

PLAN ANUAL DE CONTROL 2023

SUPERINTENDENCIA DE ORDENAMIENTO
TERRITORIAL, USO Y GESTIÓN DEL SUELO



Reforma: versión 2.0, febrero 2023



PLAN ANUAL DE CONTROL 2023

Reforma: versión 2.0, febrero 2023

Coordinado por:

Arq. Andrea Loja Torres
**Intendenta Nacional de Ordenamiento
Territorial, Uso y Gestión del Suelo Rural**

Aprobado por:

Ing. Jhonny Hidalgo
**Intendente General de Ordenamiento
Territorial, Uso y Gestión del Suelo**

CONTENIDOS

APC 001

APC 002

APC 003

APC 004

ANEXOS

1. Introducción 4

2. Cronograma general de ejecución 6

3. Alineación a los objetivos estratégicos institucionales 6

Procedimiento para la ejecución de la Acción Programada de Control No. SOT-2022-001-APC “Revisión de los procesos de control y emisión de actos administrativos respecto a la ocupación (asentamientos y construcciones) en zonas de riesgo por amenazas naturales” 9

Procedimiento para la ejecución de la Acción Programada de Control No. SOT-2022-002-APC “Revisión del proceso de asignación de suelo rural de expansión urbana en la formulación del Plan de Uso y Gestión de Suelo” 31

Procedimiento para la ejecución de la Acción Programada de Control No. SOT-2022-003-APC “Evaluación de contenidos de los Planes de Uso y Gestión de Suelo formulados por los GAD municipales y metropolitanos” 52

Procedimiento para la ejecución de la Acción Programada de Control No. SOT-2022-004-APC “Verificación y validación del registro de los instrumentos de ordenamiento territorial, planeamiento urbanístico, uso y gestión del suelo” 67

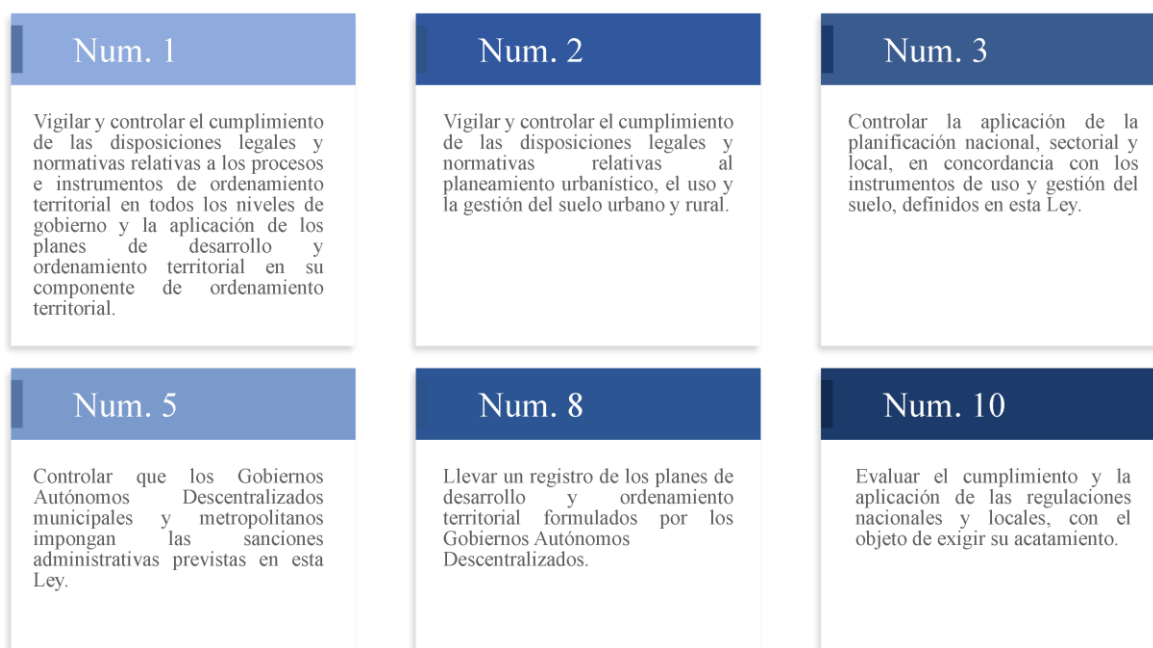
Selección de Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales y Metropolitanos a los que se aplicará la Acción Programada de Control No. SOT-2023-001-APC 83

Firmas de responsabilidad 90

1. Introducción

La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (LOOTUGS, 2016), publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 790 de 05 de julio de 2016, en su artículo 95 crea a la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (en adelante SOT) como una entidad técnica “...para la vigilancia y control de los procesos de ordenamiento territorial de todos los niveles de gobierno, y del uso y gestión del suelo, hábitat, asentamientos humanos y desarrollo urbano que realizan los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos...”; posee capacidad sancionatoria y sus atribuciones se disponen en el artículo 96 del mismo cuerpo normativo, entre éstas:

Figura 1. Atribuciones de control de la SOT



Fuente: LOOTUGS, 2016. **Elaboración:** SOT, 2022.

El control se entiende como la “Capacidad para velar por el cumplimiento de los estándares, normas y procedimientos establecidos por la Constitución y la Ley, atendiendo el interés general, la correcta y oportuna aplicación de lo dispuesto en el ordenamiento jurídico vigente, especialmente la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, su reglamento, y las regulaciones nacionales emitidas por el Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo”.

El artículo 69 del Reglamento a la LOOTUGS (2019) establece que:

La Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, para el oportuno ejercicio de su *facultad de control*, desarrollará la vigilancia y control de los procesos de ordenamiento territorial de todos los niveles de gobierno y de los procesos de gestión y uso del suelo *mediante la planificación anual de control*.

[...]

La Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo ejercerá la vigilancia y control a través de acciones en dos ámbitos:

Acciones programadas. - Las establecidas en el plan anual aprobado por el Superintendente de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo;
[...]

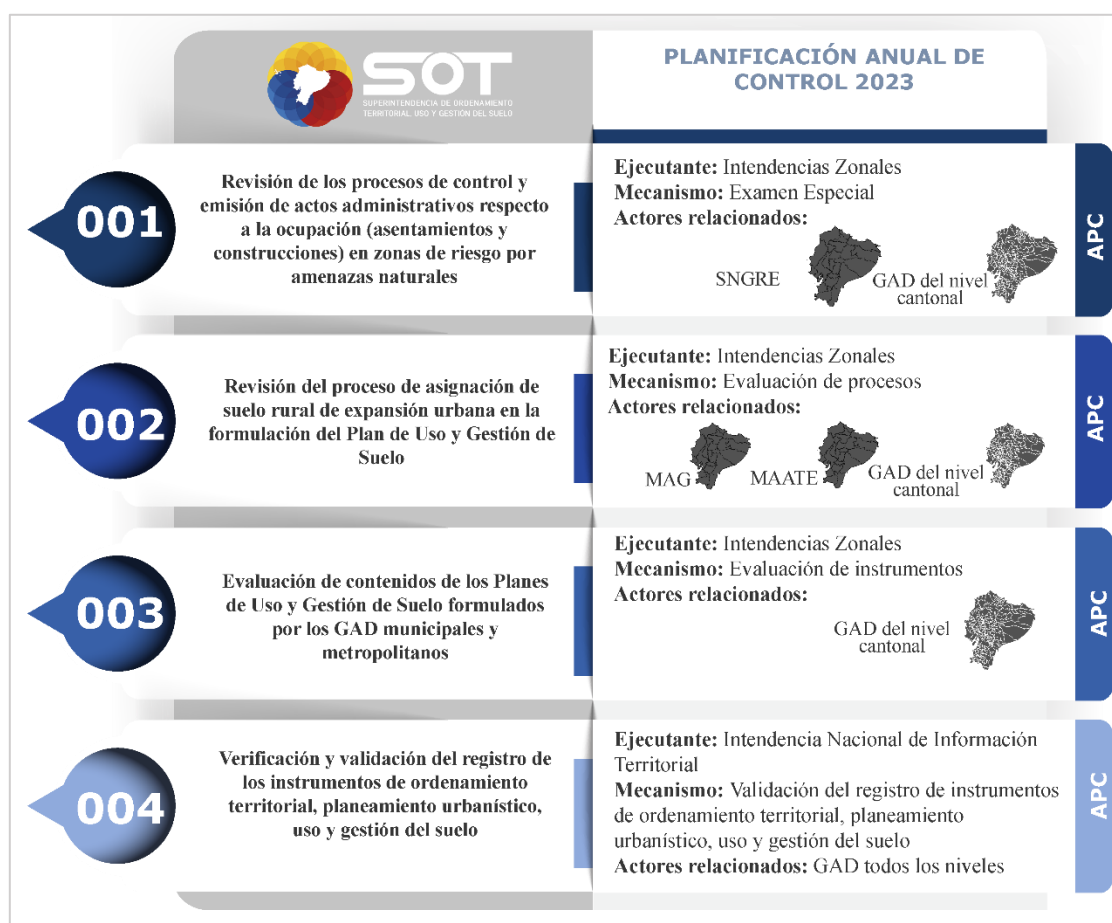
Por su parte, la “Norma Técnica que regula la formulación, aprobación, sanción y ejecución del Plan Anual de Vigilancia y el Plan Anual de Control de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo” determina que el Plan Anual es el “instrumento que establece y organiza las acciones para [...] el control de los procesos de ordenamiento territorial, planeamiento urbanístico, uso y gestión del suelo urbano y rural, hábitat, asentamientos humanos y desarrollo urbano, a formularse y ejecutarse anualmente, enmarcado en los lineamientos, políticas, objetivos y estrategias institucionales”.

El Plan Anual de Control se compone por acciones programadas, entendiéndolas como:

...el conjunto de actividades y procedimientos que se ejecutarán para lograr los objetivos de la vigilancia o el control de los procesos de ordenamiento territorial, planeamiento urbanístico, uso y gestión del suelo, definiendo el propósito de las actuaciones, los responsables, el cronograma de cumplimiento y demás elementos para quien ejecutará la acción.

En este contexto, el Plan Anual de Control a ejecutarse en el año 2023 se compone por cuatro acciones programadas de control, las que se detallan en la figura a continuación conforme su unidad ejecutante y mecanismo de control a aplicar.

Figura 2. Plan Anual de Control de la SOT 2023

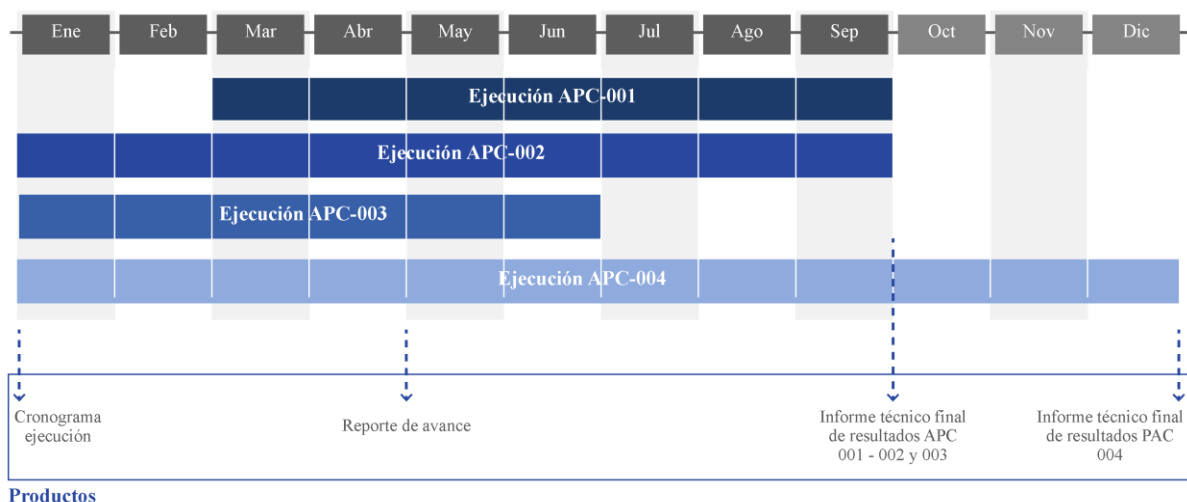


SOT, 2022

2. Cronograma general de ejecución

Las acciones programadas de control del año 2023 se ejecutarán en periodos específicos del año 2023, la acción programada de control 001 “Revisión de los procesos de control y emisión de actos administrativos respecto a la ocupación (asentamientos y construcciones) en zonas de riesgo por amenazas naturales” en el periodo de marzo a septiembre; la acción programada de control 002 “Revisión del proceso de asignación de suelo rural de expansión urbana en la formulación del Plan de Uso y Gestión de Suelo” en el periodo de enero a septiembre; la acción programada de control 003 “Evaluación de contenidos de los Planes de Uso y Gestión de Suelo formulados por los GAD municipales y metropolitanos” en el periodo de enero a junio; y, la acción programada de control 004 “Verificación y validación del registro de los instrumentos de ordenamiento territorial, planeamiento urbanístico, uso y gestión del suelo” en el periodo enero - diciembre por tratarse de un control periódico. Al finalizar el cuarto mes del año (abril) se realizará un reporte de avance de ejecución de las acciones programadas a la Intendencia General, y al finalizar el mes de septiembre (periodo total de ejecución) en el caso de las APC 001, 002 y 003 el Informe técnico final de resultados de la ejecución de cada acción y en diciembre de la APC 004, de acuerdo con la figura a continuación (ver figura 3).

Figura 3. Cronograma General de ejecución del Plan Anual de Control de la SOT 2023



SOT, 2022

3. Alineación a los objetivos estratégicos institucionales

El literal c) del artículo 9 de la Resolución No. SOT-DS-2021-014 señala que las acciones programadas de vigilancia que se desarrollen deberán estar alineadas a uno o más objetivos estratégicos institucionales de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo.

La SOT, con la visión de “ser una entidad técnica, reconocida por la ciudadanía y todos los niveles de gobierno, que ejerce de forma eficiente y transparente los procesos de vigilancia y control, en el marco de la normativa legal vigente; aportando al desarrollo de territorios resilientes, autónomos, seguros, inclusivos, sustentables, ambientalmente equilibrados, y socialmente justos”, tiene como uno de sus ejes institucionales a la vigilancia y el control.

En tal virtud, el plan anual de control se enmarca en este eje institucional y los objetivos de cada una de las acciones programadas se alinean a los objetivos estratégicos institucionales conforme la siguiente imagen:

Figura 4. Alineación de las acciones programadas de control a los objetivos estratégicos institucionales



SOT, 2022

ACCIÓN PROGRAMADA 001

Revisión de los procesos de control y emisión de actos administrativos respecto a la ocupación (asentamientos y construcciones) en zonas de riesgo por amenazas naturales

Procedimiento para la ejecución de la Acción Programada de Control No. SOT-2023-001-APC “Revisión de los procesos de control y emisión de actos administrativos respecto a la ocupación (asentamientos y construcciones) en zonas de riesgo por amenazas naturales”

Marco referencial

1.1. De las atribuciones y facultad de control de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo

El artículo 213 de la Constitución de la República del Ecuador ([2008]) establece que:

Las superintendencias son *organismos técnicos de vigilancia, auditoría, intervención y control* de las actividades económicas, sociales y ambientales, y de los servicios que prestan las entidades públicas y privadas, con el propósito de que estas actividades y servicios se sujeten al ordenamiento jurídico y atiendan al interés general. *Las superintendencias actuarán de oficio o por requerimiento ciudadano.* Las facultades específicas de las superintendencias y las áreas que requieran del control, auditoría y vigilancia de cada una de ellas se determinarán de acuerdo con la ley.
[...]

De conformidad con el artículo 95 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (LOOTUGS, 2016), la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (SOT) se crea como una entidad técnica “...para la *vigilancia y control* de los procesos de ordenamiento territorial de todos los niveles de gobierno, y *del uso y gestión del suelo, hábitat, asentamientos humanos y desarrollo urbano que realizan los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos...*”, y sus atribuciones se disponen en el artículo 96 del mismo cuerpo normativo, entre estas:

1. Vigilar y *controlar* el cumplimiento de las disposiciones legales y normativas relativas a los procesos e instrumentos de ordenamiento territorial en todos los niveles de gobierno y la aplicación de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial en su componente de ordenamiento territorial.
2. Vigilar y *controlar* el cumplimiento de las disposiciones legales y normativas relativas al planeamiento urbanístico, el uso y la gestión del suelo urbano y rural.
3. *Controlar* la aplicación de la planificación nacional, sectorial y local, en concordancia con los instrumentos de uso y gestión del suelo, definidos en esta Ley.

[...]

5. *Controlar* que los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos impongan las sanciones administrativas previstas en esta Ley.
6. Imponer las sanciones que corresponda por incumplimiento de las disposiciones contenidas en la presente Ley, demás normativa vigente que regule el ordenamiento territorial, el uso y la gestión del suelo, el hábitat y la vivienda.

[...]

10. Evaluar el cumplimiento y la aplicación de las regulaciones nacionales y locales, con el objeto de exigir su acatamiento.

El artículo 65 del Reglamento a la LOOTUGS (2019), dispone que:

La facultad de vigilancia, control y potestad sancionatoria sobre el ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo; y, de la correcta y oportuna aplicación de los instrumentos, mecanismos y herramientas previstas en la Ley Orgánica, este reglamento, en las regulaciones nacionales emitidas por el Consejo Técnico y normativa local emitidas por los gobiernos autónomos descentralizados será ejecutada por la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo.

La Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo *instaurará los procesos de vigilancia y control* y los sancionatorios por infracciones administrativas previstas en la Ley, cometidas por todos los niveles de gobierno responsables del ordenamiento territorial y por los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales y Metropolitanos responsables del uso y gestión del suelo, hábitat, asentamientos humanos y desarrollo urbano...

El artículo 66 del Reglamento ibídem señala que, para el ejercicio de las atribuciones de control y juzgamiento la Superintendencia deberá: “a) *Regular los mecanismos, herramientas y procedimientos de vigilancia y control que implementará...*”.

El artículo 69 del mismo Reglamento indica:

La Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, para el oportuno ejercicio de su *facultad de control*, desarrollará la vigilancia y control de los procesos de ordenamiento territorial de todos los niveles de gobierno y de los procesos de gestión y uso del suelo *mediante la planificación anual de control*.
[...]

La Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo ejercerá la vigilancia y control a través de acciones en dos ámbitos:

Acciones programadas. - Las establecidas en el plan anual aprobado por el Superintendente de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo;
[...]

El artículo 71 del Reglamento a la LOOTUGS establece que, la SOT para el ejercicio de su facultad de control podrá aplicar uno o varios de los siguientes mecanismos: a) *Inspección*; b) *Examen Especial*; y c) Otros que establezca la Superintendencia”.

La Resolución No. SOT-DS-2021-014, expedida el 26 de noviembre de 2021 que contiene la “Norma técnica que regula la formulación, aprobación, sanción y ejecución de los planes anuales de vigilancia y de control de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo”, en su artículo 4 literal b), define el *control* como:

“Capacidad para velar por el cumplimiento de los estándares, normas y procedimientos establecidos por la Constitución y la Ley, atendiendo el interés general, la correcta y oportuna aplicación de lo dispuesto en el ordenamiento jurídico vigente, especialmente la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, su reglamento, y las regulaciones nacionales emitidas por el Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo”.

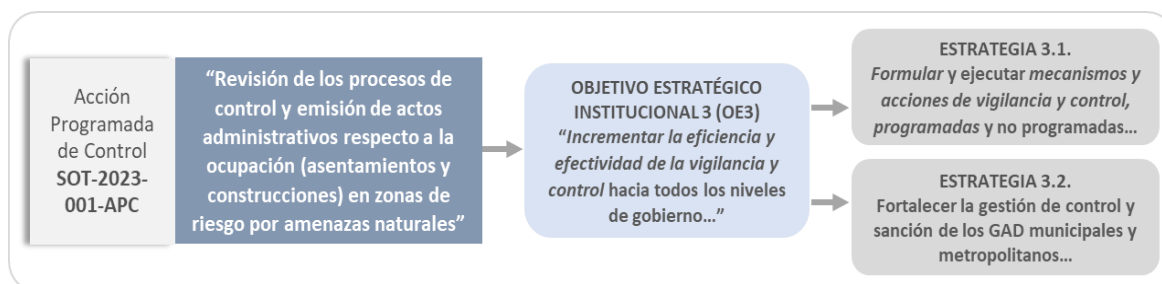
Mediante Resolución No. SOT-DS-2022-009 de 30 de junio de 2022, se emitió el Plan Anual de Vigilancia SOT 2022, que contiene la acción programada de vigilancia denominada “*Revisión de la inclusión de la gestión del riesgo en los PDOT del nivel cantonal y sus correspondientes PUGS, y*

constatación de la ocupación en zonas de riesgo por amenazas naturales”, que consta de dos fases de ejecución, finalizando con la realización de visitas técnicas para determinar la posible existencia de asentamientos humanos y la implantación de edificaciones en zonas de riesgo, según la delimitación de éstas en los instrumentos cantonales PDOT y PUGS, y donde se han establecido prohibiciones o restricciones de uso y ocupación del suelo. Por lo que, la presente acción programada de control constituye una tercera y última fase de implementación.

1.2. Alineación a los objetivos estratégicos institucionales

El literal c) del artículo 9 de la Resolución No. SOT-DS-2021-014 señala que las acciones programadas que se desarrollen deberán estar alineadas a uno o más objetivos estratégicos institucionales de la SOT. Según la planificación estratégica 2022-2025 de la Institución emitida mediante Resolución No. SOT-DS-2021-010 del 11 de julio de 2022, la presente acción programada de control “Revisión de los procesos de control y emisión de actos administrativos respecto a la ocupación (asentamientos y construcciones) en zonas de riesgo por amenazas naturales” se enmarca en el Objetivo Estratégico 3 y en las Estrategias 3.1 y 3.2, como se muestra en la figura siguiente:

Figura 1.1 Alineación de la acción programada de control a los objetivos estratégicos institucionales



SOT, 2022

Respecto al Plan de Creación de Oportunidades 2021–2025 (Plan Nacional de Desarrollo), en su Eje Seguridad Integral, Objetivo No. 9, se señala como una Política (9.3) Impulsar la reducción de riesgos de desastres y atención oportuna a emergencias ante amenazas naturales o antrópicas en todos los sectores y niveles territoriales.

1.3. De la competencia exclusiva de los gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitanos de ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el marco de la gestión del riesgo

La Constitución de la República del Ecuador en su artículo 241 establece que, “La planificación garantizará el ordenamiento territorial y será obligatoria en todos los gobiernos autónomos descentralizados”; asimismo, el artículo 264 ibídem dispone que, son competencias exclusivas de los gobiernos municipales, entre otras, las siguientes:

1. Planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de *regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural*.
2. Ejercer el *control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón*.
[...]
10. 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. [...]

En el ámbito de sus competencias y territorio, y en uso de sus facultades, expedirán ordenanzas cantonales.

El artículo 390 de la Carta Magna señala que:

Los riesgos se gestionarán bajo el principio de descentralización subsidiaria, que implicará la *responsabilidad directa de las instituciones dentro de su ámbito geográfico*. Cuando sus capacidades para la gestión del riesgo sean insuficientes, las instancias de mayor ámbito territorial y mayor capacidad técnica y financiera brindarán el apoyo necesario con respeto a su autoridad en el territorio y sin relevarlos de su responsabilidad.

El artículo 12 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP, 2010) señala que, “La planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial es competencia de los gobiernos autónomos descentralizados en sus territorios. *Se ejercerá a través de sus planes propios y demás instrumentos...*”.

El artículo 54, literal e), del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD, 2010) indica que, son funciones de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Cantonales “Elaborar y *ejecutar el plan cantonal* de desarrollo, el *de ordenamiento territorial* y las políticas públicas en el ámbito de sus competencias y en su circunscripción territorial...”, y en su literal o) “Regular y controlar las construcciones en la circunscripción cantonal, *con especial atención a las normas de control y prevención de riesgos y desastres*”.

El artículo 140 del COOTAD, sobre el ejercicio de la competencia de gestión de riesgos, establece:

La gestión de riesgos que incluye las acciones de prevención, reacción, mitigación, reconstrucción y transferencia, para enfrentar todas las amenazas de origen natural o antrópico que afecten al territorio se gestionarán de manera concurrente y de forma articulada por todos los niveles de gobierno de acuerdo con las políticas y los planes emitidos por el organismo nacional responsable, de acuerdo con la Constitución y la ley.

Los gobiernos autónomos descentralizados municipales adoptarán obligatoriamente normas técnicas para la prevención y gestión de riesgos en sus territorios con el propósito de proteger a las personas, colectividades y la naturaleza, en sus procesos de ordenamiento territorial.

[...]

El referido Código en su Disposición General Décimo Cuarta señala:

Por ningún motivo se autorizarán ni se regularizarán asentamientos humanos, en zonas de riesgo y en general en zonas en las cuales se pone en peligro la integridad o la vida de las personas. [...] Los gobiernos autónomos descentralizados municipales o metropolitanos, deberán expedir las ordenanzas que establezcan los parámetros y las zonas dentro de las cuales no se procederá con la autorización ni regularización de asentamientos humanos.

La LOOTUGS en su artículo 8 establece que:

El derecho a edificar es de carácter público y consiste en la capacidad de utilizar y construir en un suelo determinado de acuerdo con las normas urbanísticas y la edificabilidad asignada por el Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano.

El derecho a edificar se concede a través de la aprobación definitiva del permiso de construcción, *siempre que se hayan cumplido las obligaciones urbanísticas establecidas en el planeamiento urbanístico municipal o metropolitano, las normas nacionales sobre construcción y los estándares de prevención de riesgos naturales y antrópicos* establecidos por el ente rector nacional.

[...]

El artículo 11, numeral 3, de la Ley ibídem señala como alcance del componente de ordenamiento territorial:

3. *Los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos, de acuerdo con lo determinado en esta Ley, clasificarán todo el suelo cantonal o distrital, en urbano y rural y definirán el uso y la gestión del suelo. Además, 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 establecerán las debidas garantías para la movilidad y el acceso a los servicios básicos y a los espacios públicos de toda la población. [...]*

El artículo 18, numeral 3, de la LOOTUGS establece como subclase del suelo urbano el “*Suelo urbano de protección*”, definiéndolo como:

Es el suelo urbano que por sus especiales características biofísicas, culturales, sociales o paisajísticas, o por presentar factores de riesgo para los asentamientos humanos, debe ser protegido, y en el cual se restringirá la ocupación según la legislación nacional y local correspondiente. [...]

El artículo 19, numeral 4, de la misma Ley, señala que el *suelo rural de protección* se determinará, entre otros “...por presentar factores de riesgo, merece medidas específicas de protección. No es un suelo apto para recibir actividades de ningún tipo, que modifiquen su condición de suelo de protección, por lo que se encuentra restringida la construcción y el fraccionamiento...”.

El artículo 43 ibídem sobre la definición de estándares urbanísticos dispone:

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

El artículo 91 de la LOOTUGS señala como una atribución y obligación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos para el uso y la gestión del suelo, sin perjuicio de las competencias y facultades establecidas en la Constitución y la ley:

1. *Expedir actos administrativos y normativos para el uso y la gestión del suelo, de conformidad con los principios y mecanismos previstos en el planeamiento urbanístico de su circunscripción territorial y la normativa vigente.*

[...]

4. *Emitir mediante acto normativo las regulaciones técnicas locales para el ordenamiento territorial, el uso, la gestión y el control del suelo, y la dotación y prestación de servicios básicos, las que guardarán concordancia con la normativa vigente e incluirán los estándares mínimos de prevención y mitigación de riesgo elaborados por el ente rector nacional. Estas regulaciones podrán ser más exigentes pero, en ningún caso, disminuirán el nivel mínimo de exigibilidad de la normativa nacional.*

[...]

6. *Emitir los permisos y autorizaciones para la habilitación e intervención del suelo y la construcción, de acuerdo con lo dispuesto por esta Ley, la normativa vigente y la planificación urbanística aplicable.*

[...]

9. Contar con sistemas que permitan *el control y seguimiento del cumplimiento de la normativa vigente*, en el ámbito de sus competencias

10. Imponer sanciones administrativas en caso de incumplimiento de las disposiciones de la presente Ley y sus ordenanzas por parte de personas naturales y jurídicas públicas y privadas.

Los artículos 112 y 113 de la LOOTUGS detallan las infracciones leves y graves, respectivamente, sujetas al control de los gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitanos:

Art. 112.- **Infracciones leves.**- Son infracciones leves a la gestión del suelo, sin perjuicio de las que establezcan los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales o metropolitanos, las siguientes:

1. Ejecutar obras de infraestructura, edificación o construcción:
 - a) Sin los correspondientes permisos municipales o metropolitanos exigidos por la autoridad competente.
 - b) Que incumplan o excedan lo estipulado en los permisos administrativos emitidos por la autoridad competente.

[...]

Art. 113.- **Infracciones graves.**- Constituyen infracciones graves, sin perjuicio de las que establezcan los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales o metropolitanos, las siguientes:

1. Ejecutar obras de infraestructura, edificación o construcción:

[...]

- b) Sin las correspondientes autorizaciones administrativas, que supongan un riesgo para la integridad física de las personas.
- c) Que incumplan los estándares nacionales de prevención y mitigación de riesgos y la normativa nacional de construcción. En estos casos se aplicará la máxima pena prevista en el siguiente artículo.

El Reglamento a la LOOTUGS en su artículo 13 sobre el componente estructurante del Plan de Uso y Gestión de Suelo indica que contendrá:

[...]

- e) *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*, conforme a lo establecido en la legislación sectorial o nacional correspondiente.

El artículo 25 del Reglamento ibídem indica que, para la asignación de edificabilidad en suelo urbano y rural del cantón como parte de la norma urbanística se deberá tomar en cuenta por lo menos “[...] d) La capacidad de soporte físico del suelo y *la ubicación de zonas de riesgo para movimientos de masa*. e) Capacidad de carga del suelo en función de la prevención de riesgos, estructura predial, geomorfología, topografía y sistemas ambientales”.

El Código Orgánico del Ambiente (COAM, 2017), en su artículo 263 indica que, entre las actividades públicas y privadas que por sus efectos ambientales deberán ser reguladas en la zona costera está “7. El

desarrollo urbano e inmobiliario, incorporando el análisis de riesgos y la normativa de uso del suelo”. En el artículo 265 de este mismo Código se **prohíbe**:

[...]

...la construcción, con carácter permanente, de edificaciones en la playa. Se exceptúan de esta prohibición las obras que el Estado construya por razones de defensa, seguridad u otras, mismas que deberán cumplir con la normativa ambiental vigente.

Se respetarán los derechos reales concedidos a favor de particulares, con anterioridad a la expedición de esta norma siempre y cuando no se encuentren ubicados en zonas de riesgo determinadas por la Autoridad Nacional a cargo de la Gestión de Riesgos. *Las acciones que fueran necesarias para precautelar las vidas humanas deberán ser planificadas y ejecutadas por los Gobiernos Autónomos Descentralizados.*

El artículo 266 del Código ibídem sobre la franja adyacente a la playa, de titularidad del Estado, señala:

[...]

Dentro de esta franja se otorgarán las concesiones pertinentes, según corresponda, en consideración al manejo sustentable de la zona marino costera y con el aval del Gobierno Autónomo Descentralizado competente de *no estar ubicado en zonas de riesgo.*

El artículo 267 del COAM señala que:

Los particulares podrán ser titulares de dominio u otros derechos reales sobre predios ubicados en la zona costera que no constituya playa ni franja adyacente de titularidad del Estado, *conforme a los usos de suelo autorizados y a las disposiciones del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal.* Las normas municipales o metropolitanas relativas a la zona costera, y en particular las que hagan relación a la zona susceptible de titularidad de particulares *deberán observar los principios ambientales y de gestión de riesgos,* de conformidad con este Código y lo establecido en la planificación nacional del espacio marino y marino costero.

El artículo 11 de la Ley de Seguridad Pública y del Estado determina en su literal d) que, “La prevención y las medidas para contrarrestar, reducir y mitigar los riesgos de origen *natural* y antrópico o para reducir la vulnerabilidad, corresponden a las entidades *públicas* y privadas, nacionales, regional y *locales* [...]”.

El Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo (CTUGS) expidió en 2020, mediante Resolución Nro. 0005-CTUGS-2020, la “Norma técnica de contenidos mínimos, procedimiento básico de aprobación y proceso de registro formal de los planes de uso y gestión de suelo y, los planes urbanísticos complementarios de los gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitanos”, y en su artículo 7 establece como finalidad del Plan de Uso y Gestión de Suelo “...*normar las decisiones sobre el uso y la ocupación del suelo, así como la prevención de nuevos riesgos, la reducción de los existentes y la gestión del riesgo residual*”. El artículo 33, literal l), de la referida Norma dispone:

l) Uso de protección de Riesgos. - Es un *suelo urbano o rural* en la que por sus características geográficas, paisajísticas, ambientales, por formar parte de áreas de utilidad pública de infraestructura para la provisión de servicios públicos domiciliarios o *áreas de amenaza y riesgo no mitigable, su uso está destinado a la protección en la que se tiene restringida la posibilidad de urbanizarse.*

El CTUGS expidió en el 2020 mediante Resolución Nro. 009-CTUGS-2020 los “Parámetros para el procedimiento de aprobación de permisos, autorizaciones e informes previos de construcción”, señalando que será de estricto cumplimiento por parte de los gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitanos, y según su artículo 21:

Los predios en los que se proyecte realizar la subdivisión de más de diez predios con fines de urbanización, deberán cumplir con los siguientes requisitos como mínimo:

[...]

- d) Respetar la faja de protección de 50 m hacia las riberas de los ríos, y las distancias mínimas hacia los bordes de quebradas y taludes, conforme la normativa técnica expedida por el GADM;
- e) No ubicarse en áreas de riesgo, áreas inundables, áreas sujetas a deslizamientos, áreas pantanosas, áreas de rellenos; y, depósitos de basuras y excretas, declaradas como tales por los organismos competentes del Estado o por el Plan de Uso y Gestión del Suelo-PUGS. La autoridad municipal determinará en cada caso las distancias y medios de separación de predio con relación a las áreas indicadas.

Objeto y ámbito de aplicación

2.1 Objeto

La Acción Programada de Control No. SOT-2023-001-APC está orientada a verificar las acciones emprendidas por el nivel de gobierno competente para controlar la ocupación de sus territorios en zonas que presentan condiciones de riesgo por amenazas naturales, así como evaluar que los diferentes actos administrativos emitidos en estas zonas, como permisos y autorizaciones para la habilitación e intervención del suelo y la construcción, hayan observado las prohibiciones o restricciones de uso y ocupación del suelo según el marco legal y normativo vigente y aplicable, de manera que se asegure la prevención, reducción y gestión del riesgo, y se garantice el derecho a un hábitat seguro en todo el territorio nacional.

2.2 Ámbito de aplicación

La SOT para el oportuno ejercicio de su facultad de control, ejecutará en el año 2023 la acción programada “Revisión de los procesos de control y emisión de actos administrativos respecto a la ocupación (asentamientos y construcciones) en zonas de riesgo por amenazas naturales”, que abordará el estudio, verificación y evaluación de las autorizaciones administrativas para edificar otorgados en el marco de lo dispuesto en los instrumentos de ordenamiento territorial y la normativa urbanística de los gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitanos, y en los lineamientos nacionales en materia de gestión del riesgo, así como de las acciones de control municipales emprendidas para la prevención de la ocupación por asentamientos humanos en dichas zonas, principalmente las de alto riesgo.

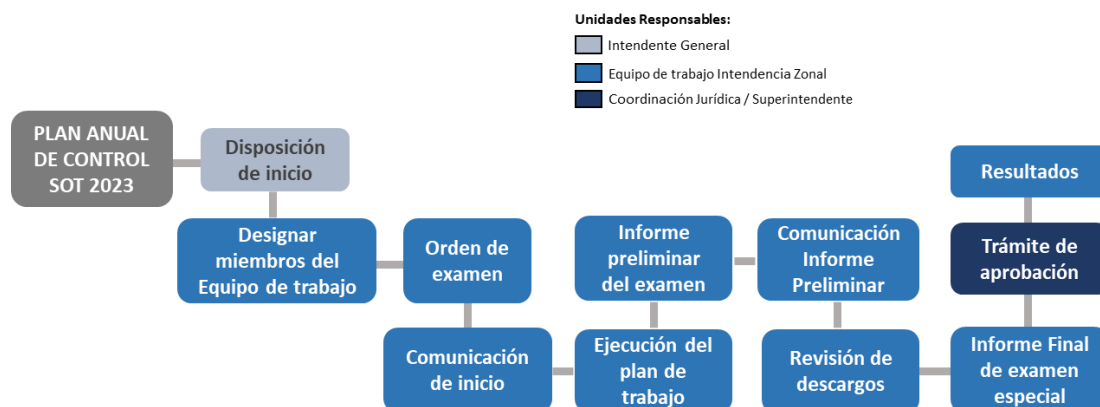
Mecanismo de control y parámetros de ejecución

Para la ejecución de la acción programada de control “Revisión de los procesos de control y emisión de actos administrativos respecto a la ocupación (asentamientos y construcciones) en zonas de riesgo por amenazas naturales” se aplicará lo dispuesto en el artículo 73 del Reglamento a la LOOTUGS respecto al mecanismo de control *examen especial*¹, así como el contenido referente a dicho mecanismo constante en la Resolución No. SOT-DS-2022-021 del 4 de octubre de 2022 por la que se expidió la “Norma Técnica que regula la evaluación de procesos, la inspección, y el examen especial como mecanismos de control de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo”.

¹ El **Examen Especial** es el estudio, verificación y evaluación de aspectos limitados o de una parte de las actividades relativas al cumplimiento de disposiciones legales y normativas en las diversas actuaciones, procesos e instrumentos relacionados al ordenamiento territorial, planeamiento urbanístico, el uso y gestión del suelo urbano y rural, con posterioridad a su ejecución (artículo 29 de la Resolución No. SOT-DS-2022-021)

A las regulaciones contempladas en la Resolución No. SOT-DS-2022-021 se integrarán obligatoriamente los parámetros que en el presente procedimiento se detallen.

Figura 1.1 Proceso general de aplicación del examen especial en la ejecución de la APC

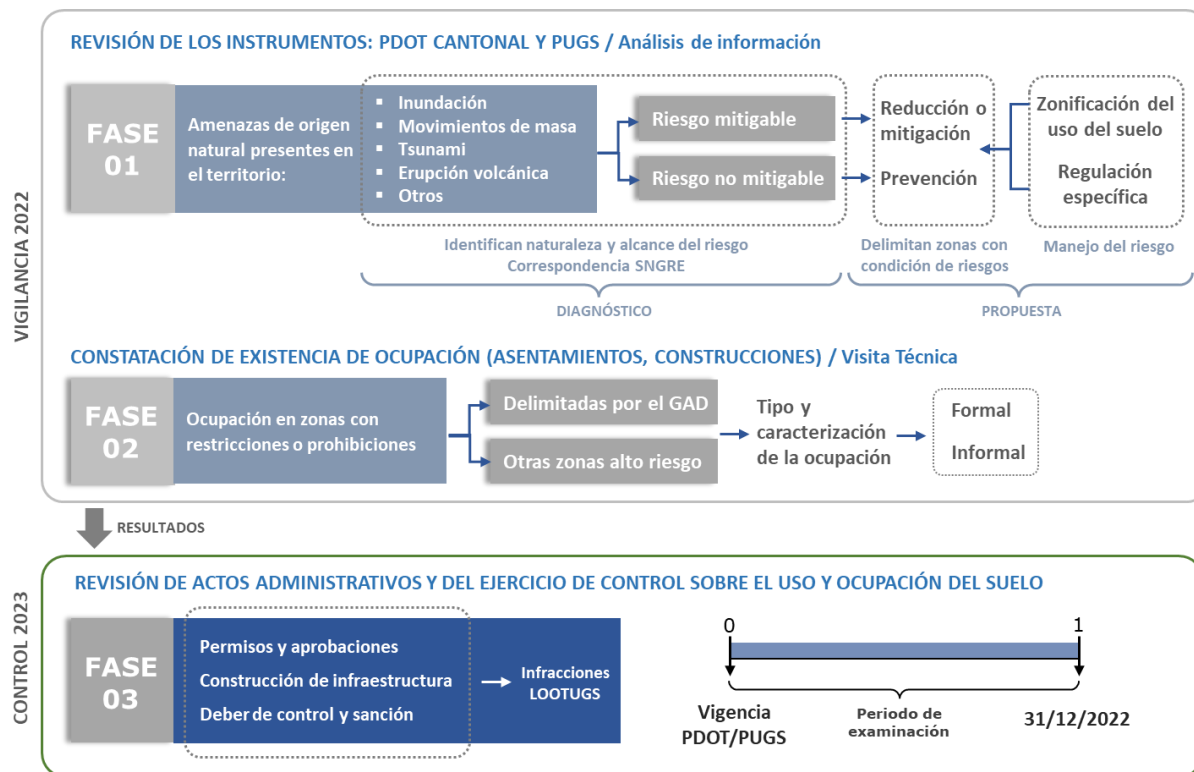


SOT, 2022

3.1 Desarrollo del Examen Especial

Una vez el Intendente General, de conformidad con el literal a) del artículo 6 de la Resolución No. SOT-DS-2022-021, dé la disposición de inicio de la acción programada de control No. SOT-2023-001-APC constante en el Plan Anual aprobado por la máxima autoridad, la Unidad ejecutora de la SOT procederá con su implementación.

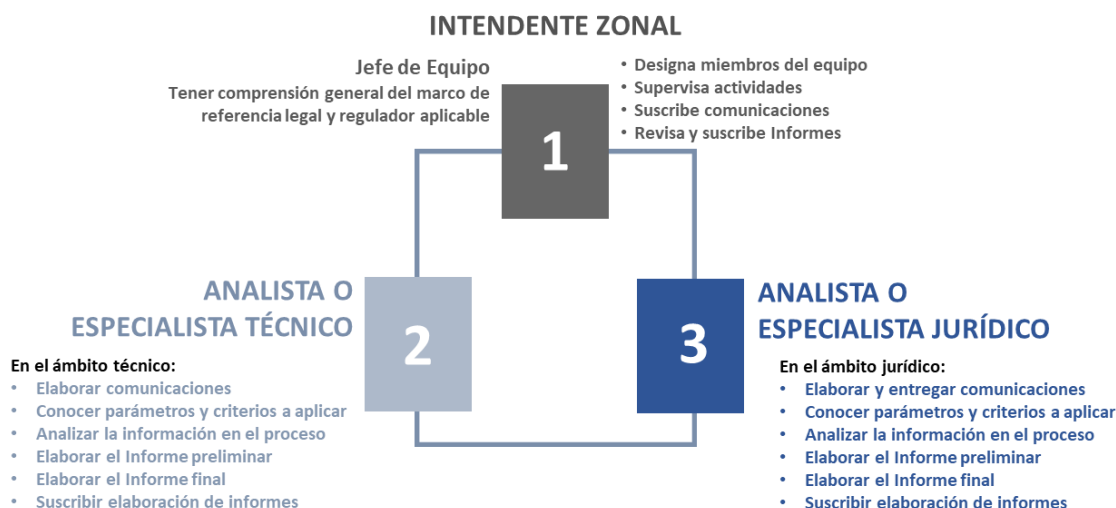
Figura 1.2 Implementación de la acción programada de control y su vinculación con la vigilancia 2022



SOT, 2022

- Como primer paso, el Jefe del equipo de trabajo (Intendente Zonal) designará a los integrantes de su equipo, esto es, al analista o especialista técnico o jurídico técnico y jurídico según lo señalado en el artículo 32 de la Resolución No. SOT-DS-2022-021. Cada miembro del equipo de trabajo deberá cumplir con las responsabilidades y obligaciones que le correspondan conforme al artículo 33 y 34 de la referida Resolución.

Figura 1.3 Estructura del equipo de trabajo y responsabilidad de los integrantes



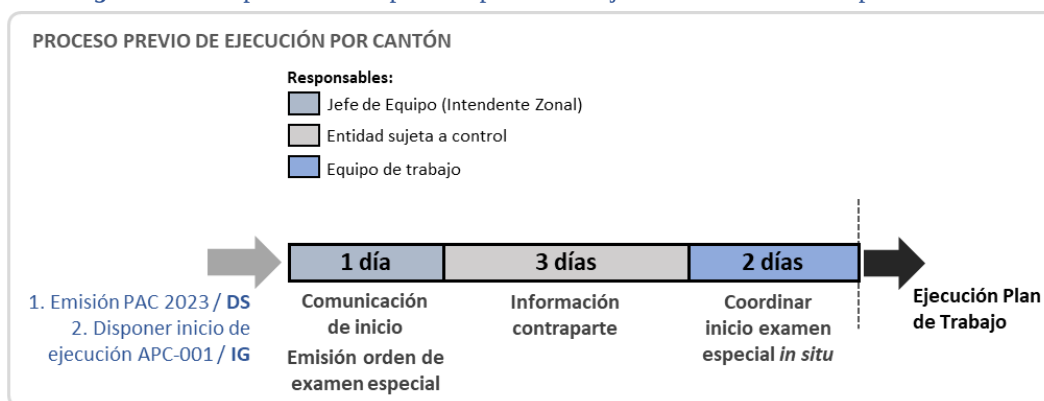
*Para ampliar las responsabilidades ver artículo 33 de la Resolución Nro. SOT-DS-2022-021

SOT, 2022

- La o el Intendente Zonal como Jefe del equipo de trabajo emitirá la orden de examen especial a su equipo de trabajo. El contenido de la Orden de trabajo se sujetará a lo dispuesto en el artículo 39 de la Resolución No. SOT-DS-2022-021 y el formato establecido para el efecto (Código: DRCA-PS-P09-F03).
- Como lo señala el artículo 40 de la Resolución No. SOT-DS-2022-021, el Jefe de equipo paralelamente a la emisión de la orden de examen especial a su equipo de trabajo, deberá comunicar por una sola vez a la entidad sujeta a control el inicio de la acción programada “Revisión de los procesos de control y emisión de actos administrativos respecto a la ocupación (asentamientos y construcciones) en zonas de riesgo por amenazas naturales” a través del mecanismo de control de examen especial *in situ*, también se indicará claramente la programación para su ejecución.

En esta comunicación se indicará el nombre de los miembros del equipo de trabajo que acudirán a las oficinas de la entidad sujeta a control, por lo que se solicitará que en el término máximo de tres (3) días, informe el nombre del funcionario que fungirá como la contraparte y los contactos respectivos para coordinar las acciones de inicio y todas aquellas relacionadas con el proceso de control.

Figura 1.4 Temporalidad del proceso previo a la ejecución del examen especial in situ



SOT, 2022

Según lo señalado en el artículo 36 de la Resolución No. SOT-DS-2022-021 respecto al contenido del plan trabajo² para la ejecución del examen especial, la presente acción programada de control seguirá la siguiente estructura:

- **Entidad o dependencia sujeta a control**
Esta información se detalla en el apartado 4 “Entidad sujeta a control” de este documento.
- **Tipo de examen especial a aplicar:**
El artículo 30 de la Resolución No. SOT-DS-2022-021 señala dos tipos de examen especial, siendo el *In Situ* el que se aplicará en esta acción programada de control; es decir, el Equipo de trabajo del examen especial se trasladará a las oficinas de la entidad sujeta a control para la verificación y evaluación de los procesos y actos administrativos.
- **Alcance - periodo por examinar:**
El examen especial que se aplique a los GAD municipales y metropolitanos de los cantones seleccionados, estará enfocado en:
 - Estudiar, verificar y evaluar los actos administrativos (permisos, autorizaciones, entre otros, establecidos en la normativa vigente) de habilitación e intervención del suelo y la construcción de obras de infraestructura o edificación que se hayan emitido en las zonas con condiciones de riesgo, identificadas en la acción programada de vigilancia APV-003-2022.
 - Estudiar, verificar y evaluar las acciones de control y sanción que le correspondía ejecutar, de ser el caso, al GAD municipal o metropolitano respecto a la ejecución de obras de infraestructura, edificación o construcción sin los correspondientes permisos municipales, en zonas donde está prohibida la ocupación por factores de riesgo, o que incumplan o excedan lo estipulado en los permisos administrativos emitidos por el GAD.

En los dos tipos de actuaciones descritas, tanto la revisión de los actos administrativos como de las acciones de control ejecutadas, la verificación se realizará **a partir de la fecha de vigencia del PDOT/PUGS³** (dato que debió obtenerse en la fase I a través de la acción programada de vigilancia de 2022) **hasta el 31 de diciembre de 2022** en las zonas con condiciones de riesgo donde existe ocupación, conforme a los resultados de la acción programada del año anterior.

² El Marco referencial del presente documento se considerará como el *Marco Jurídico aplicable* que según el artículo 36, literal e), de la Resolución No. SOT-DS-2022-021 debe contener el Plan de Trabajo del examen especial.

³ En caso de que las fechas de vigencia del PDOT y PUGS sean distintas, se tomará la que corresponda al instrumento donde se establecen las determinaciones de uso y ocupación del suelo.

- **Área objeto del examen especial:**

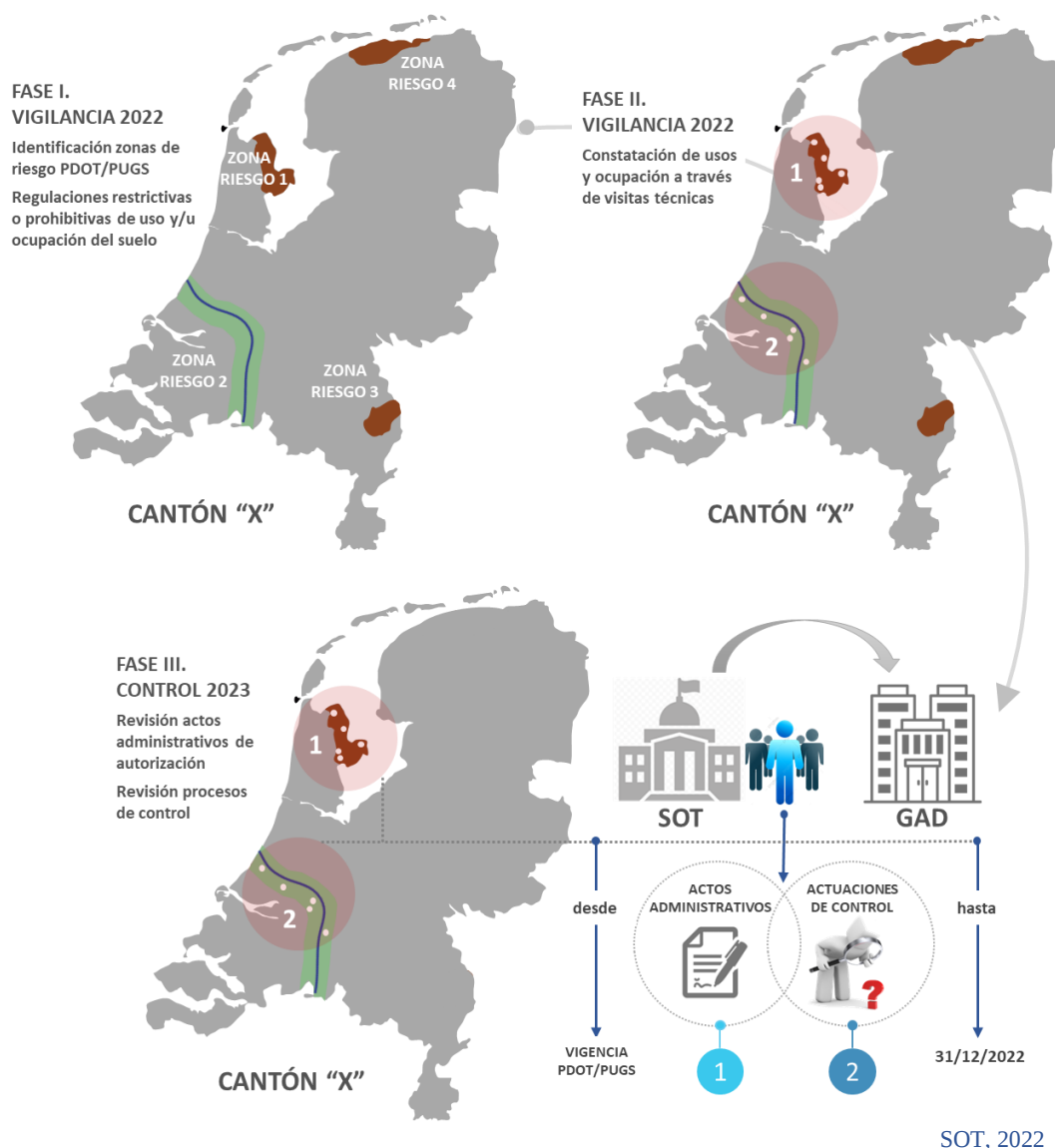
De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 31 de la Resolución No. SOT-DS-2022-021 la acción programada de control No. SOT-2023-001-APC se enmarca en las siguientes áreas de actuación: “d) Actos administrativos en el marco de la gestión de riesgos, normas de construcción cuya inobservancia ponga en riesgo la vida e integridad de las personas” y “g) Procesos de control y sanción ejecutados por los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales o metropolitanos en suelo urbano y rural”.

- **Información, instrumentos, políticas y demás documentación necesaria sobre la que se realizará el examen especial**

En la fase I de la acción (vigilancia APV-003-2022) se identificaron las regulaciones establecidas para el suelo expuesto a riesgos naturales, esto es la definición y adopción de disposiciones de carácter condicionante y/o restrictivo respecto al uso y ocupación (edificabilidad) en estas zonas.

En la fase II de la acción de vigilancia 2022 se identificaron las zonas expuestas a riesgos ocupadas por asentamientos y construcciones (edificaciones, infraestructura, etc.)

Figura 1.5 Esquematación del objetivo, periodo y proceso de ejecución de la APC-2023-001



1. Certificados de afectación y licencias urbanísticas (generalmente este documento es conocido también como línea de fábrica, informe de regulación municipal, certificado de normas particulares, normativa urbanística predial, entre otros, incluida la denominación Informe Predial de Regulaciones de Uso del Suelo - IPRUS⁴)⁵.
2. Autorización de anteproyectos y proyectos definitivos de urbanización.
3. Aprobación de planos y permisos de construcción de proyectos ejecutados o autorizados por el GAD municipal.
4. Certificados que facultan el emplazamiento de actividades diferentes a la vivienda según la calificación del uso de suelo (puede ser conocido como Registro Municipal Obligatorio).
5. De ser el caso, expedientes de los procesos de regularización de asentamientos humanos realizados en las zonas motivo del examen especial.
6. De existir, expedientes de los procesos de control y sanción iniciados por la ejecución de obras de infraestructura, edificación o construcción sin los correspondientes permisos o que incumplan o excedan lo estipulado en los permisos administrativos emitidos.

Para cada tipo de acto administrativo se requerirá, de ser el caso, el acceso a información cartográfica o información georreferenciada.

• Elementos, parámetros y criterios de cumplimiento

La información se examinará según los parámetros detallados en las tablas a continuación, utilizando los criterios siguientes:

✓ → se evidencia el cumplimiento de lo determinado en el marco legal y normativo vigente y aplicable.

✗ → no se evidencia el cumplimiento de lo determinado en el marco legal y normativo vigente y aplicable.

N/A → “no aplica”, cuando no corresponda el parámetro según el caso examinado.

En el caso de los actos administrativos emitidos se comprobarán los siguientes parámetros, dependiendo del tipo de acto administrativo:

Tabla 1.1 Parámetros por examinar según el tipo de acto administrativo emitido

No.	Documento	Parámetro	Cumplimiento SI (✓) / NO (✗) / N/A	Justificación
1.1	Certificados de afectación y licencias urbanísticas	Constan las afectaciones o limitaciones para las autorizaciones de urbanización, parcelación, construcción, aprovechamiento y uso del suelo	✓	
1.2		Se emiten acorde con lo estipulado en la regulación urbanística vigente (coeficientes de ocupación, aislamientos, alturas y uso de suelo)	✓	

⁴ Denominación señalada en la Resolución Nro.009-CTUGS-2020 “Parámetros para el procedimiento de aprobación de permisos, autorizaciones e informes previos de construcción”.

⁵ Todas estas posibles denominaciones, que dependerá de cada entidad sujeta a control, se refieren al documento expedido por la autoridad municipal que contiene las regulaciones mínimas urbanísticas y de uso del suelo a la que está sujeta un predio en particular.

No.	Documento	Parámetro	Cumplimiento SI (✓) / NO (✗) / N/A	Justificación
2.1	Autorización de anteproyectos y proyectos definitivos de urbanización	Respetar la faja de protección de 50 m hacia las riberas de los ríos, y las distancias mínimas hacia los bordes de quebradas y taludes, conforme la normativa técnica expedida por el GADM	✓	
2.2		Se cumplen con las restricciones de ocupación según la legislación y normativa correspondiente en caso de localizarse en las categorías de suelo urbano de protección o suelo rural de protección	✓	
2.3		Se aprueban de conformidad con lo establecido en la ley y el planeamiento urbanístico (coeficientes de ocupación, aislamientos, alturas y uso de suelo, cesión de suelo, obras de urbanización)	✓	
2.4		Las solicitudes de los permisos y autorizaciones se encuentren suscritas por una o un profesional con título de tercer nivel en arquitectura, ingeniería civil o especialistas en la materia	✓	
3.1	Aprobación de planos y permisos de construcción de proyectos ejecutados o autorizados por el GADM	Se cumplen con las restricciones de ocupación según la legislación y normativa correspondiente en caso de localizarse en la categoría de suelo urbano de protección y rural de protección	✓	
3.2		Se emiten acorde con lo estipulado en los permisos administrativos de habilitación del suelo (coeficientes de ocupación, aislamientos, alturas, uso de suelo)	✓	
3.3		Las solicitudes de las autorizaciones se encuentren suscritas por una o un profesional con título de tercer nivel en arquitectura, ingeniería civil o especialistas en la materia	✓	
4.1	Certificados que facultan el emplazamiento de actividades diferentes a la vivienda	Concuerda con la calificación del uso de suelo y las disposiciones vigentes especificadas para el PIT o sector de planeamiento	✓	
4.2		Las actividades autorizadas respetan la condición de suelo urbano de protección o suelo rural de protección, es decir no modificarán su condición	✓	
5	Expedientes de los procesos de regularización de asentamientos humanos	Se localizan fuera de zonas de riesgo	✓	

SOT, 2022

El equipo de trabajo del Examen Especial verificará los parámetros señalados en la *Tabla 1* según los tipos de actos administrativos que haya emitido el GAD municipal durante el periodo examinado, en caso de que no se hubiese emitido alguno de estos actos administrativos se dejará constancia de aquello en el Informe Preliminar. Sobre los parámetros 2.4 y 3.3 se constará el título de tercer nivel del profesional que suscribe las solicitudes a través de la consulta en la página de la Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (SENESCYT).

En el caso de ocupación por asentamientos humanos y edificaciones en estas zonas con condiciones de riesgo, respecto a los procesos de control y sanción que correspondía ejecutar a la entidad sujeta a control, se comprobarán los siguientes parámetros detallados en la *Tabla 2*, dependiendo del tipo de restricciones o prohibiciones.

Tabla 1.2 Parámetros por examinar respecto a los procesos de control y sanción

No.	Parámetro	Cumplimiento SI (✓) / NO (X) / N/A	Observación
6.1	¿Existen procesos de control y sanción iniciados por la ejecución de obras de infraestructura, edificación o construcción sin los correspondientes permisos de competencia de la entidad sujeta a control?		
6.2	¿Existen procesos de control y sanción iniciados por la ejecución de obras de infraestructura, edificación o construcción que incumplan o excedan lo estipulado en los permisos administrativos emitidos de competencia de la entidad sujeta a control?		

SOT, 2022

De no haberse iniciado ningún proceso se dejará constancia de este particular en el Informe Preliminar de Examen Especial, justificando la obligación del GAD de realizarlo, o en su caso, explicando que, el mismo GAD concedió los permisos, incumpliendo la norma local respectiva.

- Programación y cronograma de aplicación**

La ejecución del plan de trabajo del examen especial se desarrollará en los términos y plazos establecidos y observando lo señalado en el artículo 41 de la Resolución No. SOT-DS-2022-021.

A partir de la emisión de la orden de examen especial, el equipo contará con un término de 20 días para realizar el trabajo *in situ*, elaborar y emitir el Informe preliminar (Código: DRCA-PS-P09-F04) que corresponda al cantón asignado (el contenido del Informe se detalla en el artículo 43 de la Resolución No. SOT-DS-2022-021), mismo que será comunicado por el Jefe del Equipo a la entidad sujeta a control en el término máximo de cinco (5) días desde su emisión. Para que ésta, en un término de hasta diez (10) días, emita los criterios o elementos de descargo correspondientes (artículo 44 de la Resolución No. SOT-DS-2022-021).

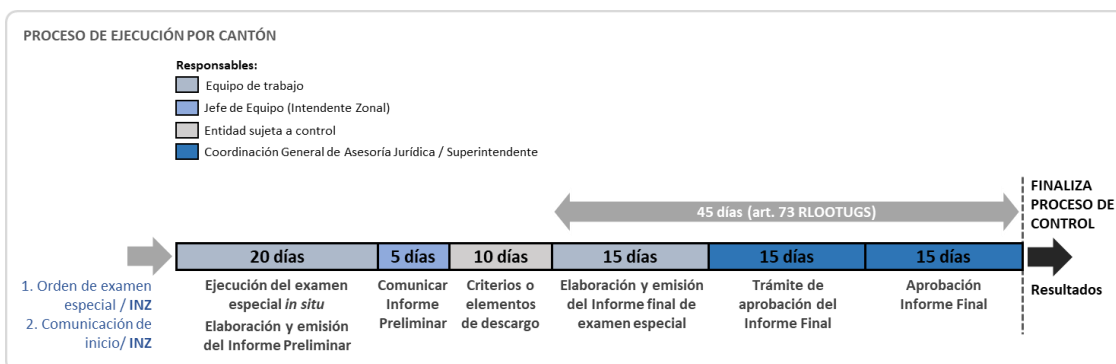
El informe preliminar tendrá anexo los papeles de trabajo que constituyen la evidencia reunida por el equipo de trabajo, necesaria para fundamentar los hallazgos, opiniones, conclusiones y recomendaciones que se presenten en el mismo.

A partir de los descargos remitidos por el GAD, el equipo de trabajo contará con un término no mayor a 15 días para valorar los descargos y elaborar el Informe Final de Examen Especial, según lo señalado en los artículos 45 y 46 de la Resolución No. SOT-DS-2022-021 y en el formato dispuesto para el efecto (Código: DRCA-PS-P09-F05).

El Informe Final de Examen Especial de acuerdo con lo señalado en el artículo 49 de la de la Resolución No. SOT-DS-2022-017 se remitirá a la Coordinación General de Asesoría Jurídica de la SOT para el análisis respectivo, y de corresponder, la posterior aprobación por la máxima Autoridad de la Institución. Se anexará al informe la documentación dispuesta en el artículo 48 de la referida Resolución.

La temporalidad establecida para la ejecución de la acción programada de control a través del mecanismo de examen especial se esquematiza a continuación:

Figura 1.6 Esquema general de la temporalidad para la ejecución de la APC No. SOT-2023-001



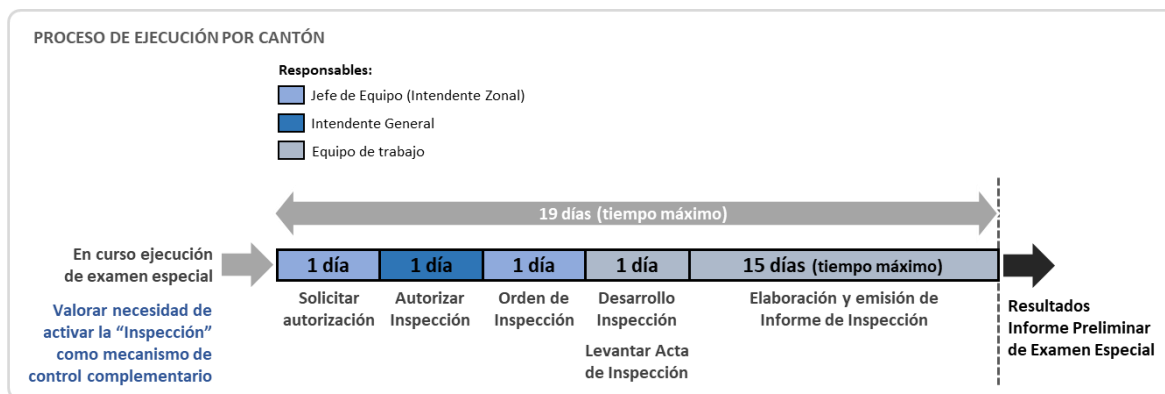
SOT, 2022

3.2 De las Inspecciones como mecanismo de apoyo

En caso de que el Equipo de trabajo valore la necesidad de complementar el mecanismo de examen especial *in situ*, excepcionalmente, contando con la autorización del Intendente General, se hará uso del mecanismo de control de **Inspección**⁶ en las obras, construcciones o proyectos que hayan sido autorizados por la entidad sujeta a control conforme a sus competencias. Para la implementación de este mecanismo se observará lo dispuesto en el Capítulo II del Título II de la Resolución No. SOT-DS-2022-021, específicamente las regulaciones para las *Inspecciones en obras, construcciones o proyectos*.

En esta diligencia se levantará el Acta de Inspección y se formulará el correspondiente Informe de Inspección, cuyos hallazgos serán considerados en los resultados del Informe Preliminar de Examen Especial y los documentos se anexarán al mismo como documentación que sustenta los hechos.

Figura 1.7 Esquema general de la temporalidad para la ejecución de la APC No. SOT-2023-001



SOT, 2022

Respecto a la temporalidad para la ejecución del mecanismo de control complementario, se deberá considerar el plazo de caducidad de la acción de control según lo indicado en el artículo 5 de la Resolución No. SOT-DS-2022-021, y de ser el caso, el artículo 47 sobre la ampliación del plazo concedido para la ejecución del examen especial contenido en la programación y cronograma de aplicación del plan de trabajo, considerando que esta ampliación únicamente puede darse hasta la emisión del Informe Preliminar de Examen Especial.

⁶ La **Inspección** es la verificación o reconocimiento de campo -in situ-, que realiza la autoridad competente del hecho o circunstancia que es objeto de control, en él se determinará su estado y demás circunstancias que interesen. El mecanismo de inspección podrá tener el carácter principal o complementario de otros mecanismos según sea el caso y a la estrategia definida. (Art. 18 de la Resolución No. SOT-DS-2022-021)

3.3 Resultados de la acción programada de control

Según lo establecido en el artículo 50 de la Resolución No. SOT-DS-2022-021, para la acción programada de control “Revisión de los procesos de control y emisión de actos administrativos respecto a la ocupación (asentamientos y construcciones) en zonas de riesgo por amenazas naturales”, se podrán obtener los siguientes resultados:

- **Observancia de la normativa legal aplicable**

En el caso de que se determine que existió el cumplimiento de las disposiciones legales y normativas en la emisión de los diferentes actos administrativos de habilitación e intervención del suelo y la construcción, y/o el GAD municipal o metropolitano, y/o de ser el caso, realizó procesos de control y sanción en cumplimiento a lo estipulado en la normativa vigente y aplicable, la o el Jefe de Equipo comunicará este particular al GAD, señalando que el resultado obtenido no limita a que la SOT realice otras acciones futuras de vigilancia o de control.

Con la aprobación del Informe final de Examen Especial y la comunicación a la entidad sujeta a control se da por finalizada la acción programada de control.

- **Inicio de un procedimiento administrativo sancionatorio**

En el caso que se determine el incumplimiento de alguna disposición legal o normativa en la emisión de los diferentes actos administrativos de habilitación e intervención del suelo y la construcción, y/o el GAD municipal o metropolitano no realizó los procesos de control y sanción que correspondían por incumplimientos a lo estipulado en la normativa vigente y aplicable, se dejará constancia de aquello en el Informe Final de Examen Especial y no será necesaria la comunicación del Informe a la entidad sujeta a control en esta fase de investigación. En el Informe se recomendará el inicio del correspondiente proceso sancionatorio.

En este caso, con la aprobación del Informe final de Examen Especial y su remisión al Intendente Zonal se da por finalizada la acción programada de control, sin que sea necesaria su comunicación a la entidad sujeta a control.

- Adicionalmente a los dos tipos de resultados descritos anteriormente, si en la revisión de los actos administrativos emitidos o procesos de control y sanción ejecutados por la entidad sujeta a control, se detecta la inobservancia de otros elementos o parámetros respecto a lo dispuesto en el ordenamiento jurídico vigente y sus normas conexas, se dejará constancia en el Informe Final de Examen Especial de este particular, para que se valore, de ser el caso, el inicio del proceso que corresponda.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 46, literal g), de la Resolución No. SOT-DS-2022-021 sobre el contenido del Informe Final de Examen Especial, concretamente las recomendaciones de fortalecimiento al proceso examinado, allí se podrán incluir sugerencias a modo general, respecto principalmente a:

- La gestión concurrente y articulada de la gestión de riesgos que incluye las acciones de prevención, reacción, mitigación, reconstrucción y transferencia, para enfrentar todas las amenazas de origen natural o antrópico que afecten al territorio.
- La necesidad urgente de adoptar obligatoriamente normas técnicas para la prevención y gestión de riesgos en sus territorios con el propósito de proteger a las personas, colectividades y la naturaleza, en sus procesos de ordenamiento territorial.

- La prohibición de regularizar asentamientos humanos en zonas de riesgo y en general en zonas en las cuales se pone en peligro la integridad o la vida de las personas.
- El fortalecimiento de la gestión de control y sanción de los GAD municipales y metropolitanos.

Sobre cualquier otro proceso relevante en el marco de las facultades de la SOT.

Entidad pública sujeta a control

La Constitución de la República del Ecuador en su artículo 264, en concordancia con los literales a), b) y j) del artículo 55 del COOTAD, dispone como competencias exclusivas de los gobiernos municipales:

- a) Planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de *regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural*.
- b) *Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón;*
[...]
- j) 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.

El artículo 54, literal e), del COOTAD indica que, son funciones de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales “Elaborar y ejecutar el plan cantonal de desarrollo, el de ordenamiento territorial y las políticas públicas en el ámbito de sus competencias y en su circunscripción territorial...”, y en su literal o) “Regular y controlar las construcciones en la circunscripción cantonal, *con especial atención a las normas de control y prevención de riesgos y desastres*”.

El artículo 140 del Código ibídem, sobre el ejercicio de la competencia de gestión de riesgos, señala “[...] *Los gobiernos autónomos descentralizados municipales adoptarán obligatoriamente normas técnicas para la prevención y gestión de riesgos en sus territorios con el propósito de proteger a las personas, colectividades y la naturaleza, en sus procesos de ordenamiento territorial*”.

La LOOTUGS en su artículo 8 establece que “El derecho a edificar es de carácter público y consiste en la capacidad de utilizar y construir en un suelo determinado de acuerdo con las normas urbanísticas y la edificabilidad asignada por el Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano”.

El artículo 91 de la LOOTUGS señala como atribuciones y obligaciones de los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos para el uso y la gestión del suelo, sin perjuicio de las competencias y facultades establecidas en la Constitución y la ley:

[...]

- 6. Emitir los permisos y autorizaciones para la habilitación e intervención del suelo y la construcción, de acuerdo con lo dispuesto por esta Ley, la normativa vigente y la planificación urbanística aplicable.

[...]

- 9. Contar con sistemas que permitan el control y seguimiento del cumplimiento de la normativa vigente, en el ámbito de sus competencias

- 10. Imponer sanciones administrativas en caso de incumplimiento de las disposiciones de la presente Ley y sus ordenanzas por parte de personas naturales y jurídicas públicas y privadas.

Los artículos 112 y 113 de la LOOTUGS detallan las infracciones leves y graves, respectivamente, sujetas al control de los gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitanos:

Art. 112.- **Infracciones leves.**- Son infracciones leves a la gestión del suelo, sin perjuicio de las que establezcan los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales o metropolitanos, las siguientes:

1. Ejecutar obras de infraestructura, edificación o construcción:
 - a) Sin los correspondientes permisos municipales o metropolitanos exigidos por la autoridad competente.
 - b) Que incumplan o excedan lo estipulado en los permisos administrativos emitidos por la autoridad competente.

[...]

Art. 113.- **Infracciones graves.**- Constituyen infracciones graves, sin perjuicio de las que establezcan los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales o metropolitanos, las siguientes:

1. Ejecutar obras de infraestructura, edificación o construcción:

[...]

- b) Sin las correspondientes autorizaciones administrativas, que supongan un riesgo para la integridad física de las personas.
- c) Que incumplan los estándares nacionales de prevención y mitigación de riesgos y la normativa nacional de construcción. En estos casos se aplicará la máxima pena prevista en el siguiente artículo.

En virtud de las competencias, funciones, atribuciones y obligaciones referidas para el nivel de gobierno cantonal, y al constituirse la SOT como una entidad técnica para la vigilancia y control de los procesos de ordenamiento territorial de todos los niveles de gobierno, y *particularmente la vigilancia y control del uso y gestión del suelo, hábitat, asentamientos humanos y desarrollo urbano que realizan los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos*, ejecutará sobre dicho nivel de gobierno, entre marzo y septiembre del año 2023, la acción programada de control “Revisión de los procesos de control y emisión de actos administrativos respecto a la ocupación (asentamientos y construcciones) en zonas de riesgo por amenazas naturales”.

Para ello, en concordancia con la vinculación de la presente acción programada de control y la acción programada de vigilancia 003 “*Revisión de la inclusión de la gestión del riesgo en los PDOT del nivel cantonal y sus correspondientes PUGS, y constatación de la ocupación en zonas de riesgo por amenazas naturales*” ejecutada en el año 2022, la muestra de gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitanos sujetos a control tomará, como insumo, los cantones en los que se hubiese encontrado hallazgos como resultado de la vigilancia y que motivaron la recomendación del inicio de un proceso de control.

Los GAD municipales que serán las entidades públicas sujetas a control son ocho (8), y en los GADM de Latacunga y Manta, se ejecutarán exámenes especiales en dos localidades, a diferencia de los otros GADM, conforme se detalla en la tabla a continuación. La forma de selección específica de la muestra se detalla en el Anexo 1 “muestra APC-001-2023” al final del presente documento.

Tabla 1.3 Detalle de GAD municipales sujetos a control por jurisdicción zonal

Zona	Provincia	DPA Cantón	GADM (entidad sujeta a control)	Localidad
Zona 1	Sucumbíos	2102	Gonzalo Pizarro	Lumbaqui
Zona 2	Pichincha	1703	Mejía	Machachi - San Antonio de Chamisa
Zona 3	Cotopaxi	0501	Latacunga	Latacunga - Zona 1
	Cotopaxi	0501		Latacunga - Zona 2
Zona 4	Manabí	1308	Manta	Manta - La Floresta y Progreso (Riberas del río Burro)
	Manabí	1308		San Mateo
Zona 5-8	Guayas	0901	Guayaquil	Monte Sinaí
Zona 6	Azuay	0113	Sevilla De Oro	Parroquia Palmas PIT 2
	Azuay	0114	Guachapala	Canal Guallabuzho
Zona 7	El Oro	0710	Piñas	La Susaya

DRCA, 2023

Ejecutante de la acción programada de control

El Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos de la SOT señala como misión de la gestión zonal en el nivel desconcentrado el “Dirigir, coordinar y ***ejecutar los procesos técnicos, jurídicos y operativos para cumplir en territorio los propósitos de*** vigilancia y ***control*** de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo...”, y como atribución y responsabilidad del Intendente Zonal “c)... *la ejecución* de los servicios ofertados por la Institución, *en el territorio* a su cargo”. Por lo que, las áreas sustantivas del nivel desconcentrado de la Superintendencia (Intendencias Zonales) actuarán como ejecutantes de la acción programada de control “Revisión de los procesos de control y emisión de actos administrativos respecto a la ocupación (asentamientos y construcciones) en zonas de riesgo por amenazas naturales”.

Para este fin, las Intendencias Zonales responsables de la ejecución de la presente acción programada de control actuarán siguiendo las disposiciones contempladas en la “Norma Técnica que regula la evaluación de procesos, la inspección y el examen especial como mecanismos de control de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo”, así como las especificadas en este procedimiento.

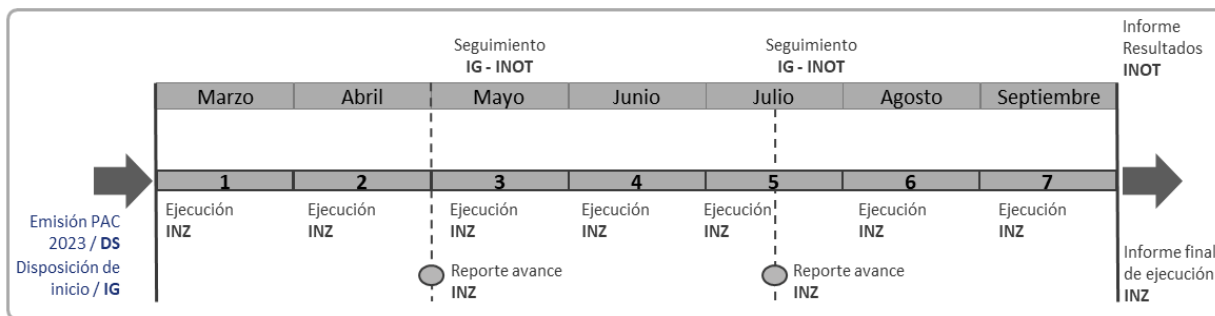
Consideraciones generales

6.1 Programación para la ejecución de la acción de control

Las Intendencias Zonales, como Unidades ejecutoras de la presente acción programada de control que iniciará en marzo de 2023 y finalizará en septiembre del mismo año, deberán formular un cronograma interno de implementación en virtud de: 1) La ubicación del GAD municipal que le corresponda examinar; 2) Los términos definidos para el mecanismo de control a utilizar; y, 3) El plazo establecido para la ejecución de la acción programada de control, intercalando en lo posible actividades con el propósito de optimizar de la mejor manera tiempo y recursos.

Además, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19 de la Resolución No. SOT-DS-2021-014, como actividades de seguimiento a la ejecución de la acción programada de control, las Intendencias Zonales presentarán un reporte de avance al finalizar el primer cuatrimestre del año 2023, así como un Informe que contenga los resultados, conclusiones y recomendaciones obtenidas de la aplicación de la acción programada al concluir el plazo de ejecución dispuesto. Adicionalmente, para esta acción programada de control se ha incluido un segundo reporte de avance, a presentarse al final de la segunda semana del mes de julio de 2023.

Figura 1.8. Esquema general del cronograma de ejecución de la Acción Programada de Control 2023-002



SOT, 2022

ACCIÓN PROGRAMADA 002

Revisión del proceso de asignación de suelo rural de expansión urbana
en la formulación del Plan de Uso y Gestión de Suelo

Procedimiento para la ejecución de la Acción Programada de Control No. SOT-2023-002-APC “Revisión del proceso de asignación de suelo rural de expansión urbana en la formulación del Plan de Uso y Gestión de Suelo”

Marco referencial

1.1. De las atribuciones y facultad de control de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo

El artículo 213 de la Constitución de la República del Ecuador (2008) establece que:

Las superintendencias son *organismos técnicos de vigilancia, auditoría, intervención y control* de las actividades económicas, sociales y ambientales, y de los servicios que prestan las entidades públicas y privadas, con el propósito de que estas actividades y servicios se sujeten al ordenamiento jurídico y atiendan al interés general. Las superintendencias actuarán de oficio o por requerimiento ciudadano. *Las facultades específicas de las superintendencias y las áreas que requieran del control, auditoría y vigilancia de cada una de ellas se determinarán de acuerdo con la ley.*

[...]

De conformidad con el artículo 95 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (LOOTUGS, 2016), la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (SOT) se crea como una entidad técnica “...para la vigilancia y control de los procesos de ordenamiento territorial de todos los niveles de gobierno, y del uso y gestión del suelo, hábitat, asentamientos humanos y desarrollo urbano que realizan los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos...”, y sus atribuciones se disponen en el artículo 96 del mismo cuerpo normativo, entre ellas:

4. Vigilar y *controlar* el cumplimiento de las disposiciones legales y normativas relativas a los procesos e instrumentos de ordenamiento territorial en todos los niveles de gobierno y la aplicación de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial en su componente de ordenamiento territorial.
5. Vigilar y *controlar* el cumplimiento de las disposiciones legales y normativas relativas al planeamiento urbanístico, el uso y la gestión del suelo urbano y rural.
6. *Controlar* la aplicación de la planificación nacional, sectorial y local, en concordancia con los instrumentos de uso y gestión del suelo, definidos en esta Ley.

[...]

7. *Controlar* que los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos impongan las sanciones administrativas previstas en esta Ley.
8. Imponer las sanciones que corresponda por incumplimiento de las disposiciones contenidas en la presente Ley, demás normativa vigente que regule el ordenamiento territorial, el uso y la gestión del suelo, el hábitat y la vivienda.

[...]

10. Evaluar el cumplimiento y la aplicación de las regulaciones nacionales y locales, con el objeto de exigir su acatamiento.

El artículo 65 del Reglamento a la LOOTUGS (2019), dispone que:

La facultad de vigilancia, control y potestad sancionatoria sobre el ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo; y, de la correcta y oportuna aplicación de los instrumentos, mecanismos y herramientas previstas en la Ley Orgánica, este reglamento, en las regulaciones nacionales emitidas por el Consejo Técnico y normativa local emitidas por los gobiernos autónomos descentralizados *será ejecutada por la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo.*

El artículo 66 del Reglamento ibídem señala que, para el ejercicio de las atribuciones de control y juzgamiento la Superintendencia deberá: “a) *Regular los mecanismos, herramientas y procedimientos de vigilancia y control que implementará...*”.

El artículo 69 del mismo Reglamento indica:

La Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, para el oportuno ejercicio de su *facultad de control*, desarrollará la vigilancia y control de los procesos de ordenamiento territorial de todos los niveles de gobierno y de los procesos de gestión y uso del suelo *mediante la planificación anual de control.*

[...]

La Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo ejercerá la vigilancia y control a través de acciones en dos ámbitos:

Acciones programadas. - Las establecidas en el plan anual aprobado por el Superintendente de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo;
[...]

El artículo 71 del Reglamento establece que, la SOT para el ejercicio de su facultad de control podrá aplicar uno o varios de los siguientes mecanismos: a) Inspección; b) Examen Especial; y c) Otros que establezca la Superintendencia”.

El artículo 4 de la Resolución No. SOT-DS-2021-014 establece las siguientes definiciones:

[...]

b) **Control.** Capacidad para velar por el cumplimiento de los estándares, normas y procedimientos establecidos por la Constitución y la Ley, atendiendo el interés general, la correcta y oportuna aplicación de lo dispuesto en el ordenamiento jurídico vigente, especialmente la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, su reglamento, y las regulaciones nacionales emitidas por el Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo.

[...]

d) **Acción Programada.** Desarrolla el conjunto de actividades y procedimientos que se ejecutarán para lograr los objetivos de la vigilancia o el control de los procesos de ordenamiento territorial, planeamiento urbanístico, uso y gestión del suelo, definiendo el propósito de las actuaciones, los responsables, el cronograma de cumplimiento y demás elementos para quien ejecutará la acción.

El artículo 11 de la Resolución ibídem establece que “La Intendencia Nacional de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo coordinará y desarrollará las propuestas por cada temática a implementarse como acción programada... Contará con el plazo máximo de cinco meses para este fin”.

Mediante Resolución No. SOT-DS-001-2022 de 03 de enero de 2022, se emitió el Plan Anual de Control de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo correspondiente al año 2022, que contiene la Acción Programada de Control No. SOT-2022-002-APC denominada “Evaluación de contenidos de los Planes de Uso y Gestión de Suelo formulados por los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos”, y que entre sus elementos revisados consta el dato respecto a la incorporación o no en los PUGS de la subclasificación del suelo rural “suelo rural de expansión urbana”; por lo que, la presente acción programada de control usa dicha información para la determinación de las entidades públicas sobre las que se aplicará la facultad de control de la SOT en el año 2023.

1.2. De la alineación con los objetivos estratégicos institucionales

El literal c) del artículo 9 de la Resolución No. SOT-DS-2021-014 señala que las acciones programadas que se desarrollen deberán estar alineadas a uno o más objetivos estratégicos institucionales de la SOT. La planificación estratégica 2022-2025 de la Institución emitida mediante Resolución No. SOT-DS-2022-010 de 11 de julio de 2022, plantea a la SOT en su Misión y Visión como:

Misión

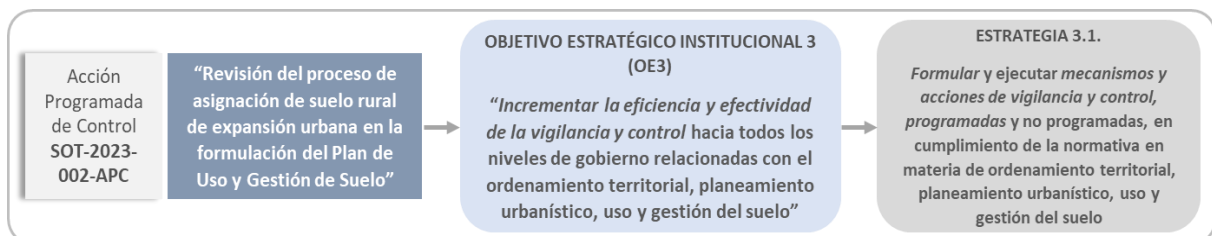
Somos una entidad técnica que precautela el interés de la ciudadanía sobre el territorio, a través de la vigilancia y control de los procesos de ordenamiento territorial, planeamiento urbanístico, uso y gestión del suelo, en el marco de la normativa legal vigente, de acuerdo a las competencias de cada nivel de gobierno.

Visión

Ser una entidad técnica, reconocida por la ciudadanía y todos los niveles de gobierno, que ejerce de forma eficiente y transparente los procesos de vigilancia y control, en el marco de la normativa legal vigente; aportando al desarrollo de territorios resilientes, autónomos, seguros, inclusivos, sustentables, ambientalmente equilibrados, y socialmente justos.

En este contexto, la acción programada “*Revisión del proceso de asignación de suelo rural de expansión urbana en la formulación del Plan de Uso y Gestión de Suelo*” se alinea al Objetivo Estratégico 3, particularmente a la Estrategia 3.1., como se muestra en la figura siguiente:

Figura 2.1 Alineación de la acción programada de control a los objetivos estratégicos institucionales



SOT, 2022

Asimismo, respecto al Plan de Creación de Oportunidades 2021–2025 (Plan Nacional de Desarrollo), en su Eje Transición Ecológica, Objetivo 11 “Conservar, restaurar, proteger y hacer un uso sostenible de los recursos naturales”, señala como una Política (11.3) Impulsar la reducción de la deforestación y

degradación de los ecosistemas a partir del uso y aprovechamiento sostenible del patrimonio natural, y dentro de sus lineamientos territoriales “E2. Establecer incentivos que disminuyan la expansión urbana, con la finalidad de proteger las superficies con vocación agropecuaria...”.

1.3. De la competencia de los gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitanos de planificar sus territorios

La Constitución de la República del Ecuador en su artículo 264 establece que, es competencia exclusiva⁷ de los gobiernos municipales “1. Planificar el desarrollo cantonal y *formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial de manera articulada con la planificación nacional*, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural”.

El artículo 415 de la Norma Suprema dispone lo siguiente: “El Estado central y los *gobiernos autónomos descentralizados adoptarán políticas integrales y participativas de ordenamiento territorial urbano y de uso del suelo, que permitan regular el crecimiento urbano*, el manejo de la fauna urbana e incentiven el establecimiento de zonas verdes”.

El artículo 54, literales c) y e), del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD, 2010) indica que, son funciones de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Cantonales:

c) Establecer el régimen de uso del suelo y urbanístico...;

[...]

e) *Elaborar y ejecutar el plan cantonal de desarrollo, el de ordenamiento territorial y las políticas públicas en el ámbito de sus competencias y en su circunscripción territorial, de manera coordinada con la planificación nacional*, regional, provincial y parroquial.

El artículo 12 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP, 2010) señala que:

La planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial es competencia de los gobiernos autónomos descentralizados en sus territorios. Se ejercerá a través de sus planes propios y demás instrumentos, en articulación y coordinación con los diferentes niveles de gobierno, en el ámbito del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa.

El artículo 44, literal b), del COPFP dispone 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 asiente en el territorio y las disposiciones normativas que se definan para el efecto.

Corresponde exclusivamente a los gobiernos municipales y metropolitanos la regulación, control y sanción respecto del uso y ocupación del suelo en el territorio del cantón. Las decisiones de ordenamiento territorial de este nivel, racionalizarán las intervenciones en el territorio de todos los gobiernos autónomos descentralizados. [...]

El artículo 48 del referido Código, sobre la vigencia de los planes, señala que “[...] *Es obligación de cada gobierno autónomo descentralizado publicar y difundir sus respectivos planes de desarrollo y de ordenamiento territorial, así como actualizarlos al inicio de cada gestión*”.

⁷ En concordancia con el literal a) del artículo 55 del COOTAD.

El numeral 3 del artículo 11 de la LOOTUGS establece que:

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos, de acuerdo con lo determinado en esta Ley, clasificarán todo el suelo cantonal o distrital, en urbano y rural y definirán el uso y la gestión del suelo. Además, 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 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.

El artículo 27 de la LOOTUGS dispone que:

Además de lo establecido en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos contendrán un plan de uso y gestión de suelo que incorporará los componentes estructurante y urbanístico.

De conformidad con el artículo 91 de la LOOTUGS, son atribuciones de los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos las siguientes:

[...]

3. Clasificar el suelo en urbano y rural, y *establecer las correspondientes subclasificaciones*, asignar los tratamientos urbanísticos, usos y las obligaciones correspondientes, de acuerdo con lo establecido en esta Ley;

[...]

5. Coordinar la gestión y uso del suelo entre cantones contiguos, y *articular las dimensiones urbana y rural* de su circunscripción territorial;

La Disposición Transitoria Quinta de la LOOTUGS dispone el plazo para que los Gobiernos Autónomos Descentralizados adecúen "...sus planes de desarrollo y ordenamiento territorial y las ordenanzas correspondientes (...)"

1.4. De la subclasificación de suelo rural: Suelo rural de expansión urbana

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

El artículo 19 de la misma Ley define que "El suelo rural es el destinado principalmente a actividades agroproductivas, extractivas o forestales, o el que por sus especiales características biofísicas o geográficas debe ser protegido o reservado para futuros usos urbanos". En este mismo artículo, en su numeral 3, se establece como uno de los cuatro tipos de suelo dentro de la subclasificación del suelo rural al "*suelo rural de expansión urbana*, que se define como:

Es el suelo rural que podrá ser habilitado para su uso urbano de conformidad con el plan de uso y gestión de suelo. El suelo rural de expansión urbana será siempre colindante con el suelo urbano del cantón o distrito metropolitano, a excepción de los casos especiales que se definan en la normativa secundaria.

La determinación del suelo rural de expansión urbana se realizará en función de las previsiones de crecimiento demográfico, productivo y socioeconómico del cantón o distrito metropolitano, y se ajustará a la viabilidad de la dotación de los sistemas públicos de soporte definidos en el plan de uso y gestión de suelo, así como a las políticas de protección del suelo rural establecidas por la autoridad agraria o ambiental nacional competente.

Con el fin de garantizar la soberanía alimentaria, *no se definirá como suelo urbano o rural de expansión urbana aquel que sea identificado como de alto valor agroproductivo por parte de la autoridad agraria nacional, salvo que exista una autorización expresa de la misma.*

Los procedimientos para la transformación del suelo rural a suelo urbano o rural de expansión urbana, observarán de forma obligatoria lo establecido en esta Ley.

Queda prohibida la urbanización en predios colindantes a la red vial estatal, regional o provincial, sin previa autorización del nivel de gobierno responsable de la vía.

El artículo 108 de la LOOTUGS señala como una **infracción muy grave** “2. La transformación de suelo rural a suelo urbano o rural de expansión urbana incumpliendo lo establecido en el artículo 19, numeral 3 de esta Ley”.

El artículo 16 del Reglamento a la LOOTUGS establece criterios de observancia obligatoria para determinar la ubicación del suelo de expansión en el componente estructurante del Plan de Uso y Gestión del Suelo, entre ellos:

[...]

c) La estructura predial, incluyendo el nivel de fraccionamiento, el tamaño de los predios y *los lineamientos establecidos por el ente rector agropecuario nacional en materia de seguridad alimentaria y productividad agrícola.*

[...]

e) El impacto que los nuevos desarrollos puedan causar a áreas protegidas o ecosistemas frágiles, a sistemas de dominio hídrico público, bordes costeros, áreas de conservación natural y cultural, áreas productivas o actividades extractivas.

[...]

j) ***Para incorporar suelo rural al suelo rural de expansión urbana o al suelo urbano, los gobiernos autónomos descentralizados deberán excluir suelo ocupado por actividades agrícolas-productivas, de conservación, de protección, de riesgos, ambientales, patrimoniales, acogiendo lo previsto en la legislación nacional y sectorial competente.***

El artículo 4 de la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales (LOTRYTA, 2016) en su primer inciso define a la “Tierra rural” como:

“...una extensión territorial que se encuentra ubicada fuera del área urbana, cuya aptitud presenta condiciones biofísicas y ambientales para ser utilizada en producción agrícola, pecuaria, forestal, silvícola o acuícola, actividades recreativas, ecoturísticas, de conservación o de protección agraria; y otras actividades productivas **en las que la Autoridad Agraria Nacional ejerce su rectoría.** Se exceptúan las áreas reservadas de seguridad, las del sistema nacional de áreas protegidas, áreas de protección y conservación hídrica, bosques y vegetación protectores públicos, privados y comunitarios, patrimonio forestal del Estado y las demás reconocidas o declaradas por la Autoridad Ambiental Nacional”.

El artículo 6 de la mentada Ley establece lo siguiente:

[...]

A fin de garantizar la soberanía alimentaria, *los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos pueden declarar zonas industriales y de expansión urbana en suelos rurales que no tienen aptitudes para el desarrollo de actividades agropecuarias.*

Para este efecto **la Autoridad Agraria Nacional**, de conformidad con la Ley y **previa petición del Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano competente**, en el plazo de noventa días siguientes a la petición, *mediante informe técnico que determine tales aptitudes, autorizará, el cambio de la clasificación de suelos rurales de uso agrario a suelos de expansión urbana* o zona industrial.

Será nula de pleno derecho toda declaratoria de zonas industriales o de expansión urbana que no cumpla con lo dispuesto en el inciso anterior. En caso que la declaratoria efectuada por el Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano provoque daños en los suelos fértiles, corresponderá la inmediata remediación y ejercicio del derecho de repetición para quienes emitieron la decisión.

El inciso l) del artículo 32 de la ley ibídem dispone entre las competencias y atribuciones de la Autoridad Agraria Nacional:

l) Proteger la tierra rural con aptitud agraria del cambio de uso del suelo. Excepcionalmente, con sujeción a la Ley, emitir informe previo para autorizar o no este cambio para expansión urbana o uso industrial de conformidad con el ordenamiento territorial. Además *está prohibido el cambio de uso del suelo rural con vocación o aptitud agraria o que cuente con infraestructura pública de riego o productiva permanente.*

El artículo 44 de la LOTRYTA acerca de la planificación productiva indica en su segundo inciso que “[...] **La ampliación de las zonas urbanas en tierras rurales de aptitud agraria, sin contar con la autorización de la Autoridad Agraria Nacional prevista en la Ley, carece de validez** y no tiene efecto jurídico”.

El artículo 113 de la LOTRYTA establece que para el control de la expansión urbana en predios rurales:

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales o metropolitanos, en concordancia con los planes de ordenamiento territorial... no pueden aprobar proyectos de urbanizaciones o ciudadelas, en tierras rurales en la zona periurbana con aptitud agraria o que tradicionalmente han estado dedicadas a actividades agrarias, sin la autorización de la Autoridad Agraria Nacional.

Las aprobaciones otorgadas con inobservancia de esta disposición carecen de validez y no tienen efecto jurídico, sin perjuicio de las responsabilidades de las autoridades y funcionarios que expidieron tales aprobaciones.

El artículo 3 del Reglamento a la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales, dispone las condiciones para determinar el cambio de la clasificación del uso del suelo rural:

La Autoridad Agraria Nacional o su delegado, en el plazo establecido en la Ley, a solicitud del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal o Metropolitano competente, expedirá el informe técnico que autorice el cambio de clasificación de suelo rural de uso agrario a suelo de

expansión urbana o zona industrial; al efecto además de la información constante en el respectivo catastro rural, tendrá en cuenta las siguientes restricciones:

- a) *Que la zona objeto de análisis no cuente con infraestructura pública de riego o productiva permanente;*
- b) *Que el suelo no tenga aptitud agrícola o tradicionalmente no se haya dedicado a actividades agrícolas; y,*
- c) *Que la zona no forme parte de territorios comunales o ancestrales.*

Mediante Acuerdo Ministerial⁸ No. 214 suscrito con fecha 21 de octubre de 2019 el Ministerio de Agricultura y Ganadería establece el procedimiento para la gestión del cambio de uso de suelo el mismo que "...deberá sustanciarse dentro del plazo de noventa (90) días de admitida a trámite la solicitud de cambio de uso de suelo", y determina los requisitos que deben presentar los GAD para el trámite respectivo.

El artículo 7 de la Resolución Nro. 0005-CTUGS-2020 emitida por el Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo el 20 de febrero de 2020 determina que la finalidad del Plan de Uso y Gestión de Suelo es:

[...] planificar el uso y aprovechamiento eficiente, equitativo, racional y equilibrado del suelo urbano y rural, **especialmente del suelo rural de expansión urbana**, que promueva el uso y aprovechamiento responsable de las vocaciones del suelo; generar suelo para vivienda especialmente de interés social y los sistemas públicos de soporte; hacer cumplir el régimen de derechos y deberes de la propiedad y el reparto equitativo de cargas y beneficios en el desarrollo urbano [...].

El artículo 24 de la referida Resolución Nro. 0005-CTUGS-2020, establece que "El suelo rural de expansión urbana será siempre colindante al suelo urbano definido a nivel municipal o metropolitano, salvo excepciones plenamente justificadas en un Plan Parcial específico y *autorizadas por el ente rector agrario* [...]".

Objeto y ámbito de aplicación

2.1 Objeto

La Acción Programada de Control No. SOT-2023-002-APC está orientada al análisis y verificación del acatamiento de las disposiciones legales y normativas relativas al proceso de asignación de suelo rural de expansión urbana en el Plan de Uso y Gestión de Suelo, con el objeto de coadyuvar al cumplimiento de los fines de la LOOTUGS, principalmente los relacionados con la garantía de la soberanía alimentaria y la promoción del uso eficiente, equitativo, racional y equilibrado del suelo urbano y rural para proteger los valores paisajísticos, patrimoniales y naturales del territorio y lograr un desarrollo sustentable.

2.2 Ámbito de aplicación

La Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, para el oportuno ejercicio de su facultad de control, ejecutará en el año 2023 la acción programada "Revisión del proceso de asignación de suelo rural de expansión urbana en el Plan de Uso y Gestión de Suelo" instrumentos formulados por los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos, con énfasis en determinar si la subclasificación del suelo rural de expansión urbana, en los cantones donde se haya

⁸ <http://servicios.agricultura.gob.ec/mag01/pdfs/aministerial/2019/214-2019.pdf>

incorporado este tipo de suelo, fue realizada en función del proceso determinado en el marco legal y normativo vigente y aplicable.

Mecanismo de control y parámetros de ejecución

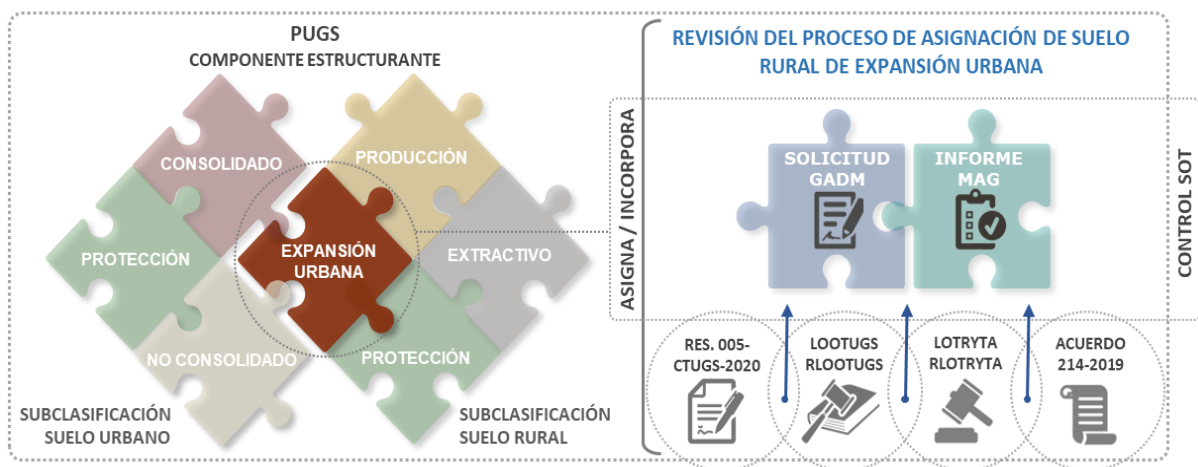
Para la ejecución de la acción programada de control “Revisión del proceso de asignación de suelo rural de expansión urbana en la formulación del Plan de Uso y Gestión de Suelo” se aplicará el mecanismo de control de *evaluación de procesos*⁹ dispuesto en la Resolución No. SOT-DS-2022-021 del 04 de octubre de 2022 por la que se expidió la “Norma Técnica que regula la evaluación de procesos, la inspección, y el examen especial como mecanismos de control de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo”.

A las regulaciones contempladas en la Resolución No. SOT-DS-2022-021 se integrarán obligatoriamente los parámetros que en el presente procedimiento se detallen.

Una vez el Intendente General, de conformidad con el literal a) del artículo 6 de la Resolución No. SOT-DS-2022-021, dé la disposición de inicio de la acción programada de control No. SOT-2023-002-APC constante en el Plan Anual aprobado por la máxima autoridad, la Unidad ejecutora de la SOT procederá con su implementación.

Esta acción programada de control contempla la siguiente estructura (ver figura 1):

Figura 2.2 Esquemización de la acción programada de control No. SOT-2023-002-APC



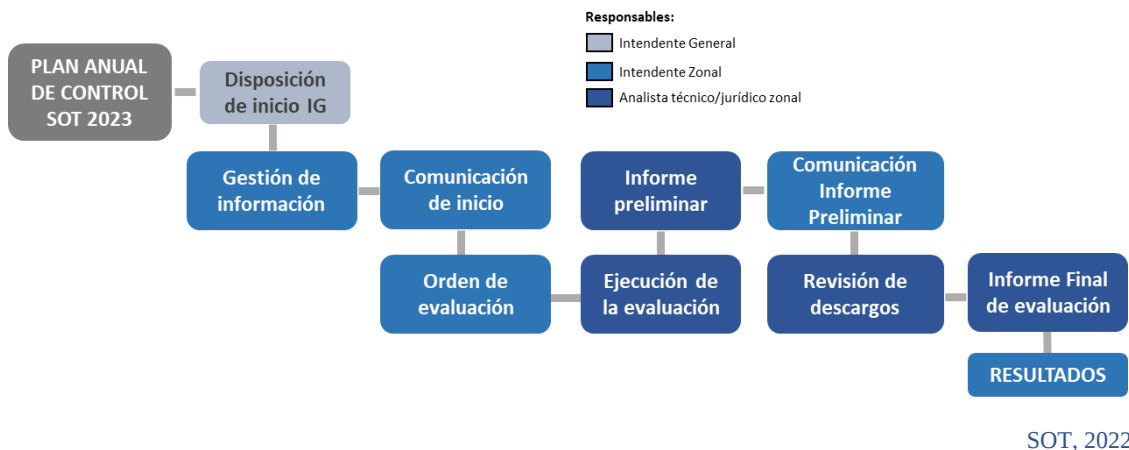
SOT, 2022

Revisión de los procesos de transformación del suelo realizados por los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos

En la presente acción programada de control, sustentada en el marco legal y normativo antes referido, se analizará y verificará los procedimientos técnicos y administrativos realizados por los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales o metropolitanos, los que, cumpliendo con el debido proceso, previo a la asignación o incorporación de suelo rural de expansión urbana en su Plan de Uso y Gestión de Suelo, debieron solicitar la correspondiente autorización (Informe favorable) a la Autoridad Agraria Nacional (Ministerio de Agricultura y Ganadería – MAG como ente rector).

⁹ La **Evaluación de procesos** es el análisis y verificación documental que se realiza sobre un expediente administrativo de ordenamiento territorial, planeamiento urbanístico, uso y gestión del suelo, buscando determinar, si las actuaciones ejecutadas han sido realizadas conforme al ordenamiento jurídico.

Figura 2.3 Proceso general de ejecución de la acción programada de control No. SOT-2023-002-APC



- **Área de evaluación:**

Conforme a lo dispuesto en el artículo 8 de la Resolución No. SOT-DS-2022-021, la acción programada de control No. SOT-2023-002-APC se enmarca en el área de evaluación “f) Procesos de transformación de suelo rural a suelo urbano o rural de expansión urbana”.

- **Gestión de la información necesaria:**

Todas las solicitudes se realizarán en el marco de ejecución de las acciones programadas de la SOT (Plan Anual de Control SOT 2023), y se ampararán en la obligatoriedad de los Gobiernos Autónomos Descentralizados de remitir información conforme lo determina el Artículo 96, numeral 9 de la LOOTUGS.

La información que se solicitará los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales o metropolitanos sujetos a control es la siguiente:

- Expediente completo correspondiente al trámite de solicitud de cambio de suelo rural a suelo rural de expansión urbana, realizada por el GAD municipal o metropolitano y dirigida al Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) en el marco de formulación de su Plan de Uso y Gestión de Suelo (PUGS). Este expediente al menos deberá contener:
 - i) Levantamiento planimétrico o topográfico de la delimitación precisa de la zona de interés que fue objeto de la solicitud de cambio de suelo (en formato digital de preferencia en extensión .shp, datum WGS 84, sistema de coordenadas UTM).
 - ii) Certificación obtenida de la Autoridad Ambiental Nacional respecto a la intersección de la zona de interés objeto de la solicitud de cambio de suelo con el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP), Patrimonio Forestal del Estado (PFE), Bosques y Vegetación Protectora (BVP). Para los cantones localizados en la franja marino-costera y cuando el área de interés objeto de la solicitud de cambio de suelo colinde con zonas de playa y bahía, se requerirá la certificación de Playa y Bahía otorgada por la Autoridad de Acuacultura¹⁰.
 - iii) Informe Técnico elaborado por el GAD municipal o metropolitano que respaldó la solicitud de cambio de suelo dirigida al MAG.

¹⁰ En mayo de 2017 se crea el Ministerio de Acuacultura, en el año 2018 es eliminado, y actualmente existe el Viceministerio de Acuacultura y Pesca como parte del Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca (MPCEIP).

- iv) Documento de notificación de la autorización de cambio de suelo suscrito por el delegado de la Autoridad Agraria Nacional.
- v) Información cartográfica, de preferencia en formato shapefile, correspondiente a la clasificación y subclasificación del suelo urbano y rural del cantón, conforme a lo establecido en el Plan de Uso y Gestión del Suelo aprobado y vigente, en caso de que ésta no haya sido registrada en la plataforma IPSOT.
- En la solicitud dirigida al GAD, se señalará que, en caso de que el suelo definido en el PUGS como *suelo rural de expansión urbana* ya hubiese existido bajo otra denominación que exprese las características de dicho suelo, esto haya sido previo a la entrada en vigencia de la LOOTUGS el 05 de julio de 2016, y únicamente se hubiese acogido en el PUGS bajo la actual conceptualización, el GAD municipal o metropolitano deberá remitir toda la información que respalde dicho proceso, particularmente el **acto administrativo** que corrobore que el suelo que adquirió la categoría de suelo rural de expansión urbana fue definido con anterioridad al señalamiento en la Ley de contar con la autorización por parte de la Autoridad Agraria Nacional.
 - En este último caso, se requerirá también al GAD que remitan en formato digital los límites de la clasificación del suelo cantonal previa al PUGS, de preferencia en formato shapefile.
- Además de la solicitud de información realizada a los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales o metropolitanos se gestionará:
- Con la Autoridad Agraria Nacional a través de las Direcciones Distritales respectivas:
Las solicitudes recibidas por parte de los GAD que corresponda (de acuerdo con la tabla 3), respecto al cambio de clasificación de suelo rural a suelo rural de expansión urbana desde marzo de 2016, fecha en la que entra en vigencia la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales, y las respuestas o Informes que se hayan emitido en el marco de dichas solicitudes, autorizando o negando el cambio de clasificación. Para los señalamientos favorables deberá constar el Informe Técnico de campo¹¹ que motivó la autorización y el Acta de reunión emitida por la mesa técnica de trabajo¹².
 - Con la Autoridad Ambiental Nacional a través de las Unidades desconcentradas:
Las delimitaciones correspondientes del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP), Patrimonio Forestal del Estado (PFE), Bosques y Vegetación Protectora (BVP) detallando la fecha de incorporación en estas categorías, para los cantones motivo de las acciones programadas de control en su jurisdicción territorial (conforme a la tabla 3).

El Intendente Zonal podrá, en la solicitud inicial, requerir otra información que estime pertinente para el cumplimiento de la acción programada de control, siempre y cuando ésta se defina con claridad y se enmarque en el objetivo de la acción programada. Deberá coordinar con la Intendencia Nacional de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo Rural la información a incorporar previo a realizar la solicitud.

¹¹ Artículo 8 del Acuerdo Ministerial Nro. 214-2019 del MAG.

¹² Artículo 9 del Acuerdo Ministerial Nro. 214-2019 del MAG.

- **Comunicación de inicio a la entidad sujeta a control:**

Como lo señala el artículo 11 de la Resolución No. SOT-DS-2022-021, el Intendente Zonal deberá comunicar por una sola vez a la entidad sujeta a control el inicio de la acción programada “Revisión del proceso de asignación de suelo rural de expansión urbana en la formulación del Plan de Uso y Gestión de Suelo” a través del mecanismo de control de evaluación de procesos.

Esta comunicación contendrá lo indicado en el referido artículo 11 (formato Código: DRCA-PS-P07-F02), y el documento será considerado como parte sustancial del expediente investigativo y se anejará a la documentación que se entregue al Analista o Especialista técnico y Analista Jurídico Zonal designados para ejecutar la evaluación del proceso.

- **Orden de evaluación:**

Cada Intendente Zonal de la SOT, una vez recibida la información gestionada ante el GAD municipal o metropolitano y la Autoridad Agraria Nacional, paralelamente a la comunicación de inicio a la entidad sujeta a control, procederá con la emisión de la correspondiente Orden de evaluación del proceso (una orden por cada entidad sujeta a control o cantón). Esta Orden se emitirá al Analista o Especialista técnico que realizará la evaluación en colaboración con el Analista Jurídico Zonal.

El contenido de la Orden de evaluación se sujetará a lo dispuesto en el artículo 10 de la Resolución No. SOT-DS-2022-021 y el formato establecido para el efecto (Código: DRCA-PS-P07-F02).

A la Orden de trabajo se acompañará toda la información que va a ser objeto de la evaluación y que fue remitida por el GAD municipal o metropolitano y los entes rectores respectivos, también se indicará al o los responsables de la evaluación del proceso la fecha de inicio de la evaluación y fecha máxima para presentar los resultados preliminares de la evaluación. Para este fin se establece el término de 15 días, tal como se muestra en la figura 2.4 sobre la temporalidad de la ejecución de la acción programada de control “Revisión del proceso de asignación de suelo rural de expansión urbana en la formulación del Plan de Uso y Gestión de Suelo”.

3.1 Ejecución de la acción programada de control mediante el mecanismo de evaluación de procesos:

Primera Fase: Fase de revisión Previa

Una vez recibida la orden de evaluación de procesos por parte del Intendente Zonal, el o los funcionarios responsables iniciarán con la revisión de los instrumentos, principalmente el PUGS y en caso de existir la información cartográfica de la clasificación y subclasificación del suelo del cantón. Complementariamente, y de ser necesario revisarán el PDOT y la Ordenanza de aprobación de los instrumentos. Esta información corresponderá a la verificada por la Intendencia Nacional de Información Territorial (INIT), y almacenada en la plataforma de registro IPSOT.

En los instrumentos se identificará:

- Si el suelo rural de expansión urbana se trata de una nueva delimitación/asignación/incorporación de esta categoría en el Plan o el GAD en su análisis refiere que esta categoría de suelo ya existía delimitada mediante un acto administrativo anterior o asignado en el instrumento previo al PUGS.

- El área definida como nuevo suelo rural de expansión urbana, o en su defecto, la que ya existía y únicamente se acogió en el Plan.
- Si sobre el suelo bajo la categoría de suelo rural de expansión urbana no se refieren características netamente agrarias.

Segunda Fase: Fase de evaluación del proceso

De la información remitida por el GAD municipal o metropolitano, la Autoridad Agraria Nacional y la Autoridad Ambiental Nacional, se revisarán y analizarán en los expedientes los parámetros detallados en las tablas a continuación, utilizando los criterios siguientes:

✓ → se evidencia el cumplimiento de lo determinado en el marco legal y normativo vigente y aplicable.

✗ → no se evidencia el cumplimiento de lo determinado en el marco legal y normativo vigente y aplicable.

Tabla 2.1 Elementos para evaluar en la ejecución de la APC No. SOT-2023-002

No.	Entidad responsable	Parámetro que se constata	SI (✓) / NO (✗)	Datos	Observaciones
1	GAD	Documento de solicitud de cambio de clasificación de suelo rural de uso agrario a suelo de expansión urbana dirigida por el GAD municipal o metropolitano al titular de la Subsecretaría de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales del MAG ¹³ .	✓	As = ? As = Área solicitada de cambio de clasificación	
2	MAG	En el Informe Técnico de campo que motivó la autorización, se evidencia que el área no concurre en ninguna de las siguientes restricciones: a) Que la zona objeto de análisis no cuente con infraestructura pública de riego o productiva permanente; b) Que el suelo no tenga aptitud agrícola o tradicionalmente no se haya dedicado a actividades agrícolas; y, c) Que la zona no forme parte de territorios comunales o ancestrales.	✓	N/A	
3		Informe Técnico de autorización ¹⁴ suscrito por la Unidad ¹⁵ del ente rector agrario sobre el cambio en la clasificación del suelo rural de uso agrario a suelo rural de expansión urbana conforme a lo establecido en el marco legal vigente ¹⁶ .	✓	Fa = Fecha de autorización Aa = ? Aa = Área autorizada para cambio de clasificación	

¹³ Los requisitos que el GAD municipal o metropolitano debe presentar como anexos a la solicitud de cambio de uso de suelo constan en el artículo 3 del Acuerdo Ministerial Nro. 214-2019 del MAG.

¹⁴ Observando particularmente lo dispuesto en los artículos 6 y 32 (literal l) de la LOTRYTA, el artículo 3 del Reglamento General para la aplicación de la Ley, y el Acuerdo Ministerial Nro. 214-2019 del MAG.

¹⁵ El Acuerdo Ministerial Nro. 214-2019 del MAG en su artículo 9, último inciso, señala que el Informe Técnico de Autorización de Cambio de Suelo será emitido por la Dirección de Redistribución de Tierras.

¹⁶ El proceso debe sustanciarse dentro del plazo de 90 días de admitida a trámite la solicitud realizada por el GADM de acuerdo con lo dispuesto en el Artículo 6 de la LOTRYTA y artículo 1 del Acuerdo Ministerial Nro. 214-2019 del MAG.

No.	Entidad responsable	Parámetro que se constata	SI (✓) / NO (X)	Datos	Observaciones
4	GAD	La zona delimitada objeto de la solicitud de cambio de suelo y aprobada por el MAG corresponde a la incorporada como suelo rural de expansión urbana en el PUGS.	✓	As = Aa = Aeu Aeu = Área definida en el PUGS como SREU	
5	GAD	La Ordenanza que sanciona el PUGS fue emitida en una fecha posterior a la autorización por parte de la Autoridad Agraria Nacional.	✓	Fo > Fa Fo = Fecha de emisión de la Ordenanza	
6	GAD / MAATE / MAG	Se constata, a partir de la información remitida por el MAATE, que la zona incorporada/asignada/delimitada como suelo rural de expansión urbana no se intercepta con ecosistemas frágiles parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP), Patrimonio Forestal del Estado (PFE), Bosques y Vegetación Protectora (BVP).	✓	Ap = ? Ap = Área de intercepción entre el SREU y ecosistemas frágiles	

SOT, 2022

En caso de que el GAD municipal o metropolitano sostenga que el suelo adquirió la categoría de suelo rural de expansión urbana (o denominaciones semejantes bajo una conceptualización similar) en la información que debió remitir el GAD municipal o metropolitano se constatará:

Tabla 2.2 Elementos para evaluar en la ejecución de la APC No. SOT-2023-002 (opción 2)

No.	Parámetro que se constata	SI (✓) / NO (X)	Datos	Observaciones
1	El GAD emitió un acto administrativo previo a la LOOTUGS que se mantuvo vigente hasta la emisión del PUGS que corrobore que el suelo que adquirió la categoría de suelo rural de expansión urbana fue definido con anterioridad al señalamiento en la Ley de contar con la autorización por parte de la Autoridad Agraria Nacional.	✓	Ad = ? Ad = Área definida con anterioridad que adquiere la categoría de SREU	
2	La zona señalada en el acto administrativo emitido por el GAD corresponde a la incorporada como suelo rural de expansión urbana en el PUGS.	✓	Ad = Aeu Aeu = Área definida en el PUGS como SREU	
3	No existe una negativa por parte de la Autoridad Agraria Nacional respecto al cambio de clasificación del suelo rural de uso agrario a suelo de expansión urbana.	✓	Fecha de la negativa en caso de existir	
4 *	Se constata a partir de la información remitida por el MAATE que el suelo definido como suelo rural de expansión urbana no se intercepta con ecosistemas frágiles parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP), Patrimonio Forestal del Estado (PFE), Bosques y Vegetación Protectora (BVP).	✓	Ap = ? Ap = Área de intercepción entre el SREU y ecosistemas frágiles	

SOT, 2022

El análisis y los resultados de la evaluación de los parámetros definidos en uno u otro caso del proceso de definición del suelo rural de expansión urbana se desarrollarán en los Informes respectivos.

3.2 Temporalidad de ejecución:

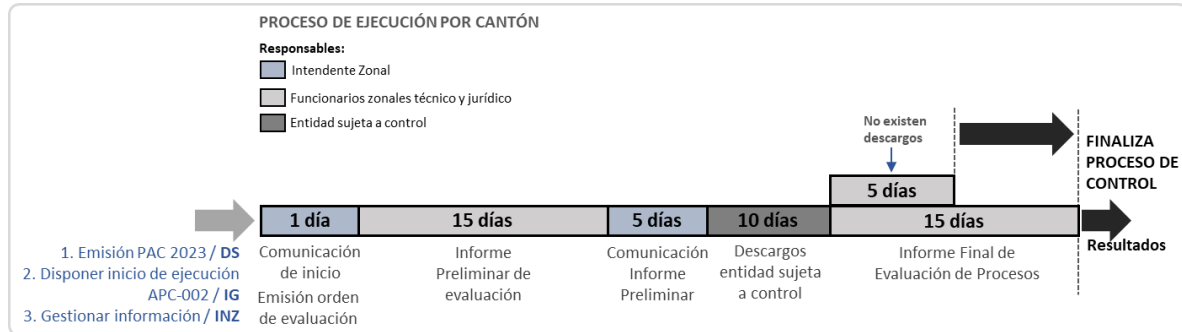
A partir de la emisión de la orden de evaluación, los funcionarios responsables elaborarán y emitirán el Informe preliminar de evaluación de procesos (formato Código: DRCA-PS-P07-F03) que corresponda al cantón asignado (el contenido del Informe se detalla en el artículo 13 de la Resolución No. SOT-DS-2022-021), mismo que será comunicado por el Intendente Zonal a la entidad sujeta a control para que presente los descargos correspondientes (artículo 14 de la Resolución No. SOT-DS-2022-021), a partir de los descargos remitidos por el GAD el Analista o Especialista técnico en colaboración con el Analista

* El artículo 4 de la LOTRYTA excluye de la tierra rural a las áreas del sistema nacional de áreas protegidas, áreas de protección y conservación hídrica, bosques y vegetación protectores públicos, privados y comunitarios, patrimonio forestal del Estado y las demás reconocidas o declaradas por la Autoridad Ambiental Nacional.

Jurídico Zonal responsables de la evaluación, elaborarán y suscribirán el Informe Final de evaluación de procesos según lo señalado en los artículos 15 y 16 de la Resolución No. SOT-DS-2022-021 y en el formato dispuesto para el efecto (Código: DRCA-PS-P07-F04).

La temporalidad establecida para la ejecución de la acción programada de control a través del mecanismo de evaluación de procesos se esquematiza a continuación:

Figura 2.4 Esquema general de la temporalidad para la ejecución de la APC No. SOT-2023-002 *



* Los términos establecidos no impiden intercalar actividades para ejecutar acciones paralelas respecto a la evaluación del proceso de distintas entidades sujetas a control

SOT, 2022

3.3 Resultados de la acción programada de control:

Según lo establecido en el artículo 17 de la Resolución No. SOT-DS-2022-021, para la acción programada de control “Revisión del proceso de asignación de suelo rural de expansión urbana en la formulación del Plan de Uso y Gestión de Suelo”, se podrán obtener los siguientes resultados:

– Observancia de la normativa legal aplicable

En el caso que se determine que existió el cumplimiento de las disposiciones legales y normativas en el proceso de asignación o incorporación de suelo rural de expansión urbana en el PUGS, esto es que, el GAD municipal o metropolitano contó con la debida autorización de la Autoridad Agraria Nacional, o en su defecto, justificó que dicha subclasificación de suelo rural ya existía definida con anterioridad a la vigencia de la LOOTUGS, ante lo cual, la o el Intendente Zonal comunicará este particular, señalando que el resultado obtenido no limita a que la SOT realice otras acciones futuras de vigilancia o de control.

Con la emisión del Informe final de evaluación de procesos, su remisión al Intendente Zonal y la comunicación por parte de éste a la entidad sujeta a control, se da por finalizada la acción programada de control.

– Inicio de un procedimiento administrativo sancionatorio

En el caso que se determine el incumplimiento a alguna disposición legal o normativa durante el proceso de asignación o incorporación de suelo rural de expansión urbana en el PUGS y la misma pueda ser considerada como una infracción determinada en la LOOTUGS, se dejará constancia de aquello en el Informe Final de evaluación de procesos y no será necesaria la comunicación del Informe a la entidad sujeta a control en esta fase de investigación. En el Informe se recomendará el inicio del correspondiente proceso sancionatorio.

En este caso, con la emisión del Informe final de evaluación de procesos y su remisión al Intendente Zonal se da por finalizada la acción programada de control, sin que sea necesaria su comunicación a la entidad sujeta a control.

- Adicionalmente a los dos tipos de resultados descritos anteriormente, si en la revisión de los expedientes sobre las autorizaciones para la transformación del suelo (suelo rural a suelo rural de expansión urbana), concretamente el Informe técnico de autorización emitido por parte de la Autoridad Agraria Nacional, se detecta una presunta inobservancia a lo señalado en el artículo 3 del Reglamento General para la aplicación de la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales, y otras normas conexas como el Acuerdo Ministerial 214-2019, se dejará constancia en el Informe Final de evaluación de procesos de este particular, para de ser el caso, se valore el inicio del proceso que corresponda contra el Ministerio de Agricultura y Ganadería.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 16, literal i) numeral 1, de la Resolución No. SOT-DS-2022-021 sobre el contenido del Informe Final de evaluación de procesos, concretamente las recomendaciones de fortalecimiento al proceso evaluado, allí se podrán incluir sugerencias a modo general, respecto principalmente a:

- La importancia de generar información cartográfica a nivel local en el marco de la formulación/actualización de los instrumentos de ordenamiento territorial, planeamiento urbanístico, uso y gestión del suelo.
- La obligatoriedad de formular Planes Parciales en suelo rural de expansión urbana.
- La necesidad de contar con información catastral actualizada para la definición del suelo rural de expansión urbana.

Entidad pública sujeta a control

La Constitución de la República del Ecuador en su artículo 264 establece que, es competencia exclusiva de los gobiernos municipales “1. Planificar el desarrollo cantonal y *formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial de manera articulada con la planificación nacional*, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural”.

El artículo 54, literales c) y e), del COOTAD indica que son funciones de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Cantonales:

- b) Establecer el régimen de uso del suelo y urbanístico...;

[...]

- e) *Elaborar y ejecutar el plan cantonal de desarrollo, el de ordenamiento territorial y las políticas públicas en el ámbito de sus competencias y en su circunscripción territorial, de manera coordinada con la planificación nacional*, regional, provincial y parroquial.

El artículo 12 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP, 2010) señala que:

La planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial es competencia de los gobiernos autónomos descentralizados en sus territorios. Se ejercerá a través de sus planes propios y demás instrumentos, en articulación y coordinación con los diferentes niveles de gobierno, en el ámbito del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa.

El artículo 44, literal b), del COPFP dispone que:

[...]

Corresponde exclusivamente a los gobiernos municipales y metropolitanos la regulación, control y sanción respecto del uso y ocupación del suelo en el territorio del cantón. Las decisiones de ordenamiento territorial de este nivel, racionalizarán las intervenciones en el territorio de todos los gobiernos autónomos descentralizados. [...]

El numeral 3 del artículo 11 de la LOOTUGS establece que “*Los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos, de acuerdo con lo determinado en esta Ley, clasificarán todo el suelo cantonal o distrital, en urbano y rural y definirán el uso y la gestión del suelo. [...]*”.

El artículo 27 de la LOOTUGS dispone que:

Además de lo establecido en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos contendrán un plan de uso y gestión de suelo que incorporará los componentes estructurante y urbanístico.

De conformidad con el artículo 91, numeral 3, de la LOOTUGS, es atribución de los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos “*Clasificar el suelo en urbano y rural, y establecer las correspondientes subclasificaciones, asignar los tratamientos urbanísticos, usos y las obligaciones correspondientes, de acuerdo con lo establecido en esta Ley*”.

La Disposición Transitoria Quinta de la LOOTUGS dispone el plazo para que los Gobiernos Autónomos Descentralizados adecúen “...sus planes de desarrollo y ordenamiento territorial y las ordenanzas correspondientes (...)”.

En virtud de las competencias, funciones, atribuciones y obligaciones referidas para el nivel de gobierno autónomo descentralizado municipal y metropolitano, y al constituirse la SOT como una entidad técnica para la vigilancia y control de los procesos de ordenamiento territorial de todos los niveles de gobierno, *y particularmente la vigilancia y control del uso y gestión del suelo, hábitat, asentamientos humanos y desarrollo urbano que realizan los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos*, ejecutará en el año 2023, sobre dicho nivel de gobierno, la acción programada de control “Revisión del proceso de asignación de suelo rural de expansión urbana en la formulación del Plan de Uso y Gestión de Suelo”.

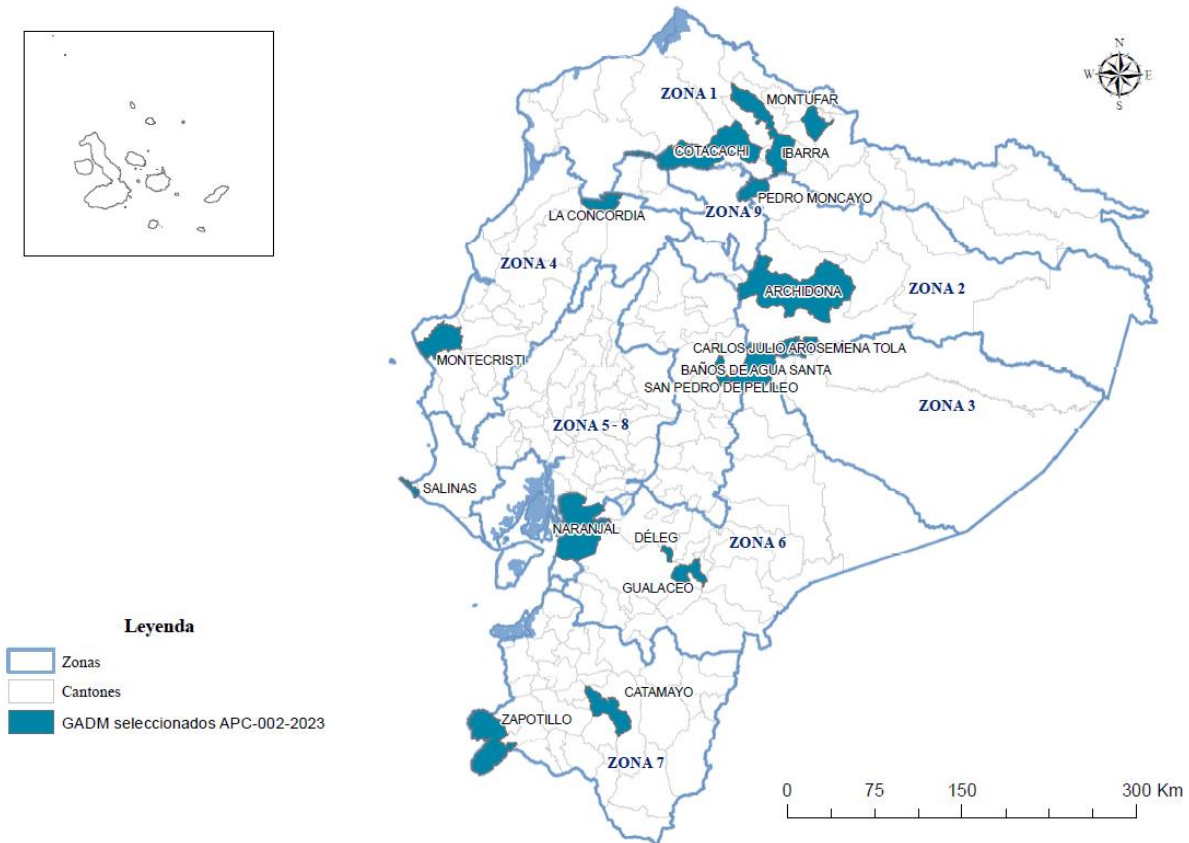
Además, en observancia a lo dispuesto en el artículo 10, literal e, de la Resolución No. SOT-DS-2021-014, que sobre la estructura que debe desarrollar cada acción programada señala:

e. Sujeto de vigilancia / control: Definirá el nivel de gobierno competente sobre el que corresponde aplicar la acción programada. *En este apartado se determinará y justificará la viabilidad de considerar la totalidad o una muestra del nivel de gobierno competente sujeto a vigilancia o a control de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo*”.

Puesto que, la SOT ha ejecutado como parte del Plan Anual de Control del año 2022 la acción programada denominada “Evaluación de contenidos de los Planes de Uso y Gestión de Suelo formulados por los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos”, y entre los parámetros revisados consta la información respecto a la incorporación o no en los PUGS de la subclasificación del suelo rural “*suelo rural de expansión urbana*”, se consideran para la selección de la muestra sobre la que se aplicará la presente actuación de control, los cantones que sí asignan en sus territorios este tipo de suelo.

Asimismo, considerando la capacidad operativa de las Intendencias Zonales como Unidades ejecutoras de esta acción programada, y el alto número de PUGS con asignación de suelo rural de expansión urbana, se realizó una selección aleatoria entre los instrumentos evaluados y que fueron reportados con suelo rural de expansión urbana, dando como resultado un total de **16 entidades sujetas a control**.

Figura 2.5 Distribución territorial de los GAD municipales



SOT, 2022

Tabla 2.3 GAD municipales a los que se aplicará la acción programada de control APC-002-2023

No	Zona	Provincia	DPA Cantón	GADM entidad controlada
1	Zona 1	Imbabura	1001	Ibarra
2			1003	Cotacachi
3		Carchi	0405	Montúfar
4	Zona 2	Napo	1503	Archidona
5			1509	Carlos Julio Arosemena Tola
6	Zona 3	Pichincha	1704	Pedro Moncayo
7		Tungurahua	1807	San Pedro de Pelileo
8			1802	Baños de Agua Santa
9	Zona 4	Manabí	1309	Montecristi
10		Santo Domingo De Los Tsáchilas	2302	La Concordia
11	Zona 5-8	Guayas	0911	Naranjal
12		Santa Elena	2403	Salinas
13	Zona 6	Cañar	0306	Déleg
14		Azuay	0103	Gualaceo
15	Zona 7	Loja	1113	Zapotillo
16			1103	Catamayo

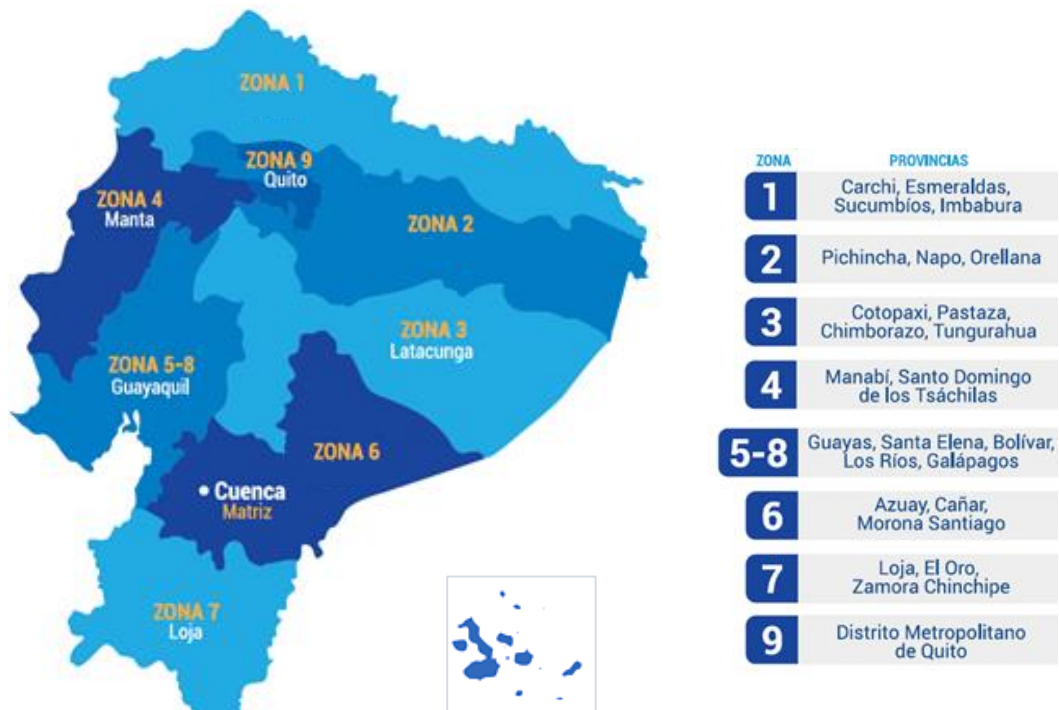
SOT, 2022

Ejecutante de la acción programada de control

El Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos de la SOT señala como misión de la gestión zonal en el nivel desconcentrado el “Dirigir, coordinar y ***ejecutar los procesos técnicos, jurídicos y operativos para cumplir en territorio los propósitos de*** vigilancia y ***control*** de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo...”, y como atribución y responsabilidad del Intendente Zonal “c)... *la ejecución* de los servicios ofertados por la Institución, *en el territorio* a su cargo”. Por lo que, las áreas sustantivas del nivel desconcentrado de la Superintendencia (Intendencias Zonales) actuarán como ejecutantes de la acción programada de control “Revisión del proceso de asignación de suelo rural de expansión urbana en la formulación del Plan de Uso y Gestión de Suelo”, conforme a la jurisdicción territorial que les corresponde.

Para este fin, las Intendencias Zonales, responsables de la ejecución de la presente acción programada de control, actuarán siguiendo las disposiciones contempladas en la “Norma Técnica que regula la evaluación de procesos, la inspección y el examen especial como mecanismos de control de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo”, así como las especificadas en este procedimiento, y conforme el detalle de los sujetos de control descrito con anterioridad.

Figura 2.6 Intendencias Zonales de la SOT y su jurisdicción territorial



SOT, 2022

Tabla 2.4 Cantones por Unidad ejecutante a los que se aplicará la APC002

Jurisdicción Zonal	No. Cantones SREU APC-002-2022	No. Cantones APC-002-2023
Zona 1	10	3
Zona 2	5	3
Zona 3	4	2
Zona 4	4	2
Zona 5-8	14	2
Zona 6	8	2
Zona 7	18	2
Total:	62	16

SOT, 2022

Consideraciones generales

6.1 De la documentación e información correspondiente a los instrumentos de ordenamiento territorial, planeamiento urbanístico, uso y gestión del suelo

La información que las Intendencias Zonales requieren inicialmente para la ejecución de la acción programada de control, esto es: Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial cantonal, Plan de Uso y Gestión de Suelo, Ordenanza que sanciona el PDOT y PUGS, y la información cartográfica respecto al componente estructurante (clasificación y subclasificación del suelo urbano y rural), se gestionará a través de la Intendencia Nacional de Información Territorial conforme al proceso periódico de verificación de los registros en la plataforma IPSOT que realiza dicha Intendencia.

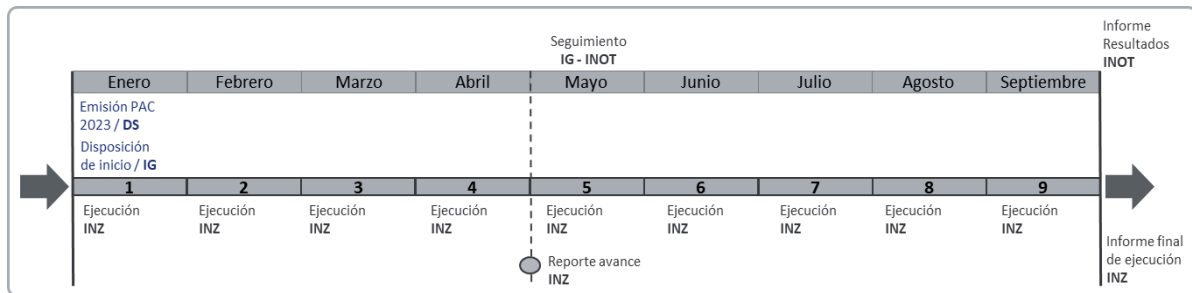
6.2 Programación zonal para la ejecución de la acción programada de control

Las Intendencias Zonales, como Unidades asignadas para la ejecución de la acción programada de control “Revisión del proceso de asignación de suelo rural de expansión urbana en la formulación del Plan de Uso y Gestión de Suelo”, deberán formular un programa de ejecución y cronograma de trabajo interno con base en el número de entidades sujetas a control que les corresponda, considerando tres plazos:

1. El plazo dispuesto en el artículo 20 de la Resolución No. SOT-DS-2021-014 para la ejecución del Plan Anual de Control.
2. El plazo de seis (6) meses para la caducidad de la acción de control, contados desde la emisión de la orden de evaluación hasta la entrega del resultado, conforme a lo señalado en el artículo 5 de la Resolución No. SOT-DS-2022-021.
3. El periodo establecido en el presente procedimiento para la evaluación de cada proceso.

Asimismo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 20 de la Resolución No. SOT-DS-2021-014, como actividades de seguimiento a la ejecución de la acción programada de control, las Intendencias Zonales presentarán ante la Intendencia General, al finalizar el mes de abril de 2023, el reporte de avance, así como al finalizar el plazo de nueve meses para su ejecución, se remitirá el Informe que contenga los resultados, conclusiones y recomendaciones obtenidas de la aplicación de la acción programada.

Figura 2.7 Esquema general del plazo de ejecución de la acción programada de control



SOT, 2022

ACCIÓN PROGRAMADA 003

Evaluación de contenidos de los Planes de Uso y Gestión de Suelo
formulados por los GAD municipales y metropolitanos

Procedimiento para la ejecución de la Acción Programada de Control No. SOT-2023-003-APC “Evaluación de contenidos de los Planes de Uso y Gestión de Suelo formulados por los GAD municipales y metropolitanos”

Marco referencial

1.1 De las atribuciones y facultad de control de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo

El artículo 213 de la Constitución de la República del Ecuador (2008) establece que:

Las superintendencias son *organismos técnicos de vigilancia, auditoría, intervención y control* de las actividades económicas, sociales y ambientales, y de los servicios que prestan las entidades públicas y privadas, con el propósito de que estas actividades y servicios se sujeten al ordenamiento jurídico y atiendan al interés general. Las superintendencias actuarán de oficio o por requerimiento ciudadano.

[...]

De conformidad con el artículo 95 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (LOOTUGS, 2016), la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (SOT) se crea como una entidad técnica “...para la vigilancia y control de los procesos de ordenamiento territorial de todos los niveles de gobierno, y del uso y gestión del suelo, hábitat, asentamientos humanos y desarrollo urbano que realizan los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos...”, posee capacidad sancionatoria y sus atribuciones se disponen en el artículo 96 del mismo cuerpo normativo, entre estas:

1. Vigilar y controlar el cumplimiento de las disposiciones legales y normativas relativas a los procesos e instrumentos de ordenamiento territorial en todos los niveles de gobierno y la aplicación de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial en su componente de ordenamiento territorial.
2. Vigilar y controlar el cumplimiento de las disposiciones legales y normativas relativas al planeamiento urbanístico, el uso y la gestión del suelo urbano y rural.

[...]

10. Evaluar el cumplimiento y la aplicación de las regulaciones nacionales y locales, con el objeto de exigir su acatamiento.

[...]

El artículo 65 del Reglamento a la LOOTUGS (2019), dispone que:

La facultad de vigilancia, control y potestad sancionatoria sobre el ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo; y, de la correcta y oportuna aplicación de los instrumentos, mecanismos y herramientas previstas en la Ley Orgánica, este reglamento, en las regulaciones nacionales emitidas por el Consejo Técnico y normativa local emitidas por los gobiernos autónomos descentralizados será ejecutada por la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo.

La Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo instaurará los procesos de vigilancia y control y los sancionatorios por infracciones administrativas

previstas en la Ley, cometidas por todos los niveles de gobierno responsables del ordenamiento territorial y por los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales y Metropolitanos responsables del uso y gestión del suelo, hábitat, asentamientos humanos y desarrollo urbano...

El artículo 66 del Reglamento *ibídem* señala que, para el ejercicio de las atribuciones de control y juzgamiento la Superintendencia deberá: “a) *Regular los mecanismos, herramientas y procedimientos de vigilancia y control que implementará...*”.

El artículo 69 del mismo Reglamento indica:

La Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, para el oportuno ejercicio de su *facultad de control*, desarrollará la vigilancia y control de los procesos de ordenamiento territorial de todos los niveles de gobierno y de los procesos de gestión y uso del suelo *mediante la planificación anual de control*.

[...]

La Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo ejercerá la vigilancia y control a través de acciones en dos ámbitos:

Acciones programadas. - Las establecidas en el plan anual aprobado por el Superintendente de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo;

[...]

El artículo 71 del Reglamento establece que, la SOT para el ejercicio de su facultad de control podrá aplicar uno o varios de los siguientes mecanismos: a) Inspección; b) Examen Especial; y c) *Otros que establezca la Superintendencia*”.

1.2 De la obligación de los gobiernos autónomos descentralizados municipales de formular sus planes de ordenamiento territorial, y de uso y gestión de suelo y alinearlos al nuevo plan nacional de desarrollo 2021-2025

La Constitución de la República del Ecuador en su artículo 241 establece que “La planificación garantizará el ordenamiento territorial y será obligatoria en todos los gobiernos autónomos descentralizados”; asimismo, los numerales 1 y 2 del artículo 264 *ibídem*, disponen que son competencias exclusivas de los gobiernos municipales las siguientes:

3. *Planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial* de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural.

4. Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón.

[...]

El artículo 12 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (2010) señala que, “La planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial es competencia de los gobiernos autónomos descentralizados en sus territorios. *Se ejercerá a través de sus planes propios y demás instrumentos...*”, así también el artículo 48 del mismo cuerpo legal indica que:

Los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial *entrarán en vigencia a partir de su expedición mediante el acto normativo correspondiente.*

Es obligación de cada gobierno autónomo descentralizado publicar y difundir sus respectivos planes de desarrollo y de ordenamiento territorial, así como actualizarlos al inicio de cada gestión.

El artículo 54 literal e) del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (2010) indica que, serán responsabilidades de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Cantonales “*Elaborar y ejecutar el plan cantonal de desarrollo, el de ordenamiento territorial y las políticas públicas en el ámbito de sus competencias y en su circunscripción territorial...*”

La LOOTUGS en su artículo 9 establece que “...La planificación del ordenamiento territorial constará en el plan de desarrollo y ordenamiento territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados. *La planificación para el ordenamiento territorial es obligatoria* para todos los niveles de gobierno...”. El artículo 12, numeral 3 del mismo cuerpo normativo define como instrumentos para el ordenamiento territorial de los niveles regional, provincial, **cantonal**, parroquial rural y regímenes especiales a “...los planes de desarrollo y ordenamiento territorial y los planes complementarios, aprobados por los respectivos Gobiernos Autónomos Descentralizados y los regímenes especiales en el ámbito de sus competencias”.

El artículo 27 de la Ley ibídem dispone que:

Además de lo establecido en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, **los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos contendrán un plan de uso y gestión de suelo** que incorporará los componentes estructurante y urbanístico.

El Consejo Técnico dictará las normas correspondientes para la regulación del plan de uso y gestión.

Sobre el alcance del componente de ordenamiento territorial en dichos Planes, el artículo 11 de la LOOTUGS reglamenta a los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos, para que, de acuerdo con lo determinado en dicha Ley, clasifiquen todo el suelo cantonal o distrital en urbano y rural, y definan el uso y la gestión del suelo, enfatizando que “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”. Lo dispuesto es concordante con el artículo 17 ibídem que señala “**En los planes de uso y gestión de suelo, todo el suelo se clasificará en urbano y rural...** La clasificación del suelo es independiente de la asignación político-administrativa de la parroquia como urbana o rural”.

El componente estructurante y urbanístico del Plan de Uso y Gestión de Suelo (PUGS) se establecen en la LOOTUGS, como:

Art. 28.- Componente estructurante del plan de uso y gestión de suelo.- *Estará constituido por los contenidos de largo plazo que respondan a los objetivos de desarrollo y al modelo territorial deseado según lo establecido en el plan de desarrollo y ordenamiento territorial municipal o metropolitano, y las disposiciones correspondientes a otras escalas del*

ordenamiento territorial, *asegurando la mejor utilización de las potencialidades del territorio en función de un desarrollo armónico, sustentable y sostenible, a partir de la determinación de la estructura urbano-rural y de la clasificación del suelo.*

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

Respecto a los tratamientos urbanísticos, que forman parte del componente urbanístico del PUGS, el artículo 42 de la Ley indica:

Los tratamientos son las disposiciones que orientan las estrategias de planeamiento urbanístico de suelo urbano y rural, dentro de un polígono de intervención territorial, a partir de sus características de tipo morfológico, físico-ambiental y socioeconómico. Los tratamientos están definidos en el glosario de esta Ley.

[...]

El plan de uso y gestión de suelo asignará los tratamientos según la clasificación del suelo de la siguiente manera:

1. Para suelo urbano consolidado se aplicarán los tratamientos de conservación, sostenimiento o renovación.
2. Para suelo urbano no consolidado se aplicará los tratamientos de mejoramiento integral, consolidación o desarrollo.
3. Para el suelo rural de expansión urbana se aplicará el tratamiento de desarrollo.
4. Para el suelo urbano y rural de protección se aplicarán los tratamientos de conservación y recuperación.
5. Para el suelo rural de producción y de aprovechamiento extractivo se aplicarán los tratamientos de promoción productiva, recuperación o mitigación.

La instrumentación de los tratamientos definidos en esta Ley para suelo urbano y rural de protección, así como para suelo rural de producción y de aprovechamiento extractivo será determinada por las regulaciones técnicas que expida el Consejo Técnico sobre la base de la normativa elaborada por los entes rectores según corresponda.

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos podrán establecer tratamientos adicionales que consideren necesarios en función de sus características territoriales de conformidad con la legislación vigente.

La Disposición Transitoria Quinta de la LOOTUGS dispone el plazo para que los Gobiernos Autónomos Descentralizados adecúen "...sus planes de desarrollo y ordenamiento territorial y las ordenanzas correspondientes (...)"

Asimismo, con el objeto de garantizar la adecuada articulación entre la planificación y el ordenamiento territorial en los diferentes gobiernos autónomos descentralizados, la Secretaría Nacional de Planificación, mediante ACUERDO Nro. SNP-SNP-2021-0010-A de 19 de noviembre de 2021 expide las “Directrices para la alineación de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados al nuevo Plan Nacional de Desarrollo 2021-2025”, cuya Disposición Transitoria Única establece lo siguiente: *Los gobiernos autónomos descentralizados deberán concluir con su proceso de alineación de sus instrumentos, conforme a estos lineamientos, **hasta el 31 de enero de 2022***”.

La referida disposición fue reemplazada mediante ACUERDO Nro. SNP-SNP-2022-0002-A de 31 de enero de 2022 por el siguiente texto “*Los gobiernos autónomos descentralizados deberán concluir con su proceso de alineación de sus instrumentos, conforme a estas directrices hasta el 28 de febrero de 2022*”; documento que sufrió una nueva modificación mediante su derogación por el ACUERDO Nro. SNP-SNP-2022-0013-A que reemplazó el plazo hasta el **15 de marzo de 2022**.

El Reglamento a la LOOTUGS en su artículo 8 determina las circunstancias para la actualización obligatoria de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial:

a) Al inicio de gestión de las autoridades locales.

b) Cuando un Proyecto Nacional de Carácter Estratégico se implanta en la jurisdicción del GAD y debe adecuar su PDOT a los lineamientos derivados de la respectiva Planificación Especial.

c) Por fuerza mayor, como la ocurrencia de un desastre.

El artículo 9 del mismo cuerpo normativo señala otras consideraciones que los GAD municipales o metropolitanos podrán considerar en la actualización de sus PDOT, sin perjuicio de las definidas en el artículo 8 de carácter obligatorio.

El artículo 10 del Reglamento a la LOOTUGS define a los Planes de Uso y Gestión del Suelo como:

...instrumentos de planificación y gestión que tienen como objetivos establecer los modelos de gestión del suelo y financiación para el desarrollo.

[...]

Los Planes de Uso y Gestión del Suelo mantendrán siempre una relación directa con los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial a nivel cantonal y apoyarán las definiciones establecidas a nivel provincial y parroquial.

[...]

El Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo, en ejercicio de la atribución que le confiere el literal b) del artículo 92 de la LOOTUGS y demás disposiciones contenidas en su Reglamento de aplicación, el 28 de febrero de 2020, expidió la “Norma técnica de contenidos mínimos, procedimiento básico de aprobación y proceso de registro formal de los planes de uso y gestión de suelo y, los planes urbanísticos complementarios de los gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitanos”, que en su artículo 6 señala que “Los Planes de Uso y Gestión del Suelo son instrumentos de planificación y gestión que forman parte del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial – PDOT”.

El artículo 7 de la referida Norma técnica establece como objetivos del PUGS, los siguientes:

...determinar *la estructura urbano-rural del cantón*; establecer los modelos de gestión del suelo y financiación para su desarrollo en función de lo establecido en el PDOT y fortalecer sus vínculos e interdependencias; planificar el uso y aprovechamiento eficiente, equitativo, racional y equilibrado del suelo urbano y rural, especialmente del suelo rural de expansión urbana, que promueva el uso y aprovechamiento responsable de las vocaciones del suelo; generar suelo para vivienda especialmente de interés social y los sistemas públicos de soporte; hacer cumplir el régimen de derechos y deberes de la propiedad y el reparto equitativo de cargas y beneficios en el desarrollo urbano; establecer los instrumentos de planeamiento urbanístico; normar las decisiones sobre el uso y la ocupación del suelo, así como la prevención de nuevos riesgos, la reducción de los existentes y la gestión del riesgo residual.

Además, *tienen como objetivo definir la clasificación del suelo dentro de la estructura urbano y rural determinada en el PDOT*; establecer las interdependencias, considerando los derechos de las personas a un hábitat seguro y saludable enmarcados en los principios de desarrollo y ordenamiento territorial de equidad y justicia social, de participación democrática, redistribución justa de las cargas y beneficios, de corresponsabilidad, respeto a las diferentes culturas, derecho a la ciudad, derecho a la naturaleza, función social y ambiental de la propiedad, garantía de la soberanía alimentaria, la productividad, la sustentabilidad, la gobernanza y la ciudadanía, la gestión del riesgo de desastres y adaptación al cambio climático, para que la planificación sea eficiente, racional y equilibrada del territorio y su recurso suelo.

1.3 De la alineación con los objetivos estratégicos institucionales

El literal c) del artículo 9 de la Resolución No. SOT-DS-2021-014 señala que las acciones programadas que se desarrollen deberán estar alineadas a uno o más objetivos estratégicos institucionales de la SOT. La planificación estratégica 2022-2025 de la Institución emitida mediante Resolución No. SOT-DS-2022-010 de 11 de julio de 2022, plantea a la SOT en su Misión y Visión como:

Misión

Somos una entidad técnica que precautela el interés de la ciudadanía sobre el territorio, a través de la vigilancia y control de los procesos de ordenamiento territorial, planeamiento urbanístico, uso y gestión del suelo, en el marco de la normativa legal vigente, de acuerdo a las competencias de cada nivel de gobierno.

Visión

Ser una entidad técnica, reconocida por la ciudadanía y todos los niveles de gobierno, que ejerce de forma eficiente y transparente los procesos de vigilancia y control, en el marco de la normativa legal vigente; aportando al desarrollo de territorios resilientes, autónomos, seguros, inclusivos, sustentables, ambientalmente equilibrados, y socialmente justos.

En este contexto, la acción programada “*Evaluación de contenidos de los Planes de Uso y Gestión de Suelo formulados por los gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitanos*” se alinea al Objetivo Estratégico 3, particularmente a la Estrategia 3.1. El Objetivo estratégico institucional es “Incrementar la eficiencia y efectividad de la vigilancia y control hacia todos los niveles de gobierno relacionadas con el ordenamiento territorial, planeamiento urbanístico, uso y gestión del suelo”.

Objeto y ámbito de aplicación

2.1 Objeto

La Acción Programada de Control, que contempla la evaluación de contenidos de los Planes de Uso y Gestión de Suelo formulados por los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos, está orientada a garantizar la correcta aplicación de las disposiciones legales y normativas relativas al ordenamiento territorial, planeamiento urbanístico, uso y gestión del suelo, de manera que se promueva el uso eficiente, equitativo y equilibrado del suelo urbano y rural, la utilización racional y sostenible de los recursos del territorio, y la protección del patrimonio natural y cultural del país.

2.2 Ámbito de aplicación

La Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, para el oportuno ejercicio de su facultad de control, continuará ejecutando en el año 2023 la acción programada de evaluación de contenidos específicos de los Planes de Uso y Gestión de Suelo formulados por primera vez por los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos con énfasis en la revisión del componente estructurante del Plan, que aborda los contenidos de largo plazo y que deben responder a los objetivos de desarrollo y al modelo territorial deseado establecido en el plan de desarrollo y ordenamiento territorial municipal o metropolitano.

Mecanismo de control y parámetros de ejecución

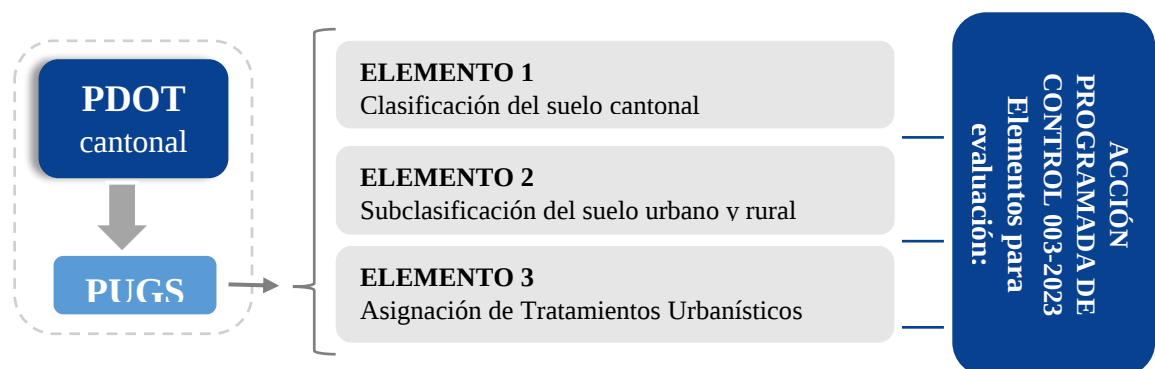
3.1. Mecanismo de control a aplicar

Para la ejecución de la acción programada de control “Evaluación de contenidos de los planes de uso y gestión de suelo formulados por los gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitanos” se aplicará lo dispuesto en el mecanismo de control de la SOT para la Evaluación de instrumentos de ordenamiento territorial, planeamiento urbanístico, uso y gestión del suelo expedido mediante Resolución No. SOT-DS-2021-015 de 20 de diciembre de 2021. A las regulaciones allí contempladas se integrarán obligatoriamente las que en el presente procedimiento se detallen.

3.2. Elementos a considerar para la evaluación del Plan de Uso y Gestión de Suelo

El proceso de revisión y evaluación del Plan de Uso y Gestión de Suelo contempla tres elementos que de manera obligatoria debieron ser desarrollados en la formulación del PUGS en cumplimiento de las disposiciones legales y normativas que para el efecto se encuentran vigentes.

Figura 3.1 Elementos considerados para evaluación



SOT, 2021

El sustento legal y normativo correspondiente a cada elemento se especifica en el *Documento de referencia* “Sustento legal y normativo de los elementos a evaluar”.

3.2.1. Parámetros a evaluar y criterios de valoración

Para la revisión de cada elemento se han definido parámetros técnicos específicos susceptibles de evaluación, los que se valorarán mediante los siguientes criterios:

- **Cumplimiento:** se evidencia en el Plan el acatamiento de las disposiciones legales y normativas vigentes para su formulación.
- **Incumplimiento:** se identifican criterios contrarios a las disposiciones legales y normativas vigentes para la formulación del Plan.

Elemento 1. Clasificación del suelo cantonal

El evaluador revisará tres parámetros técnicos descritos en la tabla a continuación.

Tabla 3.1. Clasificación del suelo cantonal: Parámetros y criterios de evaluación

Parámetros evaluados	Criterios de cumplimiento	Criterios de incumplimiento
Identificación del suelo urbano cantonal	Se identifica la delimitación del suelo urbano (ejm. Cartografía temática).	No se identifica la delimitación de suelo urbano.
Identificación del suelo rural cantonal	Se identifica la delimitación del suelo rural (ejm. Cartografía temática).	No se identifica la delimitación del suelo rural.
Conceptualización y aplicación de la Ley	Se utilizan únicamente las denominaciones establecidas en la Ley para la clasificación del suelo cantonal: suelo urbano y suelo rural.	Se utilizan denominaciones distintas a las establecidas en la Ley para la clasificación del suelo cantonal: suelo urbano y suelo rural.

SOT, 2021

Elemento 2. Subclasificación del suelo urbano y rural

El evaluador constatará un total de cuatro parámetros, dos para suelo urbano y dos parámetros para el suelo rural.

Tabla 3.2 Subclasificación del suelo urbano: Parámetros y criterios de evaluación

Parámetros evaluados	Criterios de cumplimiento	Criterios de incumplimiento
Subclasificación del suelo urbano.	Se identifica la delimitación de la subclasificación del suelo urbano (ejm. Cartografía temática).	No se identifica la delimitación de la subclasificación del suelo urbano.
Conceptualización y aplicación de la Ley – suelo urbano	Se utilizan únicamente las denominaciones establecidas en la Ley para la subclasificación del suelo urbano: 1. Suelo urbano consolidado, 2. Suelo urbano no consolidado y 3. Suelo urbano de protección.	Se utilizan denominaciones distintas a las establecidas en la Ley para la subclasificación del suelo urbano (combinaciones o nuevos tipos de subclasificación del suelo urbano).

SOT, 2021

Tabla 3.3 Subclasificación del suelo rural: Parámetros y criterios de evaluación

Parámetros evaluados	Criterios de cumplimiento	Criterios de incumplimiento
Subclasificación del suelo rural	Se identifica la delimitación de la subclasificación del suelo rural (ejm. Cartografía temática).	No se identifica la delimitación de la subclasificación del suelo rural.
Conceptualización y aplicación de la Ley – suelo rural	Se utilizan únicamente las denominaciones establecidas en la Ley para la subclasificación del suelo rural: 1. Suelo rural de producción, 2. Suelo rural de aprovechamiento extractivo, 3. Suelo rural de expansión urbana y 4. Suelo rural de protección.	Se utilizan denominaciones distintas a las establecidas en la Ley para la subclasificación del suelo rural (combinaciones o nuevos tipos de subclasificación del suelo rural).

SOT, 2021

Elemento 3. Asignación de Tratamientos Urbanísticos

El evaluador revisará seis parámetros técnicos, de los cuales tres corresponden a la asignación de tratamientos urbanísticos en suelo urbano y tres para el suelo rural.

Tabla 3.4 Tratamientos urbanísticos para suelo urbano: Parámetros y criterios de evaluación

Parámetros evaluados	Criterios de cumplimiento	Criterios de incumplimiento
Asignación de Tratamientos urbanísticos en suelo urbano	Se identifica la asignación de tratamientos urbanísticos a los polígonos de intervención territorial (PIT) correspondientes al suelo urbano (Cartografía temática).	No se identifica la asignación de tratamientos urbanísticos a los polígonos de intervención territorial (PIT) correspondientes al suelo urbano (Cartografía temática).
Conceptualización y aplicación de la Ley - Asignación de Tratamientos urbanísticos en suelo urbano	Se utilizan únicamente las denominaciones establecidas en la Ley para la asignación de tratamientos urbanísticos en suelo urbano: 1. Conservación, 2. Sostenimiento, 3. Renovación, 4. Mejoramiento Integral, 5. Consolidación, 6. Desarrollo y 7. Recuperación. En caso de que el GAD defina un nuevo tratamiento urbanístico se debe contar con el informe de factibilidad respectivo debidamente aprobado por el Concejo Municipal o Metropolitano en la misma Ordenanza de aprobación del PDOT y PUGS.	Se utilizan denominaciones distintas a las establecidas en la Ley para la asignación de tratamientos urbanísticos en suelo urbano (combinaciones o nuevos tipos de tratamientos urbanísticos para el suelo urbano) y no se cuenta con el informe de factibilidad respectivo debidamente aprobado por el Concejo Municipal o Metropolitano en la misma Ordenanza de aprobación del PDOT y PUGS.

Parámetros evaluados	Criterios de cumplimiento	Criterios de incumplimiento
Concordancia en la asignación específica de los Tratamientos Urbanísticos para suelo urbano	La Asignación de Tratamientos Urbanísticos cumple con las directrices determinadas en la Ley sobre la correspondencia entre el tipo de tratamiento urbanístico y la subclasificación del suelo urbano.	La Asignación de Tratamientos Urbanísticos no cumple con las directrices determinadas en la Ley sobre la correspondencia entre el tipo de tratamiento urbanístico y la subclasificación del suelo urbano.

SOT, 2021

Tabla 3.5 Tratamientos urbanísticos para suelo rural: Parámetros y criterios de evaluación

Parámetros	Criterios de cumplimiento	Criterios de incumplimiento
Asignación de Tratamientos urbanísticos en suelo rural	Se identifica la asignación de tratamientos urbanísticos a los polígonos de intervención territorial (PIT) correspondientes al suelo rural (Cartografía temática).	No se identifica la asignación de tratamientos urbanísticos a los polígonos de intervención territorial (PIT) correspondientes al suelo rural (Cartografía temática).
Conceptualización y aplicación de la Ley - Asignación de Tratamientos urbanísticos en suelo rural	Se utilizan únicamente las denominaciones establecidas en la Ley para la asignación de tratamientos urbanísticos en suelo rural: 1. Conservación, 2. Recuperación, 3. Mitigación, 4. Promoción Productiva 5. Desarrollo. En caso de que el GAD defina un nuevo tratamiento urbanístico se debe contar con el informe de factibilidad respectivo debidamente aprobado por el Concejo Municipal o Metropolitano en la misma Ordenanza de aprobación del PDOT y PUGS.	Se utilizan denominaciones distintas a las establecidas en la Ley para la asignación de tratamientos urbanísticos en suelo rural (combinaciones o nuevos tipos de tratamientos urbanísticos para el suelo rural), y no se cuenta con el informe de factibilidad respectivo debidamente aprobado por el Concejo Municipal o Metropolitano en la misma Ordenanza de aprobación del PDOT y PUGS.
Concordancia en la asignación específica de los Tratamientos Urbanísticos en suelo rural	La Asignación de Tratamientos Urbanísticos cumple con las directrices determinadas en la Ley sobre la correspondencia entre el tipo de tratamiento urbanístico y la subclasificación del suelo rural.	La Asignación de Tratamientos Urbanísticos no cumple con las directrices determinadas en la Ley sobre la correspondencia entre el tipo de tratamiento urbanístico y la subclasificación del suelo rural.

SOT, 2021

Figura 3.2 PUGS: Componente estructurante: Estructura General de Evaluación

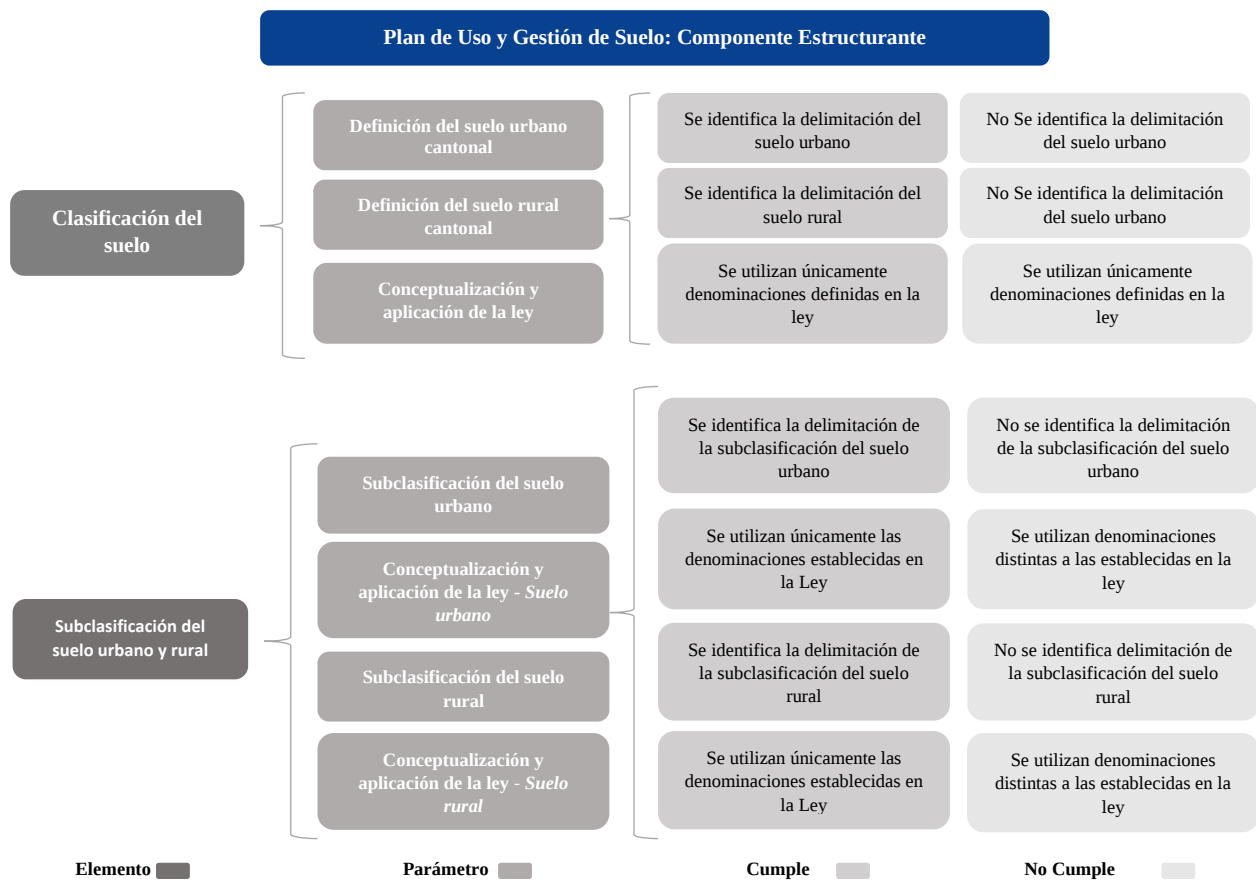
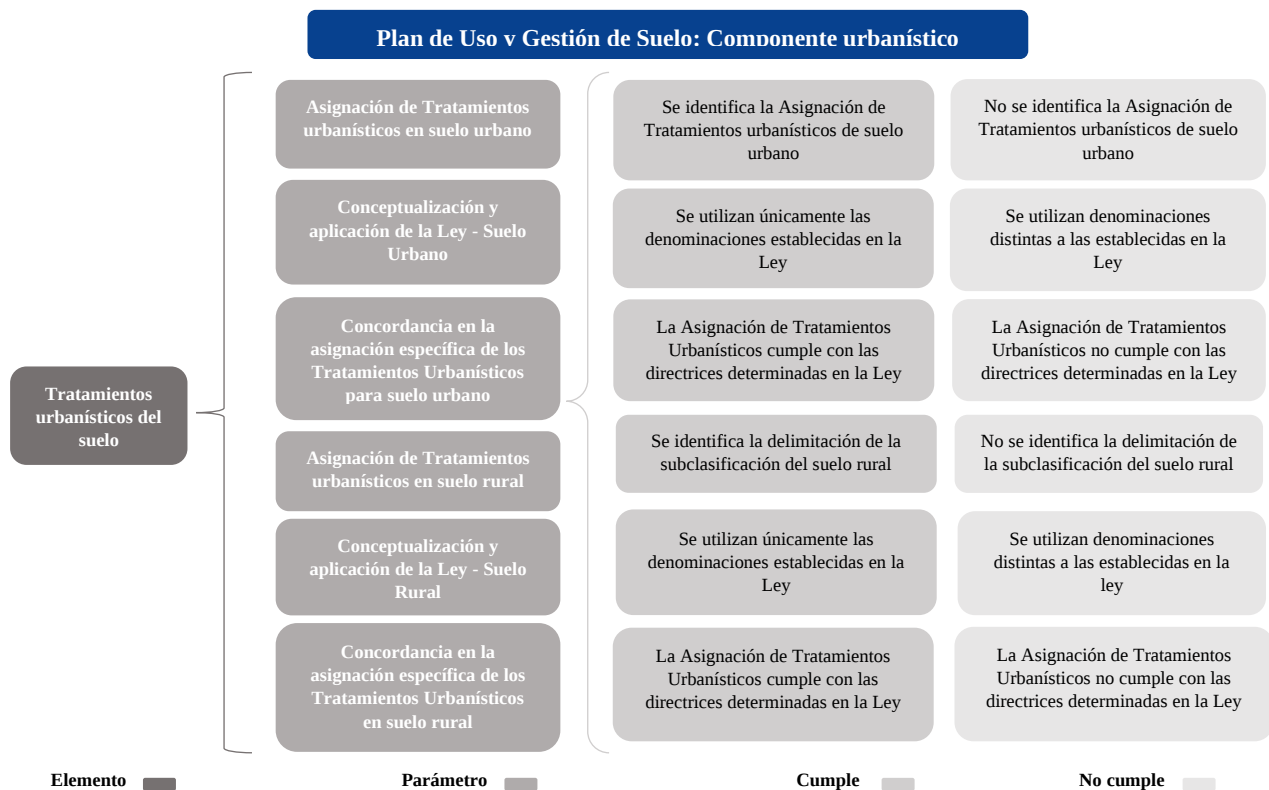


Figura 3.3 Componente urbanístico: Estructura General de Evaluación

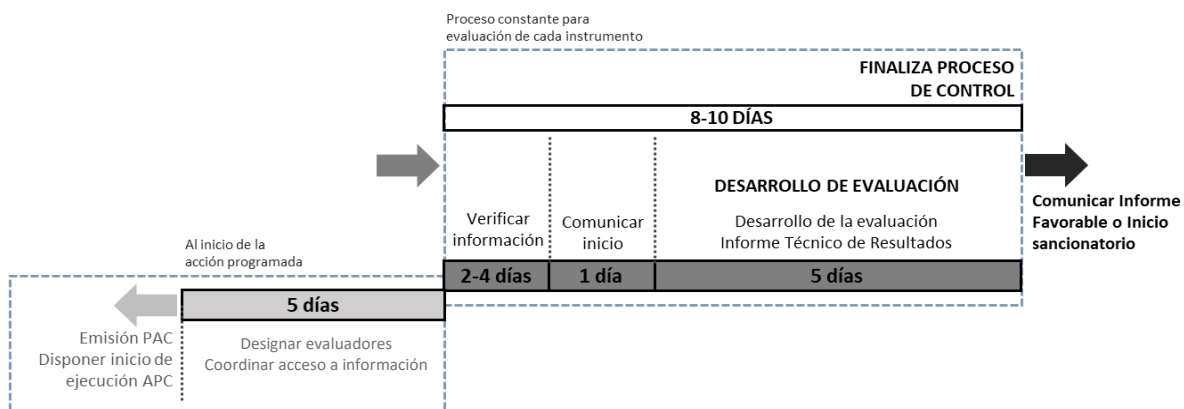


3.2.2. Desarrollo de la Evaluación

Conforme a lo dispuesto en el artículo 8 de la Resolución No. SOT-DS-2021-015 de 20 de diciembre de 2021 “Norma Técnica que regula el mecanismo de control de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo para la evaluación de instrumentos de ordenamiento territorial, planeamiento urbanístico, uso y gestión del suelo”, para el desarrollo de la evaluación de contenidos de los planes de uso y gestión de suelo el evaluador¹⁸ designado contará con el término máximo de **cinco (5) días**, contados a partir de la comunicación de inicio del proceso de evaluación a la máxima autoridad de la entidad pública sujeta a control hasta la emisión del Informe Técnico de Resultados. Específicamente, este periodo contemplará:

- Evaluación de la totalidad de parámetros propuestos, para lo cual el evaluador hará uso de la ficha de evaluación.
- Elaboración y emisión del Informe Técnico de Resultados. El referido Informe se elaborará por cada instrumento evaluado.

Figura 3.4 Esquema general de la temporalidad para la evaluación



*Los términos establecidos no impiden intercalar actividades para evaluar simultáneamente más de un instrumento conforme a la programación interna del área ejecutante.

SOT, 2021

Los informes de evaluación que se emitan y que concluyan el incumplimiento de alguno de los parámetros evaluados, deberán considerar lo dispuesto en la Resolución No. SOT-DS-2022-005 de 22 de abril de 2022 (modificada el 15 de junio de 2022 mediante Resolución No. SOT-DS-2022-008), en su artículo 9 sobre el contenido de los informes resultados de control.

Entidad pública sujeta a control

Los numerales 1 y 2 del artículo 264 de la Constitución de la República del Ecuador, concordante con el artículo 266 de la misma Norma, y el artículo 55 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) disponen que son competencias *exclusivas* de los gobiernos municipales y metropolitanos las siguientes:

¹⁸ Servidor/a público que participa en el proceso de evaluación como responsable del análisis técnico de la información hasta la emisión de resultados, conoce y realiza todas las acciones requeridas para alcanzar los objetivos del proceso de evaluación (Res. No. SOT-DS-2021-015, artículo 3, numeral 4).

1. Planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, **con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural.**
2. **Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón.**

[...]

El artículo 11 de la LOOTUGS expresamente señala que las decisiones de ordenamiento territorial, de uso y ocupación del suelo de los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos **racionalizarán las intervenciones en el territorio de los otros niveles de gobierno.**

En virtud de dichas competencias y facultades exclusivas, es éste el único nivel de gobierno al que le corresponde a más de actualizar su Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial formular por primera vez un Plan de Uso y Gestión de Suelo con una vigencia de 12 años (LOOTUGS artículos 27, 28 y 30).

La SOT al ser una entidad técnica para la vigilancia y control de los procesos de ordenamiento territorial de todos los niveles de gobierno, y **particularmente la vigilancia y control del uso y gestión del suelo, hábitat, asentamientos humanos y desarrollo urbano que realizan los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos**, le corresponde continuar con la ejecución en el año 2023 de la acción programada de control “Evaluación de contenidos de los Planes de Uso y Gestión de Suelo formulados por los gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitanos”. Es decir que, se realizará esta acción sobre la totalidad de entidades de este nivel de gobierno, cuyos instrumentos no han sido evaluados durante el año 2022, debido a que los GAD pertinentes aún no registraban la información en la plataforma IPSOT, con la finalidad de alcanzar la evaluación de la totalidad de instrumentos; esto es los 221 Planes formulados por los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos existentes en el territorio nacional (entre la acción programada de control 002-2022 y 003-2023).

Se deberá considerar que, pese a que el objetivo institucional consiste en alcanzar la evaluación en el año 2023 de la totalidad de Planes de Uso y Gestión de Suelo formulados por los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos del país -específicamente en los criterios planteados para cada parámetro-, la ejecución de la acción programada de control estará condicionada al registro progresivo y verificación periódica de los Planes en la plataforma IPSOT establecida para el efecto.

Ejecutante de la acción programada de control

El Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos de la SOT señala como misión de la gestión zonal en el nivel desconcentrado el “Dirigir, coordinar y **ejecutar los procesos técnicos, jurídicos y operativos para cumplir en territorio los propósitos de vigilancia y control** de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo...”, y como atribución y responsabilidad de la máxima Autoridad de dicha gestión “c)... la ejecución de los servicios ofertados por la Institución, en el territorio a su cargo”. Por lo que, corresponde a las áreas sustantivas del nivel desconcentrado de la Superintendencia (Intendencias Zonales) actuar como ejecutantes de la acción programada de control “Evaluación de y contenidos de los Planes de Uso y Gestión de Suelo formulados por los gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitanos”.

Consideraciones generales

6.1. De la documentación necesaria para el desarrollo de la acción programada de control

Conforme a lo señalado en el artículo 6 y en el numeral 1.c del artículo 12 de la Resolución No. SOT-DS-2021-015, las Intendencias Zonales, como ejecutantes de la acción programada de control “Evaluación de contenidos de los Planes de Uso y Gestión de Suelo formulados por los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos”, solicitarán y coordinarán con la Intendencia Nacional de Información Territorial (INIT) el traspaso de la información *verificada* que se requiera para la evaluación respecto de los instrumentos de cada cantón, según la jurisdicción territorial a la que pertenezcan, conforme a cortes trimestrales.

Las entidades controladas serán aquellas cuyo PUGS no ha sido evaluado en el marco de ejecución de la acción programada 002 del año 2022. Previo a iniciar el proceso de evaluación, el jefe de equipo deberá solicitar a la INIT la información de la última carga de instrumentos en la plataforma IPSOT que corresponda al resultado de verificación completa.

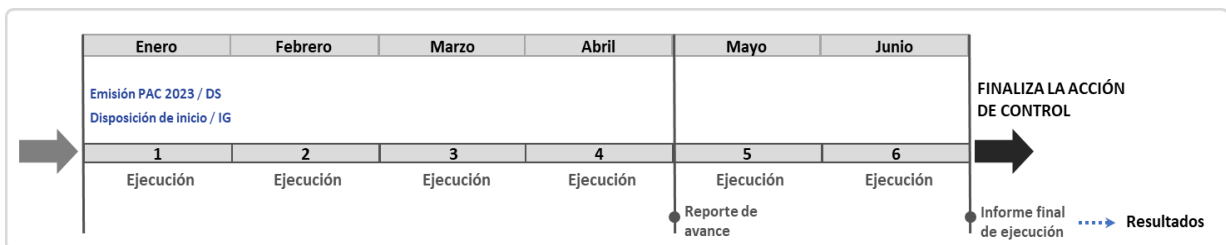
La información que se requiere para la ejecución de la acción programada de control corresponde a:

- Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial cantonal.
- Plan de Uso y Gestión de Suelo vigente.
- Ordenanza de aprobación del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial cantonal y del Plan de Uso y Gestión de Suelo.
- En caso de existir: información geográfica respecto al componente estructurante (clasificación del suelo cantonal, subclasificación del suelo urbano y rural), componente urbanístico (polígonos de intervención territorial y tratamientos urbanísticos tanto en suelo urbano como rural).

6.2. Programación zonal para la ejecución de la acción programada de control

Las Intendencias Zonales deberán formular un cronograma interno de evaluación según el número de instrumentos de los que dispongan para evaluar y el plazo establecido para la ejecución de la acción programada de control (enero a junio de 2023).

Figura 3.5 Esquema general del plazo de ejecución de la acción programada de control



SOT, 2022

ACCIÓN PROGRAMADA 004

Verificación y validación del registro de los instrumentos de
ordenamiento territorial, planeamiento urbanístico, uso y gestión del
suelo

Procedimiento para la ejecución de la Acción Programada de Control No. SOT-2023-004-APC “Verificación y validación del registro de los instrumentos de ordenamiento territorial, planeamiento urbanístico, uso y gestión del suelo”

Marco referencial

1.1 De las atribuciones y facultad de control de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo

El artículo 213 de la Constitución de la República del Ecuador (2008) establece que:

Las superintendencias son *organismos técnicos de vigilancia, auditoría, intervención y control* de las actividades económicas, sociales y ambientales, y de los servicios que prestan las entidades públicas y privadas, con el propósito de que estas actividades y servicios se sujeten al ordenamiento jurídico y atiendan al interés general. Las superintendencias actuarán de oficio o por requerimiento ciudadano.
[...]

De conformidad con el artículo 95 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (LOOTUGS, 2016), la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (SOT) se crea como una entidad técnica “...para la *vigilancia y control de los procesos de ordenamiento territorial de todos los niveles de gobierno, y del uso y gestión del suelo, hábitat, asentamientos humanos y desarrollo urbano que realizan los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos...*”, posee capacidad sancionatoria y sus atribuciones se disponen en el artículo 96 del mismo cuerpo normativo, entre estas:

1. Vigilar y controlar el cumplimiento de las disposiciones legales y normativas relativas a los procesos e instrumentos de ordenamiento territorial en todos los niveles de gobierno y la aplicación de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial en su componente de ordenamiento territorial.

[...]

8. Llevar un registro de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial formulados por los Gobiernos Autónomos Descentralizados

El artículo 65 del Reglamento a la LOOTUGS (2019), dispone que:

La facultad de vigilancia, control y potestad sancionatoria sobre el ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo; y, de la correcta y oportuna aplicación de los instrumentos, mecanismos y herramientas previstas en la Ley Orgánica, este reglamento, en las regulaciones nacionales emitidas por el Consejo Técnico y normativa local emitidas por los gobiernos autónomos descentralizados será ejecutada por la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo.

La Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo instaurará los procesos de vigilancia y control y los sancionatorios por infracciones administrativas previstas en la Ley, cometidas por todos los niveles de gobierno responsables del ordenamiento territorial y por los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales y Metropolitanos responsables del uso y gestión del suelo, hábitat, asentamientos humanos y desarrollo urbano...

El artículo 66 del Reglamento ibídem señala que, para el ejercicio de las atribuciones de control y juzgamiento la Superintendencia deberá: “a) *Regular los mecanismos, herramientas y procedimientos de vigilancia y control que implementará...*”.

El artículo 68 del mismo cuerpo legal, sobre el registro de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial y de los planes de uso y gestión del suelo establece que:

La Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo mantendrá un registro de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial y de los planes de uso y gestión del suelo de los gobiernos autónomos descentralizados, articulado a los registros del ente rector de la planificación nacional y del ente rector del hábitat y vivienda, respectivamente. La entrega de los planes se realizará en los formatos establecidos por la normativa para el registro emitida por el Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo. El registro deberá mantenerse actualizado, por lo que la Superintendencia realizará un control periódico conforme a la normativa interna, para determinar el cumplimiento de las obligaciones de los gobiernos autónomos descentralizados de realizar el registro de los planes referidos.

Los gobiernos autónomos descentralizados en un plazo no mayor de sesenta días de publicados sus respectivos planes de desarrollo y ordenamiento territorial y planes de uso y gestión del suelo, sus reformas o actualizaciones, deberán remitir estos instrumentos a la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, solicitando el registro de los mismos. A la solicitud de registro se deberá acompañar al menos los planes de desarrollo y ordenamiento territorial, los planes de uso y gestión del suelo, el proceso de aprobación y la ordenanza debidamente publicada en el Registro Oficial.

En caso que se verifique que los gobiernos autónomos descentralizados no hayan cumplido con la obligación de registro, la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo iniciará el proceso administrativo de juzgamiento conforme el procedimiento establecido en este reglamento.

El artículo 69 del mismo Reglamento indica:

La Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, para el oportuno ejercicio de su *facultad de control*, desarrollará la vigilancia y control de los procesos de ordenamiento territorial de todos los niveles de gobierno y de los procesos de gestión y uso del suelo *mediante la planificación anual de control*.

[...]

La Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo ejercerá la vigilancia y control a través de acciones en dos ámbitos:

Acciones programadas. - Las establecidas en el plan anual aprobado por el Superintendente de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo;

[...]

El artículo 71 del Reglamento establece que, la SOT para el ejercicio de su facultad de control podrá aplicar uno o varios de los siguientes mecanismos: a) Inspección; b) Examen Especial; y c) *Otros que establezca la Superintendencia*”.

El artículo 4 de la Resolución No. SOT-DS-2021-014 establece las siguientes definiciones:

[...]

- d) **Control.** Capacidad para velar por el cumplimiento de los estándares, normas y procedimientos establecidos por la Constitución y la Ley, atendiendo el interés general, la correcta y oportuna aplicación de lo dispuesto en el ordenamiento jurídico vigente, especialmente la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, su reglamento, y las regulaciones nacionales emitidas por el Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo.

[...]

- e) **Acción Programada.** Desarrolla el conjunto de actividades y procedimientos que se ejecutarán para lograr los objetivos de la vigilancia o el control de los procesos de ordenamiento territorial, planeamiento urbanístico, uso y gestión del suelo, definiendo el propósito de las actuaciones, los responsables, el cronograma de cumplimiento y demás elementos para quien ejecutará la acción.

El artículo 4 de la Resolución Nro. SOT-DS-2021-016 reformativa a la Resolución Nro. SOT-DS-2021-009, señala la siguiente definición:

c) Control periódico.- Capacidad para verificar y validar de forma constante los procesos ejecutados por las entidades públicas sujetas a control en la gestión de su competencia de planificación del territorio y formulación o actualización de los instrumentos de ordenamiento territorial, con el objeto de velar por el cumplimiento de los estándares, normas y procedimientos establecidos en la Constitución y la ley, atendiendo el interés general, la correcta y oportuna aplicación de lo dispuesto en el ordenamiento jurídico vigente, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, su reglamento, y las regulaciones nacionales emitidas por el Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo.”

1.2 De las obligaciones y responsabilidades de los Gobiernos Autónomos Descentralizados de formular/actualizar y aprobar sus Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial y Planes de Uso y Gestión de Suelo y alinearlos al nuevo plan nacional de desarrollo 2021-2025

La Constitución de la República del Ecuador en su artículo 241 establece que “La planificación garantizará el ordenamiento territorial y será obligatoria en todos los gobiernos autónomos descentralizados”;

Asimismo, en la ley ibídem:

El numeral 1 del artículo 263, dispone que, es competencia exclusiva de los gobiernos provinciales lo siguiente:

1. Planificar el desarrollo provincial y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, cantonal y parroquial.

Los numerales 1 y 2 del artículo 264, disponen que son competencias exclusivas de los gobiernos municipales las siguientes:

1. Planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural.
2. Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón

[...]

El numeral 1 del artículo 267, dispone que es competencia exclusiva de los gobiernos parroquiales rurales lo siguiente:

1. Planificar el desarrollo parroquial y su *correspondiente ordenamiento territorial*, en coordinación con el gobierno cantonal y provincial.

El artículo 12 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (2010) señala que, “La planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial es competencia de los gobiernos autónomos descentralizados en sus territorios. *Se ejercerá a través de sus planes propios y demás instrumentos...*”, así también el artículo 48 del mismo cuerpo legal indica que:

Los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial entrarán en vigencia a partir de su expedición mediante el acto normativo correspondiente.

Es obligación de cada gobierno autónomo descentralizado publicar y difundir sus respectivos planes de desarrollo y de ordenamiento territorial, así como actualizarlos al inicio de cada gestión.

El artículo 41 literal d) del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD, 2010) determina que es función de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales:

Elaborar y ejecutar el plan provincial de desarrollo, el de ordenamiento territorial y las políticas públicas en el ámbito de sus competencias y en su circunscripción territorial, de manera coordinada con la planificación nacional, regional, cantonal y parroquial, y realizar en forma permanente, el seguimiento y rendición de cuentas sobre el cumplimiento de las metas establecidas.

El artículo 47 del COOTAD dispone como atribución del consejo provincial “d) Aprobar el plan provincial de desarrollo y el de ordenamiento territorial formulados participativamente con la acción del consejo provincial de planificación y las instancias de participación ciudadana (...)”

El artículo 54 literal e) del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (2010) indica que, serán responsabilidades de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Cantonales “*Elaborar y ejecutar el plan cantonal de desarrollo, el de ordenamiento territorial y las políticas públicas en el ámbito de sus competencias y en su circunscripción territorial...*”

El artículo 57 del COOTAD dispone como atribución del concejo cantonal “e) Aprobar el plan cantonal de desarrollo y el de ordenamiento territorial formulados participativamente con la acción del consejo cantonal de planificación y las instancias de participación ciudadana...”

El artículo 64 literal d) del COOTAD indica que serán funciones de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales Rurales:

Elaborar el plan parroquial rural de desarrollo; el de ordenamiento territorial y las políticas públicas; ejecutar las acciones de ámbito parroquial que se deriven de sus competencias, de manera coordinada con la planificación cantonal y provincial; y, realizar en forma permanente el seguimiento y rendición de cuentas sobre el cumplimiento de las metas establecidas.

El artículo 67 del COOTAD dispone como atribución de la junta parroquial rural “b) Aprobar el plan parroquial de desarrollo y el de ordenamiento territorial formulados participativamente con la acción del consejo parroquial de planificación y las instancias de participación...”

La LOOTUGS en su artículo 9 establece que “...La planificación del ordenamiento territorial constará en el plan de desarrollo y ordenamiento territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados. *La planificación para el ordenamiento territorial es obligatoria* para todos los niveles de gobierno...”. El artículo 12, numeral 3 del mismo cuerpo normativo define como instrumentos para el ordenamiento territorial de los niveles regional, provincial, cantonal, parroquial rural y regímenes especiales a “...los planes de desarrollo y ordenamiento territorial y los planes complementarios, aprobados por los respectivos Gobiernos Autónomos Descentralizados y los regímenes especiales en el ámbito de sus competencias”.

El artículo 12 numeral 3 de la LOOTUGS señala que, para el efectivo ejercicio de la competencia de ordenamiento territorial, los instrumentos de ordenamiento territorial son:

Instrumentos de los niveles regional, provincial, cantonal, parroquial rural y regímenes especiales. Los instrumentos para el ordenamiento territorial de los niveles regional, provincial, cantonal, parroquial rural y regímenes especiales son los planes de desarrollo y ordenamiento territorial y los planes complementarios, aprobados por los respectivos Gobiernos Autónomos Descentralizados y los regímenes especiales en el ámbito de sus competencias. El Régimen Especial de Galápagos contará con un plan para el desarrollo sustentable y ordenamiento territorial, que se regulará en su ley específica.

La Disposición Transitoria Quinta de la LOOTUGS dispone el plazo para que los Gobiernos Autónomos Descentralizados adecúen “...sus planes de desarrollo y ordenamiento territorial y las ordenanzas correspondientes (...)”.

Asimismo, con el objeto de garantizar la adecuada articulación entre la planificación y el ordenamiento territorial en los diferentes gobiernos autónomos descentralizados, la Secretaría Nacional de Planificación, mediante ACUERDO Nro. SNP-SNP-2021-0010-A de 19 de noviembre de 2021 expide las “Directrices para la alineación de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados al nuevo Plan Nacional de Desarrollo 2021-2025”, cuya Disposición Transitoria Única establece lo siguiente: *Los gobiernos autónomos descentralizados deberán concluir con su proceso de alineación de sus instrumentos, conforme a estos lineamientos, hasta el 31 de enero de 2022.* En el mismo contexto, la Secretaría Nacional de Planificación, mediante ACUERDO Nro. SNP-SNP-2022-0002-A de 31 de enero de 2022 expide la reforma al ACUERDO Nro. SNP-SNP-2021-0010-A de 19 de noviembre de 2021 mediante su artículo único que establece lo siguiente: *Reemplazar el texto contenido en la disposición transitoria única, por el siguiente: “Los gobiernos autónomos descentralizados deberán concluir con su proceso de alineación de sus instrumentos, conforme a estas directrices hasta el 28 de febrero de 2022”*, documento que sufrió una nueva modificación mediante su derogación por el ACUERDO Nro. SNP-SNP-2022-0013-A, que definió el plazo hasta el **15 de marzo de 2022**.

El Reglamento a la LOOTUGS en su artículo 8 determina las circunstancias para la actualización obligatoria de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial:

- a) Al inicio de gestión de las autoridades locales.
- b) Cuando un Proyecto Nacional de Carácter Estratégico se implanta en la jurisdicción del GAD y debe adecuar su PDOT a los lineamientos derivados de la respectiva Planificación Especial.

c) Por fuerza mayor, como la ocurrencia de un desastre.

La Disposición General Segunda de la Resolución 003-CTUGS-2019 emitida por el Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo establece:

Los expedientes de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial aprobados deberán contener el documento final, los planos y/o cartografía asociada, la resolución favorable sobre las prioridades estratégicas de desarrollo emitida por el consejo de planificación del Gobierno Autónomo Descentralizado y el documento de aprobación del órgano legislativo del Gobiernos Autónomos Descentralizados respectivo. El informe favorable emitido por el consejo de planificación de los gobiernos autónomos descentralizados previos emisión deberá considerar la coherencia técnica administrativa financiera y la participación ciudadana en el proceso de formulación actualización de los PDOT.

El artículo 44 de la Resolución 005-CTUGS-2020 emitida por el Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo establece que “La ordenanza de aprobación de los PDOT y PUGS deberá ser publicada tanto en el Registro Oficial de acuerdo a los procedimientos establecidos en la legislación vigente como en su página web institucional”.

1.3 De la alineación con los objetivos estratégicos institucionales

El literal c) del artículo 9 de la Resolución No. SOT-DS-2021-014 señala que las acciones programadas que se desarrollen deberán estar alineadas a uno o más objetivos estratégicos institucionales de la SOT. La planificación estratégica 2022-2025 de la Institución emitida mediante Resolución No. SOT-DS-2022-010 de 11 de julio de 2022, plantea a la SOT en su Misión y Visión como:

Misión

Somos una entidad técnica que precautela el interés de la ciudadanía sobre el territorio, a través de la vigilancia y control de los procesos de ordenamiento territorial, planeamiento urbanístico, uso y gestión del suelo, en el marco de la normativa legal vigente, de acuerdo a las competencias de cada nivel de gobierno.

Visión

Ser una entidad técnica, reconocida por la ciudadanía y todos los niveles de gobierno, que ejerce de forma eficiente y transparente los procesos de vigilancia y control, en el marco de la normativa legal vigente; aportando al desarrollo de territorios resilientes, autónomos, seguros, inclusivos, sustentables, ambientalmente equilibrados, y socialmente justos.

En este contexto, la acción programada “*Verificación y validación del registro de los instrumentos de ordenamiento territorial, planeamiento urbanístico, uso y gestión del suelo*” se alinea con los Objetivos Estratégicos 2 y 3: “Incrementar la disponibilidad de información e interoperatividad de los sistemas de información de la SOT”; e “Incrementar la eficiencia y efectividad de la vigilancia y control hacia todos los niveles de gobierno relacionadas con el ordenamiento territorial, planeamiento urbanístico, uso y gestión del suelo”, respectivamente.

Objeto y ámbito de aplicación

2.1 Objeto

La acción programada de control que contempla la verificación y validación del proceso de registro de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) y los Planes de Uso y Gestión de Suelo (PUGS), formulados, actualizados por parte de los Gobiernos Autónomos Descentralizados; está orientada a garantizar el correcto reporte de los instrumentos de ordenamiento territorial, planeamiento urbanístico, uso y gestión del suelo en la plataforma creada para este fin, para que la Superintendencia

de Ordenamiento Territorial Uso y Gestión del Suelo pueda ejercer sus atribuciones de vigilancia y control respectivas.

2.2 Ámbito de aplicación

La Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo con base en sus atribuciones de control, ejecutará en el año 2023 la acción programada de verificación y validación del registro de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial que formulen o actualicen los Gobiernos Autónomos Descentralizados provinciales, municipales, metropolitanos y parroquiales rurales; y los Planes de Uso y Gestión de Suelo que formulen o actualicen los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos.

La verificación y validación se realizará sobre el registro de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, y Planes de Uso y Gestión de Suelo alineados con el Plan Nacional de Desarrollo 2021-2025; así como también para aquellos GAD que aún no han completado el proceso de registro de sus instrumentos de ordenamiento territorial, en el marco de la ejecución de la Acción Programada de Control 001: *“Verificación y validación del registro de los instrumentos de ordenamiento territorial, planeamiento urbanístico, uso y gestión del suelo”* del año 2022.

Mecanismo de control y parámetros de ejecución

3.1 Mecanismo de control a aplicar

Para la ejecución de la acción programada de control “Verificación y validación del registro de los instrumentos de ordenamiento territorial, planeamiento urbanístico, uso y gestión del suelo” se aplicará lo dispuesto en la “Norma Técnica que regula la verificación y validación del registro de los instrumentos de ordenamiento territorial, planeamiento urbanístico, uso y gestión del suelo como mecanismo de control de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo” expedida mediante Resolución No. SOT-DS-2021-009 de fecha 09 de septiembre del 2021 reformada mediante Resolución No. SOT-DS-2021-016 de fecha 20 de diciembre de 2021. A los plazos y disposiciones contempladas en dicha normativa se integrarán obligatoriamente las regulaciones que se emitan en el presente documento.

3.2 Criterios de valoración para los procesos de verificación periódica y validación del registro de los instrumentos de ordenamiento territorial

Para la verificación y validación del registro de los instrumentos de ordenamiento territorial, planeamiento urbanístico, uso y gestión del suelo se establecen los siguientes criterios:

- a) **Correcto:** Se evidencia que todos los documentos cargados en la plataforma IPSOT cumplen con las disposiciones legales y normativas vigentes determinadas para el registro del instrumento.
- b) **Incorrecto:** Se evidencia que los documentos cargados en la plataforma IPSOT no cumplen con las disposiciones legales y normativas vigentes dispuestas para el registro del instrumento.

3.3. Elementos a considerar en el proceso de verificación del registro de los instrumentos de ordenamiento territorial en la plataforma IPSOT

El proceso de verificación del registro de los instrumentos de ordenamiento territorial, planeamiento urbanístico, uso y gestión del suelo contempla tres elementos que deben ser cumplidos para que el proceso de registro, en su fase de carga y correspondencia de información, sea exitoso, los elementos se plantean conforme a cada nivel administrativo de gobierno son los siguientes:

1. Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) para los Gobiernos Autónomos Descentralizados provinciales, municipales, metropolitanos y parroquiales rurales; y, Plan de Uso y Gestión de Suelo (PUGS) para los GAD municipales y metropolitanos.
2. Acta de resolución favorable del consejo de planificación de acuerdo con el nivel de gobierno que corresponda: Gobiernos Autónomos Descentralizados provinciales, municipales, metropolitanos y parroquiales rurales.
3. Ordenanza, resolución o acto normativo que sanciona y pone en vigencia el PDOT debidamente publicada en el Registro Oficial para el GAD provincial; ordenanza o acto normativo que sanciona y pone en vigencia el PDOT y PUGS debidamente publicada en el Registro Oficial para los GAD municipales y metropolitanos; y, resolución o acto normativo de aprobación del PDOT debidamente publicado en el Registro Oficial para el GAD Parroquial.

Tabla 4.1 Elementos para el proceso de verificación del registro por nivel de Gobierno Autónomo Descentralizado

Nivel de Administración	Elementos para el proceso de verificación del registro		
Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial	1.- Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) Provincial	2.- Acta de resolución favorable del Consejo de Planificación	3.-Ordenanza, resolución o acto normativo que sanciona y pone en vigencia el PDOT debidamente publicada en el Registro Oficial
Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal y Metropolitano	1.- Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) Cantonal y Plan de Uso y Gestión del Suelo (PUGS)	2.- Acta de resolución favorable del Consejo de Planificación	3.-Ordenanza o acto normativo, que sanciona y pone en vigencia el PDOT y PUGS debidamente publicada en el Registro Oficial
Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial Rural	1.- Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) Parroquial Rural	2.- Acta de resolución favorable del Consejo de Planificación	3.-Acto normativo o resolución que sanciona y pone en vigencia el PDOT debidamente publicado en el Registro Oficial

SOT, 2022

3.3.1 Parámetros para el proceso de verificación periódica

Para la verificación de cada elemento se especifican parámetros técnicos a valorarse, son los siguientes:

Elemento 1. Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial cargado en la plataforma IPSOT por los Gobiernos Autónomos Descentralizados provinciales, municipales, metropolitanos y parroquiales rurales

El técnico a cargo del proceso de verificación del registro deberá constatar el cumplimiento de los tres (3) parámetros:

Tabla 4.2 Parámetros de verificación y criterios de valoración para los GAD provinciales, municipales, metropolitanos y parroquiales rurales referentes al PDOT

Parámetro de verificación	Criterio de valoración correcto	Criterio de valoración incorrecto
Constancia de carga del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial en la plataforma IPSOT	El Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial ha sido cargado en la plataforma IPSOT en formato pdf	El Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial no ha sido cargado en la plataforma IPSOT en formato pdf

Parámetro de verificación	Criterio de valoración correcto	Criterio de valoración incorrecto
Correspondencia de contenido del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial emitido por parte del órgano legislativo del Gobierno Autónomo Descentralizado	El documento cargado en la plataforma IPSOT corresponde al Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial	El documento cargado en la plataforma IPSOT no corresponde al Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial
Concordancia del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial con el período de gestión de las autoridades locales del Gobierno Autónomo Descentralizado	El Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial concuerda con el período actual (2019-2023, o superior) de gestión de las autoridades locales	El Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial no corresponde al período actual (2019-2023, o superior) de gestión de las autoridades locales

SOT, 2022

Elemento 2. Plan de Uso y Gestión de Suelo cargado en la plataforma IPSOT por los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales y Metropolitanos.

El técnico a cargo del proceso de verificación deberá constatar el cumplimiento de los tres (3) parámetros:

Tabla 4.3 Parámetros de verificación y criterios de valoración para los GAD municipales o metropolitanos referentes al PUGS

Parámetro de verificación	Criterio de valoración correcto	Criterio de valoración incorrecto
Constancia de carga del Plan de Uso y Gestión de Suelo en la plataforma IPSOT en formato pdf	El Plan de Uso y Gestión de Suelo ha sido cargado en la plataforma IPSOT en formato pdf	El Plan de Uso y Gestión de Suelo no ha sido cargado en la plataforma IPSOT en formato pdf
Correspondencia del contenido del Plan de Uso y Gestión de Suelo emitido por parte del órgano legislativo del Gobierno Autónomo Descentralizado	El documento cargado en la plataforma IPSOT corresponde al Plan de Uso y Gestión de Suelo	El documento cargado en la plataforma IPSOT no corresponde al Plan de Uso y Gestión de Suelo
Concordancia del Plan de Uso y Gestión de Suelo con el período de gestión de las autoridades locales del Gobierno Autónomo Descentralizado	El Plan de Uso y Gestión de Suelo concuerda con el período actual de gestión de las autoridades locales	El Plan de Uso y Gestión de Suelo no corresponde al período actual de gestión de las autoridades locales

SOT, 2022

Elemento 3. Acta de resolución favorable del Consejo de Planificación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados provinciales, municipales, metropolitanos y parroquiales rurales cargada en la plataforma IPSOT

El técnico a cargo del proceso verificación deberá constatar el cumplimiento de los tres (3) parámetros:

Tabla 4.4 Parámetros de verificación y criterios de valoración para los GAD provinciales, municipales, metropolitanos y parroquiales rurales referentes al acta de resolución favorable del Consejo de Planificación

Parámetro de verificación	Criterio de valoración correcto	Criterio de valoración incorrecto
Constancia de carga del acta de resolución favorable emitida por parte del Consejo de Planificación del GAD	El acta ha sido cargada en la plataforma IPSOT en formato pdf	El acta no ha sido cargada en la plataforma IPSOT en formato pdf

Parámetro de verificación	Criterio de valoración correcto	Criterio de valoración incorrecto
Correspondencia del contenido del acta de resolución favorable emitida por parte del Consejo de Planificación del GAD, debidamente suscrito por el/los responsables del proceso	El documento cargado en la plataforma IPSOT corresponde al acta de resolución favorable y su contenido se encuentra debidamente suscrito por el/los responsables del proceso.	El documento cargado en la plataforma IPSOT no corresponde al acta de resolución favorable y/o su contenido no se encuentra debidamente suscrito por el/los responsables del proceso.
Concordancia del acta de resolución favorable emitida por parte del Consejo de Planificación con el período de gestión de las autoridades locales del GAD	El acta concuerda con el período actual (2019-2023, o superior) de gestión de las autoridades locales	El acta no corresponde al período actual (2019-2023, o superior) de gestión de las autoridades locales

SOT, 2022

Elemento 4. Acto normativo, resolución u ordenanza emitida por los Gobiernos Autónomos Descentralizados cargado en la plataforma IPSOT

Elemento 4.1. Ordenanza, resolución o acto normativo expedida por el Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial

El técnico a cargo del proceso de verificación deberá constatar el cumplimiento de los tres (3) parámetros:

Tabla 4.5 Parámetros de verificación y criterios de valoración para los GAD provinciales referentes a la ordenanza, resolución o acto normativo de aprobación del PDOT

Parámetro de verificación	Criterio de valoración correcto	Criterio de valoración incorrecto
Constancia de carga de la ordenanza, resolución o acto normativo que aprueba y pone en vigencia el PDOT emitida por parte del órgano legislativo del GAD provincial en la plataforma IPSOT debidamente publicado en el registro oficial	La ordenanza, resolución o acto normativo que aprueba y pone en vigencia el PDOT ha sido cargada en la plataforma IPSOT en formato pdf	La ordenanza, resolución o acto normativo que aprueba y pone en vigencia el PDOT no ha sido cargada en la plataforma IPSOT en formato pdf
Correspondencia del contenido de la ordenanza, resolución o acto normativo que aprueba y pone en vigencia el PDOT provincial emitido por parte del órgano legislativo del GAD provincial debidamente publicado en el registro oficial, y suscrito por el/los responsables del proceso	El documento cargado en la plataforma IPSOT corresponde a la ordenanza, resolución o acto normativo y su contenido se encuentra debidamente suscrito por el/los responsables del proceso.	El documento cargado en la plataforma IPSOT no corresponde a la ordenanza, resolución o acto normativo y/o su contenido no se encuentra debidamente suscrito por el/los responsables del proceso.
Concordancia de la ordenanza, resolución o acto normativo que aprueba y pone en vigencia el PDOT provincial con el período actual de gestión de las autoridades locales del GAD debidamente publicado en el registro oficial.	La ordenanza, resolución o acto normativo concuerda con el período actual (2019-2023, o superior) de gestión de las autoridades locales	La ordenanza, resolución o acto normativo no corresponde al período actual (2019-2023, o superior) de gestión de las autoridades locales

SOT, 2022

Elemento 4.2. Ordenanza o acto normativo expedida por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal o Metropolitano

El técnico a cargo del proceso de verificación deberá constatar el cumplimiento de los tres (3) parámetros:

Tabla 4.6 Parámetros de verificación y criterios de valoración para los GAD municipales y metropolitanos referentes a la ordenanza de aprobación del PDOT y PUGS

Parámetro de verificación	Criterio de valoración correcto	Criterio de valoración incorrecto
Constancia de carga de la ordenanza o acto normativo que aprueba y pone en vigencia el PDOT y PUGS emitida por parte del órgano legislativo del GAD municipal o metropolitano en la plataforma IPSOT, debidamente publicado en el registro oficial	La ordenanza o acto normativo de aprobación del PDOT y PUGS ha sido cargado en la plataforma IPSOT en formato pdf	La ordenanza o acto normativo de aprobación del PDOT y PUGS no ha sido cargado en la plataforma IPSOT en formato pdf
Correspondencia del contenido de la ordenanza o acto normativo que aprueba y pone en vigencia el PDOT cantonal y PUGS, emitida por parte del órgano legislativo del GAD municipal o metropolitano debidamente publicado en el registro oficial y suscrito por el/los responsables del proceso	El documento cargado en la plataforma IPSOT corresponde a la ordenanza o acto normativo que aprueba y pone en vigencia el PDOT cantonal y PUGS y su contenido se encuentra debidamente suscrito por el/los responsables del proceso.	El documento cargado en la plataforma IPSOT no corresponde a la ordenanza o acto normativo que aprueba y pone en vigencia el PDOT cantonal y PUGS y/o su contenido no se encuentra debidamente suscrito por el/los responsables del proceso.
Concordancia de la ordenanza o acto normativo que aprueba y pone en vigencia el PDOT cantonal y PUGS debidamente publicado en el registro oficial, con el período actual de gestión de las autoridades locales del GAD municipal o metropolitano	La ordenanza o acto normativo que aprueba y pone en vigencia el PDOT y PUGS concuerda con el período actual (2019-2023, o superior) de gestión de las autoridades locales	La ordenanza o acto normativo que aprueba y pone en vigencia el PDOT y PUGS no concuerda con el período actual (2019-2023, o superior) de gestión de las autoridades locales

SOT, 2022

Elemento 4.3. Acto normativo o resolución emitida por el Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial Rural

El técnico a cargo del proceso de verificación deberá constatar el cumplimiento de los tres (3) parámetros:

Tabla 4.7 Parámetros de verificación y criterios de valoración para los GAD parroquiales rurales referentes al acto normativo o resolución de aprobación del PDOT

Parámetro de verificación	Criterio de valoración correcto	Criterio de valoración incorrecto
Constancia de carga del acto normativo o resolución que aprueba y pone en vigencia el PDOT parroquial rural emitido por parte del órgano legislativo del GAD parroquial rural en la plataforma IPSOT, debidamente publicado en el registro oficial	El acto normativo o resolución que aprueba y pone en vigencia el PDOT parroquial rural ha sido cargado en la plataforma IPSOT en formato pdf	El acto normativo o resolución que aprueba y pone en vigencia el PDOT parroquial rural no ha sido cargado en la plataforma IPSOT en formato pdf

Parámetro de verificación	Criterio de valoración correcto	Criterio de valoración incorrecto
Correspondencia del contenido del acto normativo o resolución que aprueba y pone en vigencia el PDOT parroquial emitido por parte del órgano legislativo del GAD parroquial rural debidamente publicado en el registro oficial y suscrito por el/los responsables del proceso	El documento cargado en la plataforma IPSOT corresponde al acto normativo o resolución que aprueba y pone en vigencia el PDOT parroquial rural y su contenido se encuentra debidamente suscrito por el/los responsables del proceso.	El documento cargado en la plataforma IPSOT no corresponde al acto normativo o resolución que aprueba y pone en vigencia el PDOT parroquial rural y/o su contenido no se encuentra debidamente suscrito por el/los responsables del proceso.
Concordancia del contenido del acto normativo o resolución que aprueba y pone en vigencia el PDOT parroquial debidamente publicado en el registro oficial, con el período actual de gestión de las autoridades locales del GAD parroquial rural	El acto normativo o resolución que aprueba y pone en vigencia el PDOT parroquial rural concuerda con el período actual (2019-2023, o superior) de gestión de las autoridades locales	El acto normativo o resolución que aprueba y pone en vigencia el PDOT parroquial rural no corresponde al período actual (2019-2023, o superior) de gestión de las autoridades locales

SOT, 2022

3.4 Elemento a considerar en el proceso de validación del registro de los instrumentos de ordenamiento territorial en la plataforma IPSOT

Finalizada la fase de verificación del registro de los instrumentos de ordenamiento territorial, planeamiento urbanístico, uso y gestión del suelo, únicamente los que cumplimentaron los parámetros y criterios de valoración respecto a la información cargada en la plataforma IPSOT, serán susceptibles en una segunda fase de la validación del plazo de registro (60 días desde la publicación del instrumento), conforme lo estipula la Ley y su reglamento. El elemento a considerarse, será el siguiente:

1. Plazo de remisión de los instrumentos de ordenamiento territorial, planeamiento urbanístico, uso y gestión del suelo de los Gobiernos Autónomos Descentralizados provinciales, municipales, metropolitanos y parroquiales rurales, en la plataforma IPSOT.

Tabla 4.8 Elemento para el proceso de validación del registro por nivel de Gobierno Autónomo Descentralizado

Nivel de Administración	Elemento para la validación del registro
Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial	Plazo de remisión de los instrumentos de ordenamiento territorial, planeamiento urbanístico, uso y gestión del suelo en la plataforma IPSOT
Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal y Metropolitano	Plazo de remisión de los instrumentos de ordenamiento territorial, planeamiento urbanístico, uso y gestión del suelo en la plataforma IPSOT
Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial Rural	Plazo de remisión de los instrumentos de ordenamiento territorial, planeamiento urbanístico, uso y gestión del suelo en la plataforma IPSOT

SOT, 2022

3.4.1. Parámetro para el proceso de validación periódica

Para el proceso de validación del elemento mencionado en el apartado anterior, se especifica el parámetro técnico a valorarse y es el siguiente:

Elemento 1. Plazo de remisión de los instrumentos de ordenamiento territorial, planeamiento urbanístico, uso y gestión del suelo de los Gobiernos Autónomos Descentralizados provinciales, municipales, metropolitanos y parroquiales rurales, en la plataforma IPSOT

El técnico a cargo del proceso de validación del registro deberá constatar el cumplimiento de un (1) parámetro:

Tabla 4.9 Parámetro del proceso de validación y criterios de valoración para los GAD provinciales, municipales, metropolitanos y parroquiales rurales referentes al plazo de remisión de la información

Parámetro de validación	Criterio de valoración correcto	Criterio de valoración incorrecto
Plazo de remisión de los instrumentos de ordenamiento territorial, planeamiento urbanístico, uso y gestión del suelo en la plataforma IPSOT	Los instrumentos de ordenamiento territorial, planeamiento urbanístico, uso y gestión del suelo han sido cargados en la plataforma IPSOT en los sesenta días posteriores a su publicación en el Registro Oficial	Los instrumentos de ordenamiento territorial, planeamiento urbanístico, uso y gestión del suelo no han sido cargados en la plataforma IPSOT en los sesenta días posteriores a su publicación en el Registro Oficial

SOT, 2022

3.4 Temporalidad y cronograma para la ejecución de la acción programada de control

De conformidad con la Disposición General Cuarta de la Resolución No. SOT-DS- 2021-009 de fecha 09 de septiembre del 2021 reformada mediante Resolución No. SOT-DS-2021-016 de fecha 20 de diciembre de 2021, “*Norma Técnica que regula la verificación y validación del registro de los instrumentos de ordenamiento territorial, planeamiento urbanístico, uso y gestión del suelo como mecanismo de control de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo*”, la ejecución de la acción programada de control 001 “Verificación y validación del registro de los instrumentos de ordenamiento territorial, planeamiento urbanístico, uso y gestión del suelo” al tratarse de un proceso de control periódico, se realizará durante todo el año 2023, con cortes de información trimestrales, según los términos señalados en los artículos 15 y 20 de la referida Norma.

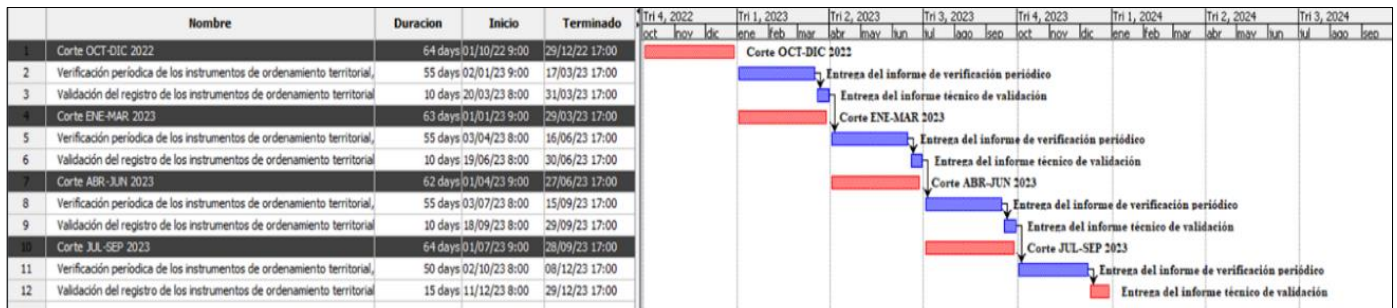
Cada período de tres meses contemplará la presentación de los resultados de la verificación periódica y validación del registro de los instrumentos de ordenamiento territorial, planeamiento urbanístico, uso y gestión del suelo, con la ejecución de las siguientes actividades:

- Comunicación de inicio del proceso de verificación periódica y validación del registro de los instrumentos de ordenamiento territorial, planeamiento urbanístico, uso y gestión del suelo al Gobierno Autónomo Descentralizado, de conformidad con el artículo 13 del mecanismo de control establecido para el efecto. Considerando que se realizarán exclusivamente para el proceso de verificación de la alineación al Plan Nacional De Desarrollo.
- Ejecución del proceso de verificación de acuerdo con los parámetros y criterios de valoración establecidos para el efecto (SIOTUGS interno) y elaboración del informe de verificación periódico de acuerdo con lo establecido en el artículo 15 del mecanismo de control establecido para el efecto, tanto para aquellos instrumentos de ordenamiento territorial que debían ser adecuados conforme la Disposición Transitoria Quinta de la LOOTUGS, como para el proceso de alineación con el Plan Nacional de Desarrollo 2021-2025 (*Anexo 01*).
- Remisión de los informes de verificación periódica a la Intendencia General de la Superintendencia para valoración e inicio del proceso correspondiente de acuerdo con la Resolución generada para el efecto, los informes detallarán los resultados obtenidos para el proceso de adecuación de los

instrumentos conforme la Disposición Transitoria Quinta de la LOOTUGS, así como su respectiva alineación con el Plan Nacional de Desarrollo 2021-2025.

- d) Ejecución del proceso de validación de acuerdo con el parámetro y criterios de valoración establecidos para el efecto (SIOTUGS interno) y elaboración del informe de validación de los instrumentos de ordenamiento territorial, planeamiento urbanístico, uso y gestión del suelo de acuerdo con el artículo 20 del mecanismo de control establecido para el efecto (*Anexo 02*).
- e) Remisión de los informes de validación en los casos de registro válido al Gobierno Autónomo Descentralizado para su conocimiento y a la Intendencia General de esta Superintendencia los correspondientes a los registros no válidos para que los remita al área sustantiva respectiva y se valore el inicio del proceso correspondiente, los informes detallarán los resultados obtenidos para los procesos de adecuación de los instrumentos conforme la Disposición Transitoria Quinta de la LOOTUGS y su respectiva alineación con el Plan Nacional de Desarrollo 2021-2025.

Figura 4.1 Cronograma de ejecución de la acción programada de control



SOT, 2022

Entidad pública sujeta a control

El numeral 1 del artículo 263 de la Constitución de la República del Ecuador, concordante con el literal a) del artículo 42 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) dispone que es competencia exclusiva de los gobiernos autónomos descentralizados provinciales “Planificar el desarrollo provincial y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial de manera articulada con la planificación nacional, regional, cantonal y parroquial”.

El numeral 1 del artículo 264 de la Constitución de la República del Ecuador, concordante con el literal a) del artículo 55 del COOTAD disponen que son competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitanos: “Planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural”.

El numeral 1 del artículo 267 de la Constitución de la República del Ecuador, concordante con el literal a) del artículo 65 del COOTAD dispone que es competencia exclusiva de los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales “Planificar el desarrollo parroquial y su correspondiente ordenamiento territorial, en coordinación con el gobierno cantonal y provincial”.

La Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo como entidad técnica designada por sus atribuciones a la vigilancia y control de los procesos e instrumentos de ordenamiento territorial de todos los niveles administrativos de gobierno, le corresponde ejecutar en el año 2023, tanto para el proceso de adecuación de los instrumentos conforme la Disposición Transitoria Quinta de la LOOTUGS, así como para la alineación al Plan Nacional de Desarrollo 2021-2025, la acción programada de control: “*Verificación y validación del registro de los instrumentos de ordenamiento territorial planeamiento urbanístico, uso y gestión del suelo*”, sobre el registro realizado por veinticuatro (24) gobiernos autónomos descentralizados provinciales, doscientos veintiuno (221)

gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitanos y ochocientos veintiuno (821) gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales, dando un total de mil sesenta y seis (1066) Gobiernos Autónomos Descentralizados.

Se deberá considerar que, pese a que el objetivo institucional apunta a verificar y validar 1066 registros realizados por los gobiernos autónomos descentralizados, esta actividad al ser un control periódico estará sujeta a la carga de información por parte de cada Gobierno Autónomo Descentralizado en la plataforma IPSOT establecida para este fin.

Ejecutante de la acción programada de control

De acuerdo con la misión de la Intendencia Nacional de Información Territorial, establecida en el Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos de la Superintendencia, en el literal f del numeral 1.2.2.5, donde se menciona: ***“Requerir datos e informaciones de las instituciones relacionadas con el ordenamiento territorial y el uso y gestión del suelo y a la ciudadanía en general; así mismo, en el literal g: “Incorporar los expedientes técnicos de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial formulados por los Gobiernos Autónomos Descentralizados en el Sistema de Información Territorial de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo”, la ejecución de la acción programada “Verificación y validación del registro de los instrumentos de ordenamiento territorial, planeamiento urbanístico, uso y gestión del suelo”, le corresponde a la Intendencia Nacional de Información Territorial de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo.***

Para dar cumplimiento a la acción programada *“Verificación y validación del registro de los instrumentos de ordenamiento territorial, planeamiento urbanístico, uso y gestión del suelo”*, la Intendencia Nacional de Información Territorial o quien haga sus veces, considerará la distribución de los Gobiernos Autónomos Descentralizados en sus distintitos niveles administrativos según las jurisdicciones zonales a las que pertenecen, como se indica en el Anexo 03, (Distribución territorial de Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales, Municipales o Metropolitanos y Parroquiales sujetos a control por cada Área Sustantiva de Nivel Desconcentrado).

Consideraciones generales

No aplica

ANEXOS

ACCION PROGRAMADA 001

Revisión de los procesos de control y emisión de actos administrativos respecto a la ocupación (asentamientos y construcciones) en zonas de riesgo por amenazas naturales

DOCUMENTO DE REFERENCIA
APC-001-2023-Muestra

ANEXOS

Selección de Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales y Metropolitanos a los que se aplicará la Acción Programada de Control No. SOT-2023-001-APC

1. Antecedentes

La Resolución No. SOT-DS-2021-014 “Norma Técnica que regula la formulación, aprobación, sanción y ejecución de los planes anuales de vigilancia y de control de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo” en su artículo 10, respecto a la estructura que desarrollará cada acción programada contenida en los Planes Anuales de Vigilancia y de Control de la SOT, señala en el literal “e. sujeto de vigilancia / control” que a más de definir el nivel de gobierno competente sobre el que corresponde aplicar la acción programada, “en este apartado se determinará y justificará la viabilidad de considerar la totalidad o una muestra del nivel de gobierno competente sujeto a vigilancia o control”.

En este sentido, la Acción Programada de Control 001 del año 2023 “Revisión de los procesos de control y emisión de actos administrativos respecto a la ocupación (asentamientos y construcciones) en zonas de riesgo por amenazas naturales”, en su parte pertinente a “Entidad sujeta a control” (páginas 26-27), determina que, “los cantones y, por tanto, los GAD municipales y metropolitanos que se definan como las entidades públicas sujetas a control se detallarán en el Anexo que desarrolle la Intendencia Nacional de Ordenamiento Territorial previo al inicio de ejecución de esta acción programada de control, según las jurisdicciones zonales a las que pertenecen”. La temporalidad de ejecución de esta acción programada comprende los meses de marzo a septiembre de 2023. En efecto el presente documento determina justificadamente la selección de la muestra de las entidades que serán sujetas a control en la referida acción programada.

2. Identificación de Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales y Metropolitanos con condiciones para ser seleccionados

Resultados de la acción programada de vigilancia 003 “Revisión de la inclusión de la gestión del riesgo en los PDOT del nivel cantonal y sus correspondientes PUGS, y constatación de la ocupación en zonas de riesgo por amenazas naturales”, ejecutada en el año 2022

La Acción programada de vigilancia 003 – 2022 se ejecutó en el transcurso del segundo semestre del año 2022 a una muestra de 28 GAD municipales¹⁹. En la Fase 1, con los documentos referentes a los instrumentos de ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo registrados por los GAD en la plataforma IPSOT y la información oficial proporcionada a la SOT por el Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias, se realizó la verificación y revisión de información de los parámetros contemplados en la Acción de vigilancia. La fase 2 de esta acción programada de vigilancia, a partir de los resultados obtenidos en la primera fase, consistió en la constatación de la ocupación en zonas de riesgo, que se ejecutó mediante visitas técnicas a zonas identificadas dentro de los instrumentos de ordenamiento territorial, uso y gestión el suelo como de riesgo y con prohibiciones o restricciones de uso y ocupación del suelo. El parámetro Nro. 1 que se constató en las visitas técnicas corresponde a la evidencia de la “ocupación de zonas con condiciones de riesgo no mitigable: conformación de asentamientos humanos e implantación de edificaciones”.

¹⁹ La selección de la muestra de estos 28 GAD municipales se sustentó justificadamente en los factores constantes en el Documento de referencia denominado “Selección de Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales a los que se aplicará la Acción Programada de Vigilancia No. SOT-2022-003-APV” que forma parte del Plan Anual de Vigilancia 2022.

A través de las Intendencias Zonales, unidades ejecutantes de la Acción programada de vigilancia 003 – 2022, se realizaron visitas técnicas a un total de 63 asentamientos humanos, y se evidenció la ocupación (edificaciones/construcciones en posibles zonas de riesgo) en 33 casos, es decir en el 52% de asentamientos visitados.

Tabla 5.1. Visitas técnicas que conforme el resultado de la APV-003-2022, evidenciaron edificaciones/construcciones en posibles zonas de riesgo

Jurisdicción zonal*	Provincia	Cantón	Nº de visitas técnicas	Nº de visitas técnicas en que se evidenciaron edificaciones/construcciones en posibles zonas de riesgo
Zona 1	Imbabura	Cotacachi	1	1
	Imbabura	Ibarra	1	1
	Sucumbíos	Gonzalo Pizarro	1	1
	Sucumbíos	Shushufindi	1	1
Zona 2	Napo	Archidona	1	-
	Pichincha	Cayambe	2	-
	Pichincha	Mejía	1	-
Zona 3	Chimborazo	Riobamba	4	-
	Cotopaxi	Latacunga	3	3
	Cotopaxi	Pangua	3	1
	Cotopaxi	Sigchos	3	2
	Tungurahua	Ambato	4	4
Zona 4	Manabí	El Carmen	5	-
	Manabí	Jipijapa	3	3
	Manabí	Manta	3	2
	Manabí	Pedernales	3	3
	Manabí	Puerto López	3	3
Zona 5 - 8	Guayas	Salitre	1	1
	Santa Elena	Santa Elena	1	-
	Guayas	Guayaquil	1	1
Zona 6	Azuay	Guachapala	2	2
	Azuay	Paute	2	-
	Azuay	Sevilla De Oro	3	2
	Cañar	Cañar	2	2
	Cañar	Suscal	3	-
Zona 7	El Oro	El Guabo	2	-
	El Oro	Piñas	2	-
	Loja	Loja	2	-
Total			63	33

* Sobre la zona 9 no se tienen datos, ya que esta no fue parte de la muestra de la acción programada de vigilancia 003-2022 al no contar el DMQ con un registro completo de sus instrumentos en la plataforma IPSOT.

Fuente: Resultados APV-003-2022. **Elaboración:** DRCA, 2023

En la Tabla 2 se señala, por Intendencia Zonal, el número de cantones en los que se evidenciaron edificaciones/construcciones en posibles zonas de riesgo, conforme el resultado de la APV-003-2022. Esto es que, los 33 asentamientos antes indicados se localizan en 17 cantones, distribuidos de la siguiente manera:

Tabla 5.2 Cantones en donde, conforme el resultado de la APV-003-2022, se evidenció edificaciones/construcciones en posibles zonas de riesgo por Zonal

Jurisdicción zonal	Número de cantones
Zona 1	4
Zona 2	0
Zona 3	4
Zona 4	4
Zona 5 - 8	2
Zona 6	3
Zona 7	0
Total	17

Fuente: Resultados APV-003-2022. **Elaboración:** DRCA, 2023

Para las zonas 2 y 7 en virtud de que no existieron resultados sobre el parámetro 1 constatado en la visita técnica, se analizaron los parámetros de la vigilancia restantes, del 2 al 7 (ver tabla 5.6) con especial énfasis en el P2, P3 y P5, con el objeto de realizar la selección de los GADM en función de la identificación (Si/No) del conjunto de parámetros.

Tabla 5.3 Parámetros por constatar en las visitas técnicas

Constatación de la ocupación en zonas de riesgo	
P1	Se evidencia la ocupación de zonas con condiciones de riesgo no mitigable: conformación de asentamientos humanos e implantación de edificaciones
P2	Se identifica la construcción de infraestructura y sistemas públicos de soporte
P3	Se identifican construcciones en zonas de altas pendientes, a más de las susceptibilidades a amenazas naturales
P4	Se identifican construcciones que incumplen con las regulaciones definidas en el instrumento PDOT y/o PUGS
P5	Se evidencia la presencia de usos de suelo no permitidos en la zona
P6	El tipo de ocupación es informal (asentamiento humano de hecho)
P7	Se evidencia precariedad en la vivienda y déficit de infraestructura y servicios básicos

INOT, 2022

En la zona 2 se identifican dos asentamientos en los que se presenta el parámetro 2 y 3 (ver la Tabla 4), mientras que en la zona 7, en dos asentamientos se evidencia estos dos parámetros y además el Parámetro 7.

Tabla 5.4 Resultados parámetros constatados en las visitas técnicas – Asentamientos Zona 2

Provincia	Cantón	Asentamiento humano	P1	P2	P3	P4	P5	P6	P7
Napo	Archidona	Parroquia Cotundo	No	Si	No	No	No	No	No
Pichincha	Cayambe	Tundantse	No	Si	Si	No	No	No	No
	Cayambe	San Isidro	No	Si	No	No	No	No	No
	Mejía	Sector San Antonio de Chamisa	No	Si	Si	No	No	No	No

DRCA, 2023

Tabla 5.5 Resultados parámetros constatados en las visitas técnicas – Asentamientos Zona 7

Provincia	Cantón	Asentamiento humano	P1	P2	P3	P4	P5	P6	P7
El Oro	El Guabo	Bajo Alto	No	Si	Si	No	n/a	No	Si
	El Guabo	Barrio 10 De Octubre - Tendales	No	Si	No	No	n/a	No	No
	Piñas	La Susaya	No	Si	Si	No	No	No	Si
	Piñas	La Arada	No	Si	No	No	No	No	No
Loja	Loja	Sector Mirador El Churo	No	Si	No	No	No	No	No
	Loja	Parroquia El Cisne	No	Si	No	No	No	No	No

DRCA, 2023

3. Análisis de factibilidad operativa para selección de muestra

A partir de los resultados de la ejecución de la acción programada de vigilancia 003 “Revisión de la inclusión de la gestión del riesgo en los PDOT del nivel cantonal y sus correspondientes PUGS, y constatación de la ocupación en zonas de riesgo por amenazas naturales” ejecutada en el año 2022, señalados en el apartado anterior, se realiza un análisis de factibilidad operativa para la selección de la muestra específica de la acción programada de control del año 2023 “Revisión de los procesos de control y emisión de actos administrativos respecto a la ocupación (asentamientos y construcciones) en zonas de riesgo por amenazas naturales”, según el número de analistas o especialistas técnicos de cada Intendencia Zonal, por ser estas las Unidades de la SOT encargadas de su ejecución.

Como se evidencia en la Tabla 6, en todos los casos el número de cantones en donde se evidenció edificaciones/construcciones en posibles zonas de riesgo, de altas pendientes, o se identifica la construcción de infraestructura y sistemas públicos de soporte, supera el número de técnicos que conforman las Intendencias Zonales. Consecuentemente, no es factible la operativización de un examen especial en cada cantón identificado; tanto porque debe considerarse la capacidad operativa (número de técnicos) en cada Intendencia Zonal, como por el tiempo que cada técnico debe destinar para la ejecución de este mecanismo, que en su mayoría alcanzaría el 32% del tiempo efectivo de los días laborables durante el año 2023, y en situaciones particulares como en la zona 1 hasta el 65%. Es necesario también tener en cuenta que, esto repercutiría en la inversión de mayores recursos financieros por parte de la Institución.

Tabla 5.6 Análisis de factibilidad operativa para la selección de la muestra para la APC001-2023

INZ	Nro. de cantones resultado APV-003-2022	Plazo total programado ejecución APC-001-2023 (días)	Tiempo destinado al día (%)	Tiempo ejecución (días)	Tiempo ejecución total (días)	No. de técnicos	Relación tiempo por técnico (días)	Relación acciones / técnico	Ocupación del tiempo año (%)	Días laborables 2023
	Nc	Pt	Td	Te=Td(Pt)	Tt=Nc(Te)	T	Rt=Tt/T	Nc/T	Rt/DI	DI
1	4	50 (por acción/cantón)	80 % (0,8)	40 (por acción/cantón)	160	1	160	4	65	248 (100%)
2	2				80	1	80	2	32	
3	4				160	2	80	2	32	
4	4				160	2	80	2	32	
5 y 8	2				80	1	80	2	32	
6	3				120	2	60	1,5	24	
7	2				80	1	80	2	32	
Total	21					10				

DRCA, 2023

El tamaño de la muestra, resultado de las consideraciones realizadas, se reduce a 10 GAD municipales a nivel nacional (ver la Tabla 7); cada técnico de las Intendencias Zonales ocupará hasta el 16% del tiempo hábil que dispone en el año 2023 en la ejecución de esta acción de control. De esta manera, se contempla tanto el tiempo necesario para la ejecución de esta Acción programada de control, así como para el resto de las acciones de control y vigilancia, tanto las programadas como las no programadas, y sus correspondientes mecanismos.

Tabla 5.7 Análisis de factibilidad operativa para la selección de la muestra para la APC001-2023

INZ	Nro. de entidades (muestra)	Plazo total programado ejecución APC-001-2023 (días)	Tiempo destinado al día (%)	Tiempo ejecución (días)	Tiempo ejecución total (días)	No. de técnicos	Relación tiempo por técnico (días)	Relación acciones / técnico	Ocupación del tiempo año (%)	Días laborables 2023
	Ne	Pt	Td	Te=Td(Pt)	Tt=Nc(Te)	T	Rt=Tt/T	Ne/T	Rt/DI	DI
1	1	50 (por acción/cantón)	80 % (0,8)	40 (por acción/cantón)	40	1	40	1	16	248 (100%)
2	1				40	1	40	1	16	
3	2				80	2	40	1	16	
4	2				80	2	40	1	16	
5 y 8	1				40	1	40	1	16	
6	2				80	2	40	1	16	
7	1				40	1	40	1	16	
Total	10					10				

DRCA, 2023

Para la ejecución de la Acción Programada de Control No. SOT-2023-001-APC se aplicará el mecanismo de control *Examen Especial*²⁰ in situ, según lo dispuesto en el artículo 73 del Reglamento a la LOOTUGS y en la Resolución No. SOT-DS-2022-021 “Norma Técnica que regula la evaluación de procesos, la inspección, y el examen especial como mecanismos de control de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo”.

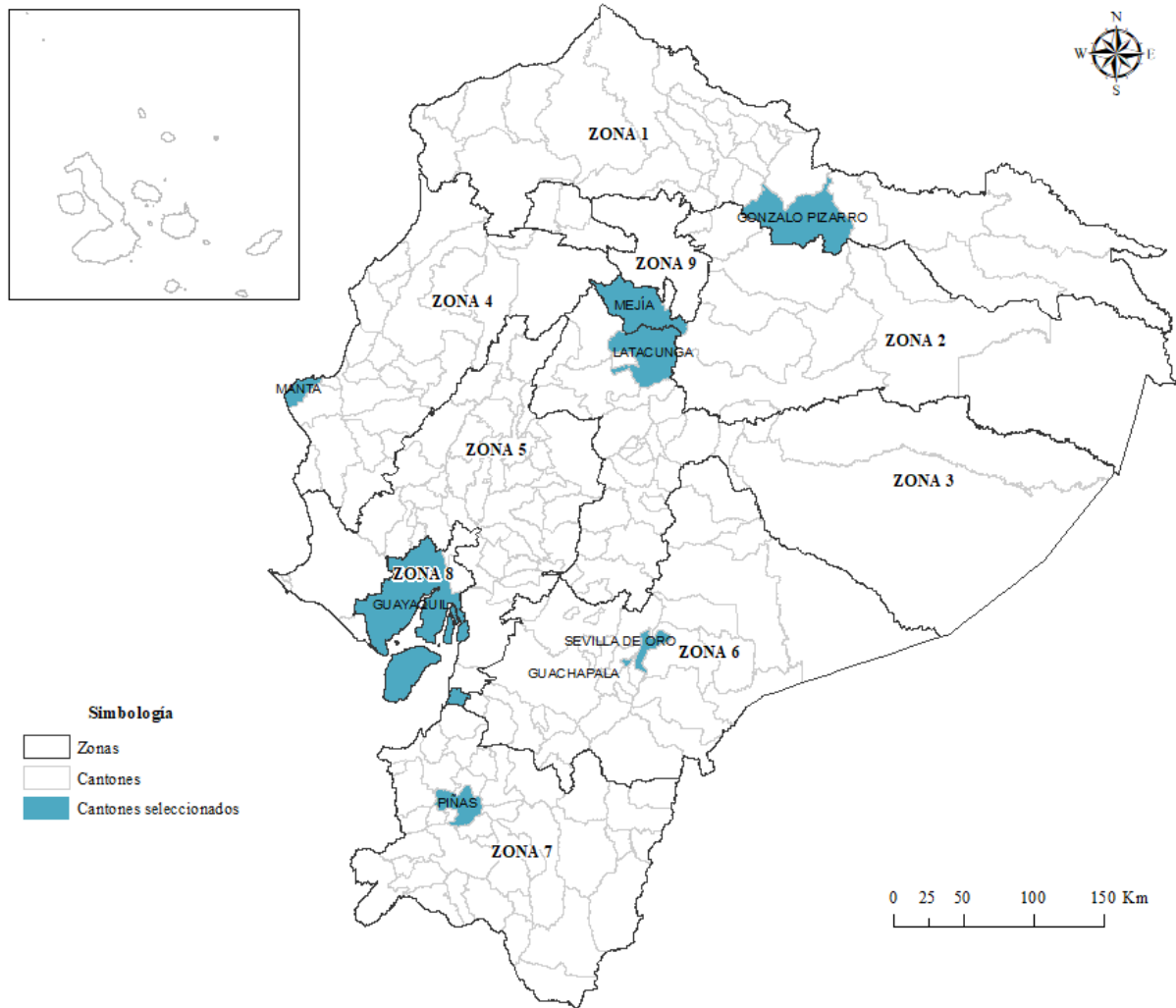
4. Selección de casos

Para la selección específica de los gobiernos autónomos descentralizados municipales y su distribución territorial, se contrarresta la información de la identificación de entidades con condiciones para ser seleccionados y que pueden ser sujeto de control (apartado 2), y el análisis de viabilidad operativa de las Intendencias Zonales (apartado 3), a través de una selección aleatoria tanto de los cantones como de las localidades, de ser el caso.

Bajo dichas consideraciones, el número final y total de gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitanos a los que se aplicará la Acción Programada de Control 001 en el año 2023 “Revisión de los procesos de control y emisión de actos administrativos respecto a la ocupación (asentamientos y construcciones) en zonas de riesgo por amenazas naturales” sería de **10 GAD municipales como entidades sujetas a control**; no obstante, la Zona 4 constituye un caso especial puesto que resultado de la verificación y revisión de información, Manta es el único GAD municipal de la muestra de la APV003 – 2022 para esa zona en el que se verificó un desarrollo completo de los parámetros de la Fase 1 (diagnóstico PDOT y Propuesta PDOT/Componente estructurante y urbanístico PUGS), y por esta razón en esta Zona se realizarán 2 exámenes especiales en ese cantón, uno por cada técnico zonal pero en diferentes localidades/asentamientos humanos. De igual manera en la Zona 3, se realizarán dos exámenes especiales en el cantón Latacunga debido a las constataciones hechas durante las visitas técnicas y a la situación actual del volcán Cotopaxi que demanda un especial énfasis en la temática del riesgo por amenazas naturales. En conclusión, la muestra queda conformada de la siguiente manera según las jurisdicciones zonales de la SOT:

²⁰ Estudio, verificación y evaluación de aspectos limitados o de una parte de las actividades relativas al cumplimiento de disposiciones legales y normativas en las diversas actuaciones, procesos e instrumentos relacionados al ordenamiento territorial, planeamiento urbanístico, el uso y gestión del suelo urbano y rural, con posterioridad a su ejecución.

Figura 5.1 Distribución territorial de los GAD municipales sujetos a control



DRCA, 2023

Tabla 5.7 Detalle de GAD municipales sujetos a control por jurisdicción zonal

Zona	Provincia	DPA Cantón	GADM (entidad sujeta a control)	Localidad
Zona 1	Sucumbíos	2102	Gonzalo Pizarro	Lumbaqui
Zona 2	Pichincha	1703	Mejía	Machachi - San Antonio de Chamisa
Zona 3	Cotopaxi	0501	Latacunga	Latacunga - Zona 1
	Cotopaxi	0501	Latacunga	Latacunga - Zona 2
Zona 4	Manabí	1308	Manta	Manta - La Floresta y Progreso (Riberas del río Burro)
	Manabí	1308	Manta	San Mateo
Zona 5-8	Guayas	0901	Guayaquil	Monte Sinaí
Zona 6	Azuay	0113	Sevilla De Oro	Parroquia Palmas PIT 2
	Azuay	0114	Guachapala	Canal Guallabuzho
Zona 7	El Oro	0710	Piñas	La Susaya

DRCA, 2023

5. Consideración general para la ejecución de la acción programada de vigilancia

La Acción Programada de Control 001 del año 2023 “Revisión de los procesos de control y emisión de actos administrativos respecto a la ocupación (asentamientos y construcciones) en zonas de riesgo por

amenazas naturales” deberá aplicarse sobre el número total de unidades territoriales establecido en el presente documento según cada jurisdicción zonal. En caso de presentarse alguna situación particular respecto a las unidades territoriales asignadas, la Intendencia Zonal respectiva deberá informar a la Intendencia Nacional de Ordenamiento Territorial, solicitando justificadamente, de ser el caso, la modificación de la asignación, trámite que será atendido a través de la Dirección de Ordenamiento Territorial Cantonal y de Uso y Gestión del Suelo Rural, perteneciente a la INOT.

Firmas de responsabilidad

Quito, febrero de 2023

Acción programada 001 – 002 - 003		
	Funcionaria:	Firma de responsabilidad:
Elaborado por:	Arq. Katia Barros Esquivel DIRECTORA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL CANTONAL Y DE USO Y GESTIÓN DEL SUELO RURAL DIRECTORA DE PLANEAMIENTO URBANÍSTICO (E)	
Revisado y aprobado por:	Arq. Andrea Loja Torres INTENDENTA NACIONAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, USO Y GESTIÓN DEL SUELO RURAL INTENDENTA NACIONAL DE PLANEAMIENTO URBANÍSTICO Y DE USO Y GESTIÓN DEL SUELO URBANO (E)	

Acción programada 004		
	Funcionario/a:	Firma:
Elaborado por:	Ing. Ruth Elizabeth Nato Pilatuña ANALISTA DE NORMAS Y METODOLOGÍAS 2	
Revisado por:	Revisión Técnica del área proponente:	
	Ing. Wilman Eduardo Aldeán Aguirre INTENDENTE NACIONAL DE INFORMACIÓN TERRITORIAL	
	Revisión Técnica del área coordinadora del Plan Anual de Control:	
	Arq. Katia Paola Barros Esquivel DIRECTORA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL CANTONAL Y DE USO Y GESTIÓN DEL SUELO RURAL	
Aprobado por:	Aprobación Técnica del área proponente:	
	Ing. Wilman Eduardo Aldeán Aguirre INTENDENTE NACIONAL DE INFORMACIÓN TERRITORIAL	
	Aprobación del área coordinadora del Plan Anual de Control:	
	Arq. Andrea Loja Torres INTENDENTE NACIONAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, USO Y GESTIÓN DEL SUELO RURAL	