículo 10—, son pertinentes las expresiones relativas a los recursos del territorio, al patrimonio natural y cultural, y a la regulación de las intervenciones en él de los agentes socio—económicos —aunque es cuestionable que se afirme sobre esta última: “*proponiendo e implementando normas que orienten la formulación y ejecución de políticas públicas*”, cuando en rigor éstas son las que dan lugar a las normas— Aun considerando los textos incluidos en la definición conceptual, quedan pendientes varios aspectos del objeto, entre otros, los siguientes: ¿cuáles son las actividades a ordenar, mirando su procedencia?, ¿no son las actividades a ordenar las que permiten “*la aplicación y concreción*” de determinadas “*políticas públicas*” y los “*objetivos de desarrollo*”?, ¿en dónde quedan elementos del territorio como la forma de uso y ocupación del suelo, las redes conformadas por núcleos de población y canales de relación —es decir, la prefiguración de la estructura espacial o marco físico de futuro—?

- c) El Artículo 11 versa sobre el *“Alcance del componente de ordenamiento territorial”* y advirtiendo en particular las regulaciones ya establecidas por el COPFP al respecto —las contenidas en sus Artículos 42 y 44—, fija unos nuevos *“criterios”* a observarse en la redacción de los planes de ordenación territorial por los gobiernos autónomos descentralizados:
- Los regionales: *“delimitarán los ecosistemas de escala regional; las cuencas hidrográficas y localizarán las infraestructuras hidrológicas,..., la infraestructura de transporte y tránsito, así como el sistema vial de ámbito regional”*.
 - Los provinciales: *“integrarán el componente de ordenamiento territorial de los cantones que forman parte de su territorio en función del modelo económico productivo, de infraestructura y de conectividad de la provincia”*.
 - Los cantonales: i) *“clasificarán todo el suelo cantonal o distrital, en urbano y rural y definirán el uso y la gestión del suelo...”*, ii) *“identificarán los riesgos naturales y antrópicos de ámbito cantonal o distrital, fomentarán la calidad ambiental, la seguridad, la cohesión social y la accesibilidad del medio urbano y rural...”*; y, iii) *“establecerán las debidas garantías para la movilidad y el acceso a los servicios básicos y a los espacios públicos de toda la población.” “Las decisiones de ordenamiento territorial, de uso y ocupación del suelo de este nivel de gobierno racionalizarán las intervenciones en el territorio de los otros niveles de gobierno”*.
 - Los parroquiales rurales: *“acogerán el diagnóstico y modelo territorial del nivel cantonal y provincial, y podrán, en el ámbito de su territorio, especificar el detalle de dicha información. Además, localizarán sus obras o intervenciones en su territorio”*.
 - Si bien en general estos nuevos *“criterios”* observan el régimen de competencias constitucionales y de alguna manera se complementan a los constantes en el Artículo 44 del COPFP, resulta difícil prescindir de las siguientes observaciones:
 - En el caso de los planes regionales reiteran el *“de infraestructura y de conectividad”*, confunden cuando presentan en la condición de distintos *“la infraestructura de transporte y tránsito”* y el *“sistema vial”*; a su vez y respecto de la *“delimitación de ecosistemas de escala regional”*, caben las siguientes preguntas: ¿cuál es la competencia que les permite a los gobiernos regionales gestionar ecosistemas distintos a las cuencas hidrográficas, para que en sus planes los delimiten? ¿Existen otros ecosistemas cuya gestión forme parte del desarrollo regional?
 - Al tratarse de los planes provinciales, reiteran asimismo lo expuesto en el mencionado Artículo 44, y de hecho es pertinente la *“...integración del componente de ordenamiento territorial de los cantones...”*, en términos de aquellas determinaciones contenidas en éste y que tienen relación con el ejercicio de las

competencias de los gobiernos provinciales, tal es el caso de las referidas al uso y ocupación del suelo con el *“modelo económico productivo...de la provincia”*.

- En el caso de los cantonales, la *“clasificación del suelo cantonal en urbano y rural”* si bien observa los suelos que establece la Constitución en su Artículo 264 Numeral 1 y lleva ineludiblemente a la definición de “centros urbanos”, desde la perspectiva de la ordenación territorial más que tal *“clasificación”* interesa la determinación de un sistema de asentamientos o núcleos de población en tanto componente de un modelo territorial objetivo, en el cual seguramente algunos de ellos tendrán la condición de “urbanos” propiamente; más todavía si en el mismo caso ecuatoriano —por ejemplo—, se reconoce únicamente en esta calidad a las cabeceras cantonales, independientemente de variables demográficas y económicas. Esta *“clasificación del suelo cantonal”*, recuerda a la establecida por la Ley de Desarrollo Territorial de Colombia —Ley 388 de 1997—, pero su enfoque es más consecuente con la realidad del territorio colombiano, pues en su Artículo 31 *“Suelo Urbano”* señala que *“Las áreas que conforman el suelo urbano serán delimitadas por perímetros y podrán incluir los centros poblados de los corregimientos...”*, correspondiendo estos últimos a subdivisiones del área rural de los municipios⁷.

La *“definición del uso y gestión del suelo”*, es un tema que se inscribe en la competencia otorgada por la Constitución a los gobiernos municipales en el ya comentado Artículo 264 Numeral 1, pues éste señala que los planes cantonales se redactarán *“con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural”*; pero también en el Numeral 2: *“Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón”*. Siendo así, era de esperarse que los planes de ordenación territorial cantonal y los planes de ordenación de asentamientos o núcleos de población —los “planes de ordenación urbanística”—, debidamente programados e inscritos en los primeros, sean las figuras seleccionadas para el ejercicio de tales competencias. Sin embargo, la LOOTUGS en sus siguientes normas dispone la formulación de un *“plan de uso y gestión de suelo”*, que tiene los *“componentes estructurante y urbanístico”*, pero cuya inserción suplanta al plan de ordenamiento territorial —establecido constitucionalmente—, crea confusiones y lleva a la pérdida de la integralidad en la ordenación de cada asentamiento o núcleo de población, a través de los planes de ordenación urbanística ya señalados.

En relación a otras materias —salvando las evidentes, tales son los *“servicios básicos”*, por el reparto competencial—, algunas como la identificación de riesgos

⁷ “Ley de Desarrollo Territorial”, Ley 388 de 1977. Ministerio de Desarrollo Económico, Viceministro de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable. Impresión Fotolito Parra Cía. Ltda. Colombia.

En la LOOTUGS se puede encontrar textos con mucha similitud a varios de los que constan en esta ley sancionada por el Congreso de Colombia, tales como los referidos a la *“clasificación y sub clasificación del suelo”*, *“los componentes del plan de uso y gestión de suelo”*, *“los tratamientos”*, *“las unidades de actuación urbanística”*, *“reajuste de tierras”*, *“cooperación entre partícipes”*, entre otros.

pueden ser motivo de consideración desde el uso y ocupación del suelo, otras en cambio como la *“accesibilidad”* y la *“movilidad”* no están enteramente en manos de los gobiernos municipales, pues la vialidad rural, por ejemplo, es competencia de otros niveles de gobierno. La *“calidad ambiental”* constituye un gran objetivo muy cercano a la calidad de vida, más que un sector de gestión pública, por lo que su *“fomento”* es una tarea más bien integral; y, otras como la *“cohesión social”*, tienen un proceso similar.

Por último, se insiste una vez más en que las determinaciones de uso y ocupación del suelo de estos planes, *“racionalizarán las intervenciones en el territorio de los otros niveles de gobierno”*.

- Finalmente, los planes parroquiales rurales son motivo de un tratamiento marginal, que les niega la consideración de especificidades vinculadas al desarrollo de estos territorios y más concretamente al desarrollo rural. Apenas si dispone que estos planes *“acogerán el diagnóstico y modelo territorial del nivel cantonal y provincial”*, que podrán *“especificar el detalle de dicha información”* y concluye con una perogrullada: *“además, localizarán sus obras o intervenciones en su territorio”*.
- d) Las figuras o *“Instrumentos para el ordenamiento territorial”* se identifican en el Artículo 12 y ellos son presentados en los siguientes niveles jerárquicos:
 - Nivel supranacional: los *“planes fronterizos, binacionales, regionales”* —a nivel continental, se entiende estos últimos—, y —dice la norma—, *“los demás que considere pertinentes el ente rector”*; todos ellos dirigidos a la integración e inserción del país en el ámbito internacional.
 - Nivel nacional: la *“Estrategia Territorial Nacional, los planes especiales para proyectos nacionales de carácter estratégico y los planes sectoriales del Ejecutivo con incidencia en el territorio”*.
 - Niveles regional, provincial, cantonal, parroquial rural y regímenes especiales: los *“planes de desarrollo y ordenamiento territorial y los planes complementarios...”*
- e) Siguiendo uno de los enfoques de la ordenación territorial —y urbanística también—, para profundizar su alcance, el Artículo 13 *“De los planes complementarios a los planes de desarrollo y ordenamiento territorial”*, dispone la formulación de planes en unidades territoriales específicas, con el fin de complementar, detallar y en su caso aumentar o reforzar las determinaciones de los PDOT de los gobiernos autónomos descentralizados, entendiendo a éstos con el carácter de *“planes generales”*.

Este artículo igualmente señala que estos *“planes complementarios podrán referirse al ejercicio de una competencia exclusiva”*, lo cual ya no es pertinente, pues de la

misma manera que en el caso del Plan Nacional de Desarrollo y de la Estrategia Territorial Nacional, en relación a los PDOT están los planes correspondientes a las distintas competencias sectoriales.

- f) Por último, el Artículo 15 regula el carácter de los PDOT al señalar siguiendo a lo previsto para el Plan Nacional de Desarrollo en el Artículo 34, que ellos *“vinculan a la administración pública y son orientativos para los demás sectores”*, aunque con la salvedad de los novísimos *“planes de uso y gestión de suelo..., que serán vinculantes y de obligatorio cumplimiento para las personas naturales o jurídicas públicas, privadas o mixtas”*.

Adicionalmente debe considerarse el Título III *“Planeamiento del Uso y de la Gestión del Suelo”*, Capítulo I *“Suelo”*, Sección Primera *“Clasificación y Sub clasificación del Suelo”*, Artículos 17 y 19:

- a) El Artículo 17, dispone que los *“planes de uso y gestión de suelo”*, clasificarán el suelo en *“urbano y rural en consideración a sus características actuales”*. Determinación que están llamados a establecer con propiedad los planes de ordenación territorial cantonal, mediante la definición de unidades territoriales que constituyan la expresión de los elementos y procesos del medio físico, y sus transformaciones, incluyendo por tanto la de los asentamientos *“urbanos”*, e incluso de todas aquellas unidades espaciales o centralidades que no lo sean.
- b) Por su parte, el Artículo 19 define al suelo rural y dispone su *“subclasificación”*. La definición alude a las distintas actividades productivas que constituyen monopolio del medio rural y al suelo que *“por sus especiales características biofísicas o geográficas debe ser protegido”*, lo cual es pertinente, pero que no lo es cuando con estos mismos términos se refiere al *“suelo reservado para futuros usos urbanos”*, pues en rigor el suelo que sea destinado a este propósito deberá ser el que la ordenación territorial califique *“sin vocación de uso definido”*, es decir sin mayor valor o méritos de conservación.

Esta misma norma se concreta disponiendo que el suelo rural se sub-clasificará en: i) *“suelo rural de producción”*, ii) *“suelo rural para aprovechamiento extractivo”*, iii) *“suelo rural de expansión urbana”*; y, iv) *“suelo rural de protección”*, y que amerita las siguientes reflexiones:

- La sub-clasificación propuesta remite a los *“niveles de uso en el medio físico”* que la ordenación territorial establece con sustento en la asignación de categorías de ordenación a las unidades territoriales —*“zonas de conservación, explotación y expansión”* (estas últimas las unidades territoriales sin vocación de uso definido)—, pero que sin duda alguna y más allá de algunas diferencias en el enfoque, constituye otra de las determinaciones propias de los planes de ordenación territorial cantonal.

- Debe destacarse que la demarcación del *“suelo rural para aprovechamiento extractivo”*, siendo entonces válida jurídica y técnicamente, entraña inevitablemente un condicionamiento a la viabilidad de los llamados *“proyectos nacionales de carácter estratégico”* y a los cuales se refiere la ya comentada reforma al Artículo 40 del COPFP; porque cabe la siguiente pregunta: ¿el Estado central, aun ejerciendo su competencia sobre los *“sectores estratégicos”*, podrá explotar un recurso natural no renovable en suelos que no estén *“subclasificados”* de *“aprovechamiento extractivo”*?
- El *“suelo rural de protección”*, es definido como *“el suelo rural que por sus especiales características biofísicas, ambientales, paisajísticas, socioculturales, o por presentar factores de riesgo, merece medidas específicas de protección”*. Se refiere al suelo de conservación, pero incluye indebidamente esta vez a los afectados por algún tipo de riesgo, pues éste opera en calidad de condicionante que se superpone a las categorías de ordenación de las unidades territoriales; por ejemplo: *“unidad de conservación estricta, con riesgo de erosión o deslizamiento”*.
- Son pertinentes los textos referidos al *“suelo rural de expansión urbana”*: significado, ubicación respecto de los asentamientos a los cuales se vinculan, determinaciones y la prohibición de incorporar en su ámbito al suelo de *“alto valor agroproductivo”*; y,
- No solamente la demarcación del *“suelo rural de protección”*, debe ser motivo de una *“legislación nacional aplicable”* —mejor aún: de una normativa nacional—, sino la totalidad de los suelos resultantes de la sub-clasificación dispuesta por esta Ley, que observe sobre todo los aspectos científicos y técnicos.

Finalmente, del mismo Título III *“Planeamiento del Uso y de la Gestión del Suelo”*, Capítulo II *“Planeamiento”*, Secciones Primera y Tercera: *“Plan de uso y gestión de suelo”* e *“Instrumentos de planeamiento del suelo”*, respectivamente, conviene examinar los Artículos 27, 41 y 42, pues ameritan las siguientes reflexiones:

- a) A través del Artículo 27 se establece por último que los PDOT de los gobiernos municipales *“contendrán un plan de uso y gestión de suelo”*, instrumento que, se ha visto ya, pretende suplantarse al plan de ordenación territorial cantonal; e incluso en relación a la planificación de los núcleos de población en general, a los planes de ordenación urbanística.

Este plan tendrá un *“componente estructurante”* y un *“componente urbanístico”*, los cuales son definidos en este artículo; pero es notoria la ausencia del *“componente rural”*, que por coherencia en el enfoque debería ser considerado⁸.

⁸ En la *“Ley de Desarrollo Territorial”*, Ley 388 de 1977, se establecen con coherencia los siguientes *“componentes de los planes de ordenamiento territorial”*: *“general”*, *“urbano”* y *“rural”*.

- b) El Artículo 41 versa sobre los *“Polígonos de intervención territorial”*, llamando así a *“las áreas urbanas o rurales definidas por los planes de uso y gestión de suelo, a partir de la identificación de las 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”*.

Si bien la ordenación territorial y asimismo la ordenación urbanística, recurren a la definición de “espacios físicos” —en general unidades territoriales y urbanísticas, respectivamente—, que sobre todo son motivo de normativas reguladoras del “uso y ocupación del suelo” —para usar la expresión constitucional—, no es menos cierto que tal definición en uno y otro caso obedecen a criterios específicos o propios de los ámbitos en los que ellas actúan —más aún si se adopta el obligatorio enfoque de sostenibilidad—; y, en consecuencia, no puede la norma disponer simplistamente la consideración de *“características”* de todo orden.

- c) Producto de esta equivocada perspectiva, en el Artículo 42 titulado *“Tratamientos urbanísticos”*, éstos son concebidos en términos de las *“disposiciones que orienten las estrategias de planeamiento urbanístico de suelo urbano y rural, dentro de un polígono de intervención territorial...”*; estableciendo y obligando de esta manera, incoherentemente, el *“planeamiento urbanístico del suelo rural.”* Según el Diccionario de la Real Academia Española, “urbanístico” es “perteneciente o relativo al urbanismo”, y éste el “conjunto de conocimientos relacionados con la planificación y desarrollo de las ciudades”.
- d) Bajo esta “concepción” se disponen los *“tratamientos urbanísticos para suelo rural”* y que se definen en el Numeral 15 del Artículo 4 *“Glosario”*, de cuya revisión vale precisar que:
- Los *“tratamientos”* propuestos pretenden suplir con evidentes limitaciones a las “categorías de ordenación” —y las respectivas normas particulares y generales—, que establece la ordenación territorial y que son de general aceptación en los ámbitos académicos, profesionales y públicos.
 - El *“Tratamiento de conservación”*, que se aplicará *“a aquellas zonas rurales que poseen un alto valor histórico, cultural, paisajístico, ambiental o agrícola,...”*, no considera que en atención a sus valores de conservación existen unidades territoriales que ameritan la categoría de ordenación “Conservación estricta” —que reduce al mínimo la actuación antrópica—, o la “Conservación activa” —asociada a la intervención del hombre—
 - El *“tratamiento de desarrollo”*, previsto para el *“suelo rural de expansión urbana”* —y más allá de la conflictividad que encierra el uso del término *“desarrollo”*—, en

rigor corresponde a la ordenación urbanística de la expansión de las ciudades a través de los planes generales y parciales y la dotación de las llamadas “obras de urbanización”; por tanto, constituyen determinaciones normativas y de inversión para un suelo que en forma previa habrá de ser sancionado como “urbano”.

- El *“tratamiento de mitigación”*, asignado a las *“zonas de suelo rural de aprovechamiento extractivo”*, remite a la categoría de ordenación territorial “Áreas de uso minero o extractivo” —para explotaciones mineras en activo o de reserva minera—, cuyos alcances van más allá de la *“mitigación”*. Así en el caso de las áreas de reserva parte del principio general de no comprometer la potencial extracción minera en el futuro; y, de darse ésta, considera el ritmo de explotación, el impacto sobre el territorio, la evaluación del impacto ambiental, la recuperación de la unidad territorial afectada, entre otras.
- El *“tratamiento de promoción productiva”*, destinado a las *“zonas rurales de producción para potenciar o promover el desarrollo agrícola, acuícola, ganadero, forestal o de turismo,...”*, tiene un carácter propositivo de gran generalidad. La ordenación territorial y dependiendo fundamentalmente de la capacidad de acogida de las unidades territoriales para las actividades productivas primarias, asigna la correspondiente categoría de ordenación; por ejemplo: “Áreas de uso forestal existente”, “Áreas de uso forestal a introducir”, “Áreas de uso agrícola intensiva”, entre otras, así como las normas particulares y los componentes de inversiones para su *“promoción”*.
- El *“tratamiento de recuperación”*, que se aplicará a *“aquellas zonas de suelo rural de aprovechamiento productivo o extractivo que han sufrido un proceso de deterioro ambiental y/o paisajístico,...”*, específicamente considerado es pertinente. Con más propiedad y con carácter transitorio, la ordenación territorial define la categoría “Áreas de regeneración, recuperación y rehabilitación”, pues pretende asimismo mediante normativas y medidas de inversión del plan, conducir a estos territorios a su categoría definitiva —es decir, a un estado ecológico más evolucionado—; y,
- Existen otras categorías de ordenación de las unidades territoriales, respecto de las cuales no hay consideración alguna en esta norma, pues omite, por ejemplo, la relacionada con las “Áreas afectadas por amenazas naturales”: vulcanismo, sismicidad, desplazamientos en masa del terreno, inundación y otros

A modo de conclusiones sobre las normas establecidas en sentido estricto para la ordenación territorial en la LOOTUGS, se pueden presentar las siguientes:

- Si bien se parte estableciendo la definición conceptual y el objeto de la ordenación territorial en el Ecuador, las versiones incluidas no aluden a la construcción planificada de un sistema territorial con dimensiones y propósitos concretos; pero además, no consideran a varios de sus elementos esenciales.

- Se establecen unos nuevos “*criterios*” para la redacción de los planes de ordenación territorial de responsabilidad de los gobiernos autónomos descentralizados, que según esta Ley deben ser observados conjuntamente con los previstos por el COPFP; por esto, si bien ellos advierten el régimen de competencias constitucionales e incluso miran la integración entre los niveles de planificación, no superan las limitaciones de los contenidos en dicho Código, pues insisten en el mismo punto de vista y más bien buscan complementarse de alguna manera, pero con resultados poco alentadores.

La “*clasificación del suelo cantonal en urbano y rural*” dispuesta para los planes cantonales es cuestionable, por la diversidad de asentamientos o centro poblados existentes en el Ecuador, sin duda es más provechoso considerar que a través de la ordenación territorial se pretende incidir en un sistema de asentamientos.

Se propone la inserción de un nuevo instrumento, que tendrá el carácter de vinculante y obligatorio: el “*plan de uso y gestión de suelo*”, integrado por los “*componentes urbano y rural*” y que suplanta al plan de ordenamiento territorial cantonal y a los planes de ordenación urbanística, creando dificultades para su discernimiento en términos justamente de los contenidos de sus determinaciones, situación que se acentúa por la inclusión igualmente de propósitos de carácter global, o en su caso con incidencias indirectas en los planes cantonales.

- Dispone una familia de planes de ordenación territorial que considera los diferentes niveles jerárquicos y en la que se intercalan la Estrategia Territorial Nacional y los planes de ordenación territorial subnacionales. Pero además esta ley dispone la formulación de “*planes complementarios*” de los PDOT en territorios específicos que por diferentes motivos requieran un enfoque integral, pero que ya no son pertinentes para el ejercicio de competencias sectoriales, pues en este caso es propia y para cualquier nivel de gobierno, la formulación de los respectivos “planes sectoriales”.
- Prescribe que el “*plan de uso y gestión de suelo*” aborde la clasificación del suelo en “*urbano*” y “*rural*” y que éste sea motivo de una sub—clasificación que remite a los “niveles de uso en el medio físico” que establece la ordenación territorial, y que en el caso ecuatoriano constituye otra de las determinaciones propias de los planes de ordenación territorial cantonal.

Esta sub-clasificación no está libre de confusiones como en el caso del “*suelo rural de protección*”, pero hay claridad conceptual al referirse al “*suelo rural de expansión urbana*”. Queda evidente que esta determinación de los “*planes de uso y gestión de suelo*” condiciona al emplazamiento de los “*proyectos nacionales de carácter estratégico*”, a cargo del Estado central, pues solamente podrán hacerlo en el “*suelo rural para aprovechamiento extractivo*”, cuestión que demanda acciones de

coordinación y cooperación territoriales al amparo del Artículo 260 de la Constitución.

- Equivocadamente se dispone la demarcación de “*polígonos territoriales*”, en el suelo urbano y en el rural, pues las ordenaciones territorial y urbanística establecen con fines planificatorios sus propias unidades, entendiendo que los núcleos de población en general, no son sino una clase de unidades territoriales, en las que se puede definir unidades urbanísticas.
- Ordena, incoherentemente, el “*planeamiento urbanístico del suelo rural*” y en forma consecuente los “*tratamientos urbanísticos para suelo rural*”, que intentan suplir a las “categorías de ordenación territorial” que formula precisamente la ordenación territorial.

Con las justificaciones de rigor se han expuesto en detalle las limitaciones que tienen las concepciones y alcances de la mayoría de los “*tratamientos*” propuestos; resultando inaceptable el “*de desarrollo*”, pues induce a planificar y ejecutar “obras de urbanización” en suelo legal y administrativamente rural. Tampoco estos tratamientos incorporan adecuadamente las áreas afectadas por amenazas naturales.

7.- CONCLUSION GENERAL

El espíritu del constituyente de 2008, de elevar a la categoría de norma suprema la formulación de los planes de ordenación de los territorios subnacionales y de vincularla a la planificación del desarrollo, no ha sido motivo de una respuesta apropiada en la elaboración y sanción de las normas legales destinadas a estructurar un modelo para su gestión en los términos dispuestos por el mismo COOTAD. Una primera prueba de este maltrato es que la normativa vigente en esta materia se halla dispersa en tres leyes: COOTAD —pues todavía quedan vigentes los Artículos 300 “*Regulación de los consejos de planificación*” y 301 “*Sesiones de los consejos de planificación*”—, COPFP y LOOTUGS; y esta última —pese a su rúbrica—, sobre todo apunta a regular la ordenación de las “*áreas urbanas*” y la “*gestión del suelo*” urbano.

A su vez, de estas leyes, los textos referidos a la ordenación territorial en lo fundamental constituyen disposiciones generales, enunciados o directrices, para la formulación de sus instrumentos en el Ecuador —la Estrategia Territorial Nacional y los Planes de Ordenación Territorial Regionales, Provinciales, Cantonales y Parroquiales Rurales—, que de alguna manera consideran el régimen de competencias constitucionales, miran la integración entre los niveles de planificación y buscan complementarse, pero finalmente no configuran un modelo de gestión de esta competencia global u horizontal. Más concretamente, ni siquiera los “*contenidos mínimos*” del COPFP y los “*criterios*” formulados por este código y la LOOTUGS,

establecen los contenidos específicos de las determinaciones de estos planes, vale insistir: los términos de referencia concretos de orden legal, por tanto obligatorios, para su redacción, y que en buena medida se ilustran en esta ponencia para el caso de los planes cantonales. No basta que las normas vigentes reiteradamente señalen que los PDOT deberán elaborarse en el “*marco o ámbito de las competencias*” de los gobiernos autónomos descentralizados.

Omitiendo el mandato constitucional por el cual los planes de ordenación territorial cantonal se formularán “...*con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural*”, la LOOTUGS genera un nuevo plan: el “*Plan de uso y gestión de suelo*”, que en materia de uso de suelo suplanta a las determinaciones de los planes de ordenación territorial y urbanística —entendiendo a estos últimos como instrumentos que concretan a la ordenación urbanística en una categoría de la ordenación territorial—, y que en relación a la gestión del suelo, olvida que dichos planes en tanto procesos encierran justamente una fase de gestión o ejecución —la “*gestión territorial*” o “*urbanística*”—; por lo que no cabe la creación de un plan específico para esta tarea. Otra cuestión muy distinta es que la ley establezca y regule los instrumentos para la gestión del suelo urbano y rural, que deberán ser aprovechados en dicha fase de ejecución.

Desde la dimensión conceptual, pero con notables efectos prácticos, resulta frustrante que el legislador no haya sido sensible con el mandato constitucional que relacionó fuertemente a la planificación del desarrollo con la ordenación del territorio, elaborando una ley que regule el modelo de gestión de estas dos competencias concedidas a los gobiernos autónomos descentralizados, bajo esa misma condición, a fin de posibilitar la formulación de los PDOT y por extensión del Plan Nacional de Desarrollo y de la Estrategia Territorial Nacional; pues este enfoque permite:

- Alcanzar para la planificación del desarrollo el carácter de global, total, vale decir integral, en el sentido de que también contemple sus dimensiones territoriales.
- Integrar la planificación de éstas dimensiones territoriales a la de las dimensiones sociales, económicas, políticas, culturales y ambientales, de manera tal que para los diferentes niveles territoriales, la planificación del desarrollo humano sea un proceso único y un todo; y,
- Prever que los planes de ordenación territorial adquieran estos atributos previstos para la planificación en el marco de objetivos muy precisos, inferidos de los propios textos constitucionales.

Sin duda, la aplicación de la normativa estudiada generará nuevas conflictividades cuando se produzca la actualización de los PDOT y poco contribuirá a mejorar esta tarea pública en relación a la situación actual. Entre las primeras deben destacarse la discriminación de las determinaciones de los planes de ordenación territorial

cantoniales y las de los *“planes de uso y gestión de suelo”* —situación que se extenderá a los planes de ordenación urbanística—, y en relación a ella la clasificación dicotómica del suelo cantonal en *“urbano”* y *“rural”*, la definición de categorías de ordenación territorial y la asignación de usos de suelo a las unidades territoriales.

En este marco legal y para empezar, la misma cuestionable aspiración vertical de la ley, de que los planes se formulen estrictamente en el *“marco de las competencias”* de los gobiernos autónomos descentralizados, será de difícil consecución y mucho más, la potencial inclusión de dimensiones territoriales que correspondan a competencias vinculadas a los aspectos o categorías de la planificación y gestión del desarrollo en los niveles territoriales subnacionales y que aún se hallan centralizadas.

Las determinaciones de los planes de ordenación territorial de un mismo nivel variarán sensiblemente en sus contenidos, impidiendo la integración horizontal; nada limitará las duplicidades, redundancias, interferencias o solapamientos de las determinaciones de los planes de los distintos niveles territoriales, especialmente sobre aquellos aspectos que no son motivo de competencias específicas, es el caso de la ordenación del sistema de asentamientos o núcleos de población; las articulaciones entre niveles de planificación dispuestas por la Constitución seguirán siendo discrecionales; y, la misma suerte correrán las articulaciones específicas —igualmente—, en materia de ordenación territorial y que deberían concretarse en los modelos territoriales objetivo.

Se continuará sin poder construir o configurar a estos modelos con la indispensable dimensión de propios, y establecer con pertinencia la normativa reguladora del uso y ocupación del suelo y las inversiones requeridas para alcanzarlos; más aún, sobre estas últimas, no se garantiza la formulación, coordinación e integración de las dimensiones territoriales de los planes, programas y proyectos sectoriales.

Subsistirá la falta de visión de la ordenación territorial como un sistema, pues predominará la jerarquía de los instrumentos de planificación del Estado central —dado el *“carácter vinculante”* y el *“obligatorio cumplimiento”* de sus determinaciones—, y por tanto, el diálogo institucional no tendrá mayor espacio; así, se seguirá inobservado el mandato que subyace en el Artículo 260 de la Constitución, que aboga por un ejercicio concurrente de la gestión, y de colaboración y complementariedad entre niveles de gobierno.

Quedan para el futuro inmediato el estudio de la normativa referida a la ordenación urbanística y del marco institucional que crea la LOOTUGS.

Fernando Pauta Calle

Septiembre de 2016.

BIBLIOGRAFÍA

Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización -COOTAD-, publicado en el Registro Oficial N° 303, del 19 de octubre de 2010.

Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas -COPFP-, publicado en el Registro Oficial N° 306, del 22 de octubre de 2010.

Gómez Orea, D., & Gómez Villarino, A. (2013). *Ordenación Territorial* (3ra. ed.). España: Ediciones Mundi Prensa.

Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo -LOOTUGS-, publicada en el Registro Oficial N° 790 del 5 de julio de 2016.

Pauta Calle, F. (2014). *Modelo para la gestión de la ordenación territorial en el Ecuador en el marco de su Constitución* (phd). E.T.S.I. Agrónomos (UPM). Recuperado a partir de <http://oa.upm.es/33644/>

Pauta Calle, F. (2013). *Ordenación territorial y urbanística: un camino para su aplicación en el Ecuador*. Cuenca: Universidad de Cuenca & Asamblea Nacional.

Real Academia Española. (2014). *Diccionario de la lengua española* (23.ª ed.). Madrid.

Vázquez, M. (2015). La descentralización: Un camino al desarrollo territorial. En S. Latorre, & P. Clark, *Desarrollo territorial en Ecuador: situación actual y perspectivas* (pp. 61-76). Serie Territorios, 1. Quito: Ediciones Abya-Yala.

ANEXO 2

**¿SON TÉCNICAMENTE VIABLES LOS PLANES DE
USO Y GESTIÓN DE SUELO PREVISTOS POR LA LEY
ECUATORIANA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL?**

¿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 PDPT 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):

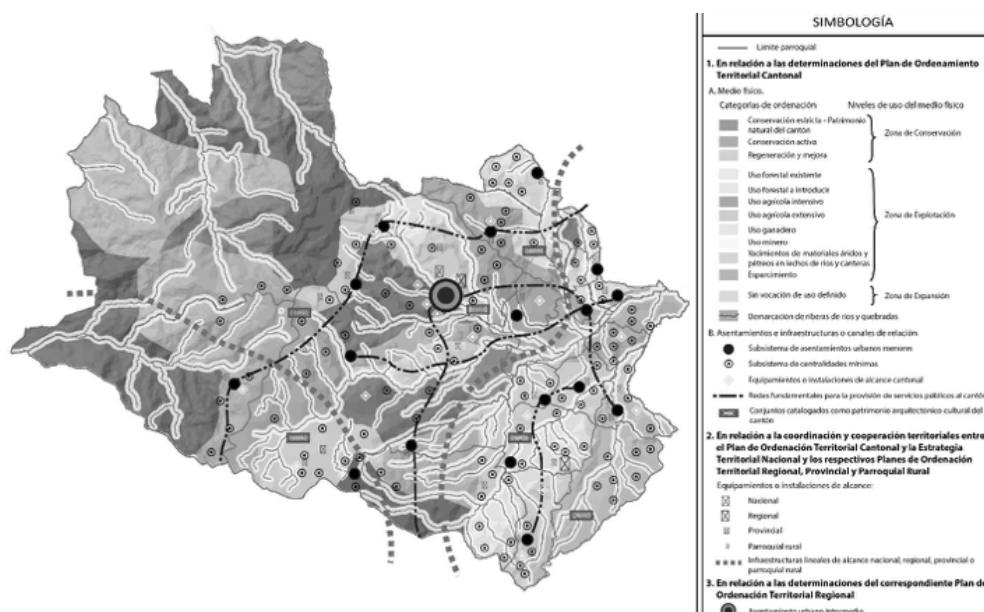


Figura 1. Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Cantonal: ilustración del Modelo Territorial Objetivo. Fuente: Pauta, 2013

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.

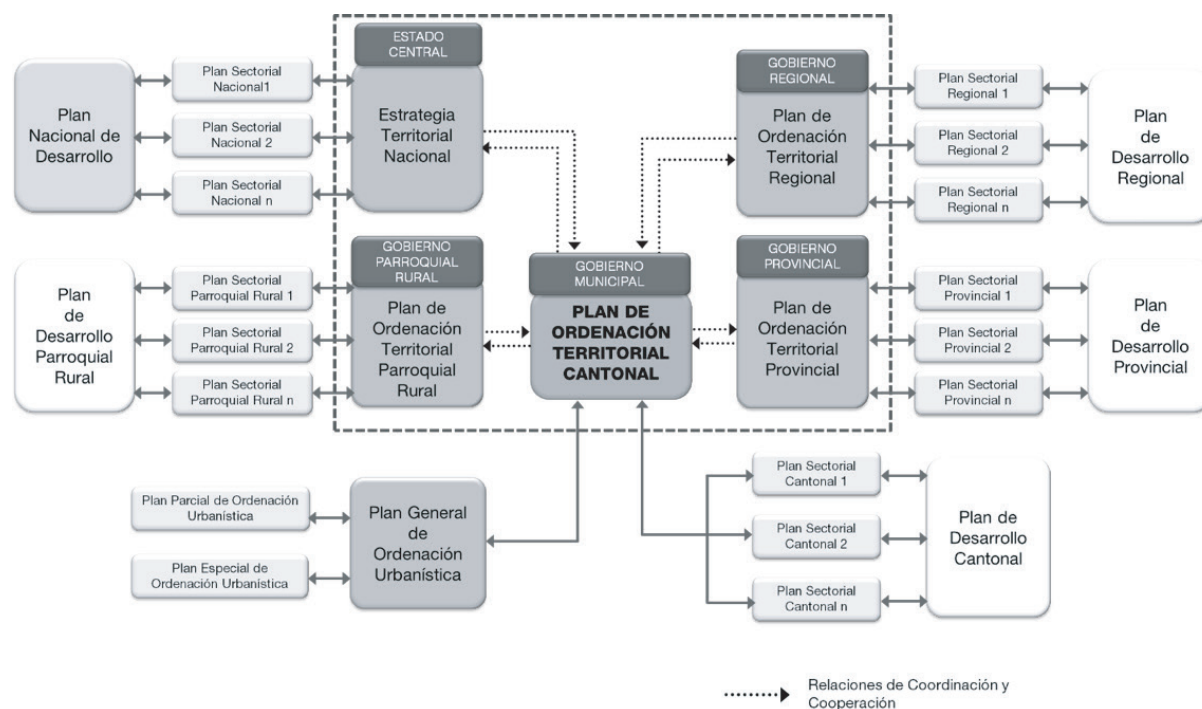


Figura 2. Sistema de ordenamiento territorial y urbanístico integrado del Ecuador: Principales relaciones de coordinación y cooperación territoriales entre los niveles de gobierno, vinculadas al ejercicio de la competencia municipal “regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural”. Fuente: Pauta,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

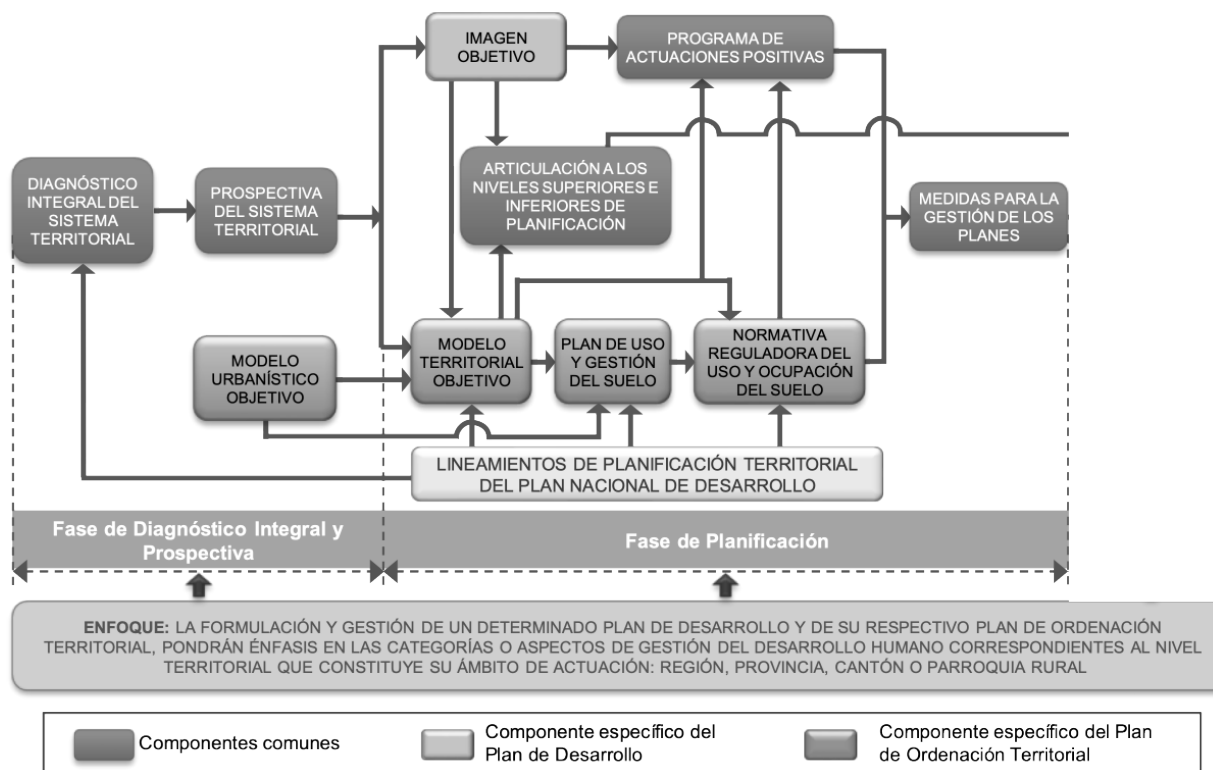


Figura 3. Metodología general para la elaboración de los Panes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Cantonales, conteniendo a los Planes de Uso y Gestión de Suelo

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

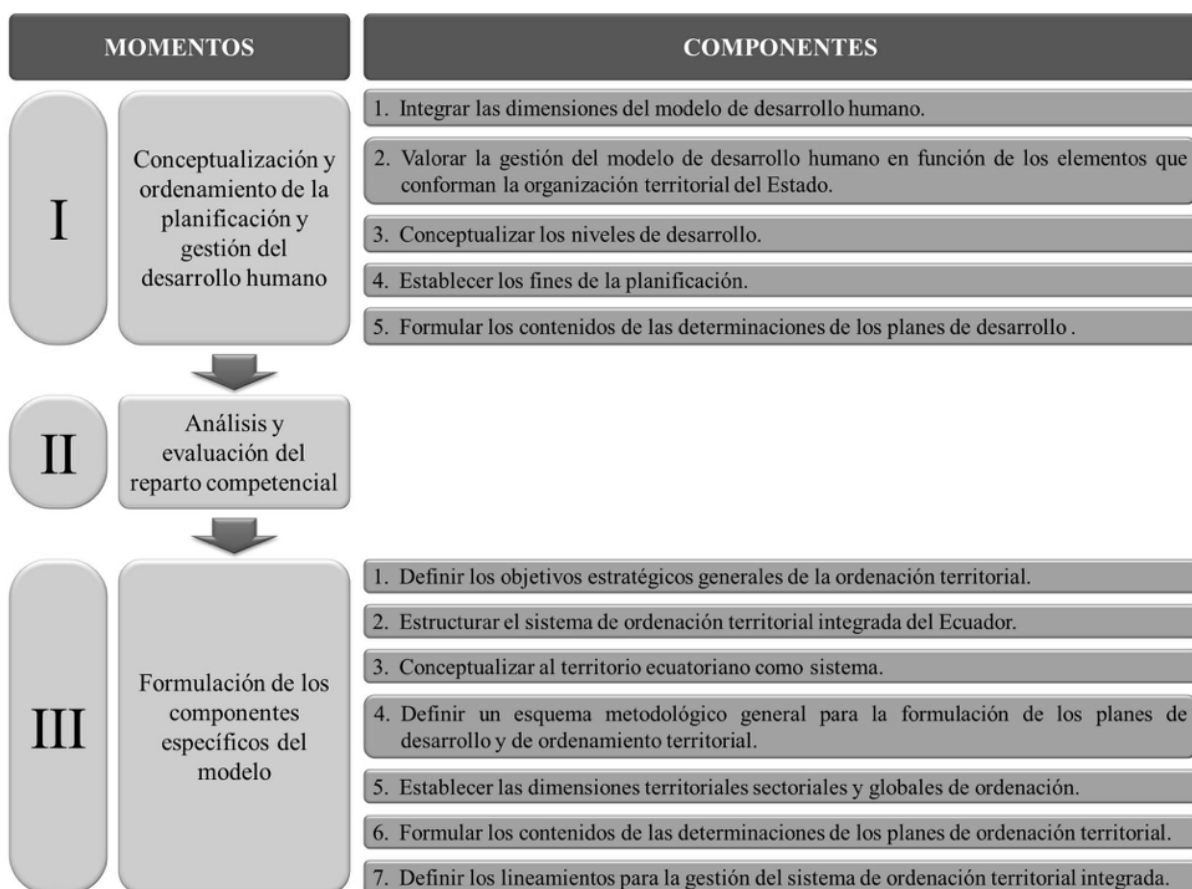


Figura 4. Ecuador: Metodología para el diseño del modelo de gestión del ordenamiento territorial en el marco de la Constitución. Fuente: Pauta, 2014

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"*.