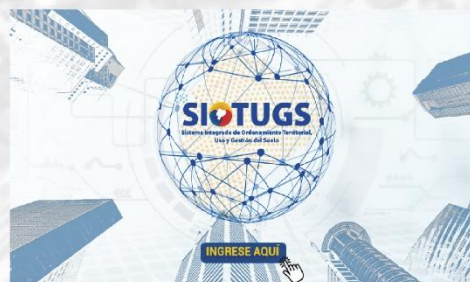
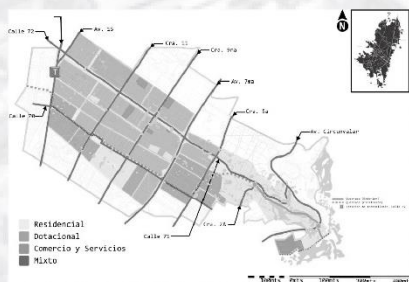


PLAN ANUAL DE CONTROL 2024

REFORMA – VERSIÓN 2.0 - JUNIO 2024



SUPERINTENDENCIA DE ORDENAMIENTO
TERRITORIAL, USO Y GESTIÓN DEL SUELO



AFECTACIONES O
DETERIORO DEL
PATRIMONIO
CULTURAL

TRANSFORMACIÓN O
CAMBIO DE USO DEL
SUELO

REGISTRO DE INSTRUMENTOS
DE ORDENAMIENTO
TERRITORIAL, USO Y GESTIÓN
DEL SUELO



PLAN ANUAL DE CONTROL 2024

REFORMA – VERSIÓN 2.0 - JUNIO 2024

Coordinado por:

Mgs. Wilman Aldeán
**Intendente Nacional de Ordenamiento
Territorial, Uso y Gestión del Suelo**

Aprobado por:

Ing. Carolina Tapia
Intendente General

CONTROL DEL DOCUMENTO

DATOS GENERALES DEL DOCUMENTO VIGENTE:			
Código	Versión	Nombre	Autor
INOT-DUGS-DOT-PAC2024	2.0	Plan Anual de Control 2024	INOT

LISTADO DE DISTRIBUCIÓN:			
Interno	Direcciones	Procesos	Fecha
SOT	Gestión de Planeamiento Urbanístico, Uso y Gestión del Suelo Gestión de Ordenamiento Territorial	Gestión de la Formulación del Plan Anual de Control	Mayo 2024

LISTADO DE PUBLICACIÓN:			
Nombre	Dirección	Lugar	Fecha
N/A	-	-	-

REGISTROS DE CAMBIOS EN EL DOCUMENTO:					Firma
Versión	Motivo	Realizado por	Dirección Intendencia	Fecha	
2.0	Elaboración	Mgs. Gabriel Granda	Dirección de Planeamiento Urbanístico, Uso y Gestión del Suelo	Mayo 2024	
2.0	Elaboración y revisión	Mgs. Katia Barros	Dirección de Planeamiento Urbanístico, Uso y Gestión del Suelo	Mayo 2024	
2.0	Coordinación y aprobación	Mgs. Wilman Aldeán	Intendencia Nacional de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo	Mayo 2024	
2.0	Aprobación	Ing. Carolina Tapia	Intendencia General	Junio 2024	

CONTENIDOS

APC 001

APC 002

APC 003

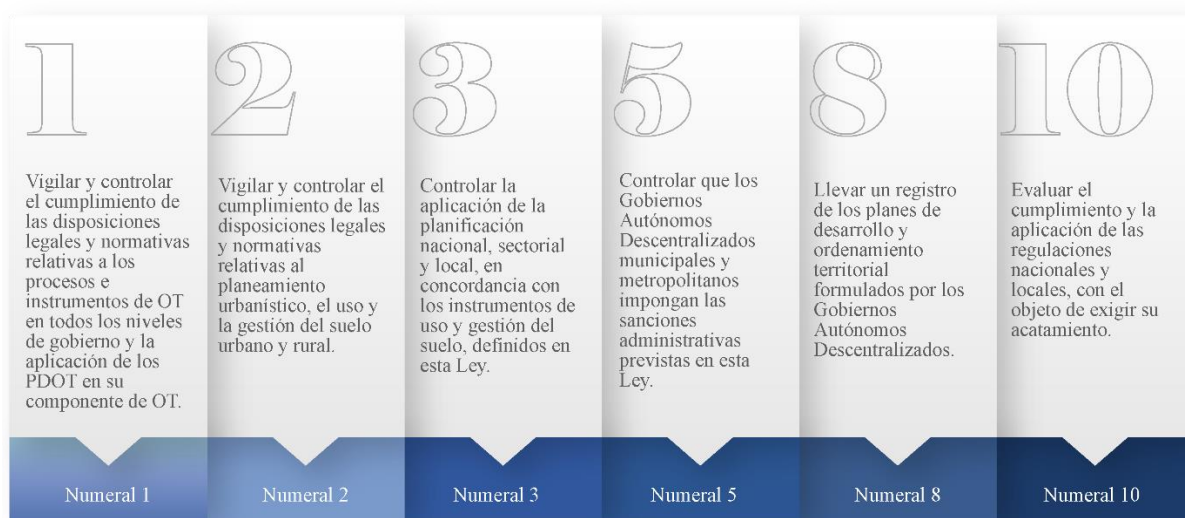
ANEXOS

Introducción	5
1.Cronograma general de ejecución	7
2.Alineación a los objetivos estratégicos institucionales.....	7
Procedimiento para la ejecución de la Acción Programada de Control No. APC-001-2024 “Evaluación de los procesos de control y emisión de actos administrativos y normativos respecto al cumplimiento de la legislación nacional y local sobre protección del patrimonio material inmueble”	10
Procedimiento para la ejecución de la Acción Programada de Control No. APC-002-2024 “Revisión del proceso de asignación de suelo rural de expansión urbana en el Plan de Uso y Gestión de Suelo y constatación de fraccionamientos en suelos rurales”	45
Procedimiento para la ejecución de la Acción Programada de Control No. APC-003-2024 “Verificación y validación del registro de los instrumentos de ordenamiento territorial, planeamiento urbanístico, uso y gestión del suelo”	82
ANEXO 1. Tipos de infracciones en los que podría incurrir el GADM de acuerdo con los resultados de la evaluación de las fases 1 y 2 de la APC-001-2024	98
ANEXO 2. Selección de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales y Metropolitanos a los que se aplicará la Acción Programada de Control No. APC-001-2024 “Evaluación de los procesos de control y emisión de actos administrativos y normativos respecto al cumplimiento de la legislación nacional y local sobre protección del patrimonio material inmueble”	100

Introducción

La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (LOOTUGS, 2016), publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 790, de fecha 5 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:** INOT, 2023.

El control se entiende como la “Capacidad para verificar el cumplimiento de las normas, procedimientos y estándares 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 -LOOTUGS-, su Reglamento y las regulaciones nacionales emitidas por el Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo -CTUGS-.”.

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, el “Código Sustantivo de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo” – Resolución No. SOT-DS-2023-013, en su artículo 30 “Definiciones” determina que, el Plan Anual es:

Instrumento que establece y organiza las acciones para la vigilancia o el control de los procesos de ordenamiento territorial, planeamiento urbanístico, uso y gestión de 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:

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 quién ejecutará la acción

En este contexto, el Plan Anual de Control a ejecutarse en el año 2024 se compone por tres acciones programadas de control, las que se detallan en la figura 2, a continuación:

Figura 2. Plan Anual de Control de la SOT 2024



INOT, 2023

1. Cronograma general de ejecución

Las acciones programadas de control del año 2024 se ejecutarán en periodos específicos, la acción programada de control 001 “Evaluación de los procesos de control y emisión de actos administrativos y normativos respecto al cumplimiento de la legislación nacional y local sobre protección del patrimonio material inmueble” en el periodo de abril – octubre de 2024; la acción programada de control 002 “Revisión del proceso de asignación de suelo rural de expansión urbana en el Plan de Uso y Gestión de Suelo y constatación de fraccionamientos en suelos rurales” en el periodo de enero a septiembre; la acción programada de control 003 “Verificación y validación del registro de los instrumentos de ordenamiento territorial, planeamiento urbanístico, uso y gestión del suelo” en el periodo de enero a diciembre, por tratarse de un control periódico.

Al culminar cada trimestre (marzo, junio y septiembre) se realizará un reporte de avance de ejecución de las acciones programadas dirigida a la Intendencia General; así como al finalizar los periodos específicos (octubre, septiembre y diciembre, respectivamente) se realizará el Informe técnico final de resultados de la ejecución de cada acción.

Figura 3. Cronograma General de ejecución del Plan Anual de Control de la SOT 2024



INOT, 2024

2. Alineación a los objetivos estratégicos institucionales

El literal c) del artículo 38 de la Resolución No. SOT-DS-2023-013 “Código Sustantivo de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo” señala que las acciones programadas 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 figura:

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



ALINEACIÓN A LOS OBJETIVOS ESTRATÉGICOS INSTITUCIONALES

Coadyuvar a preservar y mantener el patrimonio arquitectónico y cultural, a través del análisis y verificación de la implementación de la normativa nacional y local sobre protección del patrimonio material inmueble en los instrumentos de ordenamiento territorial de los GADM; y el cumplimiento de las competencias de regulación y control para la conservación y salvaguardia del patrimonio material inmueble.	APC 001	OEI 3 Incrementar la eficiencia y efectividad de la vigilancia y control hacia todos los niveles de gobierno relacionados con el ordenamiento territorial, planeamiento urbanístico, uso y gestión del suelo.
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.	APC 002	OEI 3 Incrementar la eficiencia y efectividad de la vigilancia y control hacia todos los niveles de gobierno relacionados con el ordenamiento territorial, planeamiento urbanístico, uso y gestión del suelo.
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.	APC 003	OEI 2 y OEI 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”

INOT, 2023

Evaluación de los procesos de control y emisión de actos administrativos y normativos respecto al cumplimiento de la legislación nacional y local sobre protección del patrimonio material inmueble

APC-001

EJECUTANTE:
Intendencias Zonales

SEGUIMIENTO:
INOT

TEMPORALIDAD:
Abril-octubre 2024

Procedimiento para la ejecución de la Acción Programada de Control No. APC-001-2024 “Evaluación de los procesos de control y emisión de actos administrativos y normativos respecto al cumplimiento de la legislación nacional y local sobre protección del patrimonio material inmueble”

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 (CRE, 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.

[...]

El artículo 95 de la **Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (LOOTUGS, 2016)**, determina:

Créase la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo 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 dentro del marco de sus competencias.

La Ley *ibidem*, en el artículo 96, sobre las "Atribuciones de la Superintendencia", señala:

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.
4. Vigilar que los instrumentos de uso y gestión del suelo se articulen con la planificación nacional y sectorial.
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 **Reglamento de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (RLOOTUGS, 2019)**, en el artículo 65, sobre el “Control de ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo”, señala:

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, conforme al procedimiento establecido en el presente reglamento.

El artículo 66 del Reglamento ibidem, sobre las “Atribuciones para control y juzgamiento”, señala que, la SOT deberá al menos:

- a) Regular los mecanismos, herramientas y procedimientos de vigilancia y control que implementará la Superintendencia.
[...]
- d) Realizar la sustanciación de procesos administrativos que fueren de su competencia por infracciones tipificadas en la Ley y demás normativa aplicable y establecer las sanciones previstas en la Ley.
[...]

El artículo 69 del RLOOTUGS, sobre la “Planificación del control”, señala que la SOT ejercerá la vigilancia y control a través de acciones programadas y no programadas. Las Acciones programadas son “las establecidas en el plan anual aprobado por el Superintendente de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo”.

El artículo 71 del Reglamento ibidem, sobre los “Mecanismos de control”, señala que “la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, podrá aplicar uno o varios de los siguientes mecanismos para el ejercicio de la facultad de control: a) Inspección. b) Examen Especial. c) Otros que establezca la Superintendencia”.

La **Resolución No. SOT-DS-2023-013** “Código Sustantivo de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo”, en el Título I “Preliminar”, artículo 30, literales a y j, define:

- a) *Acción Programada*: 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 quién ejecutará la acción.

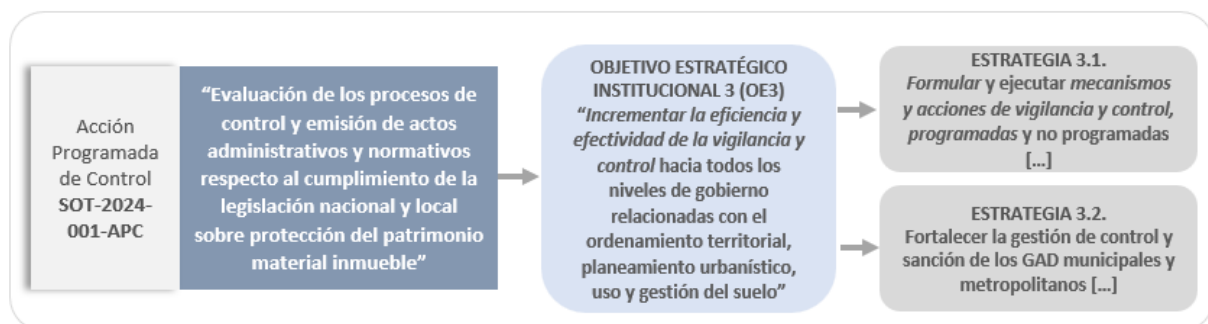
- j) **Control:** Capacidad para verificar el cumplimiento de las normas, procedimientos y estándares establecidos por la Constitución y la Ley, atendiendo el interés general, la correcta y oportuna aplicación de lo dispuesto en el ordenamiento jurídico vigente, especialmente la Ley Orgánica de Ordenamiento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

1.2. Alineación a los objetivos estratégicos institucionales

La **Resolución No. SOT-DS-2023-013** “Código Sustantivo de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo”, en el artículo 38, literal c, del Título II “Formulación, aprobación, sanción y ejecución de los planes anuales de vigilancia y de control de la SOT”, señala que, las acciones programadas que se desarrollen “deben estar alineadas a uno o más objetivos estratégicos institucionales de la SOT”.

Considerando la planificación estratégica 2022-2025 de la Institución aprobada mediante Resolución No. SOT-DS-2021-010, de 11 de julio de 2022, la acción programada de control “Evaluación de los instrumentos de planificación local y procesos de regulación, control para la conservación y salvaguarda del patrimonio cultural material inmueble”, se enmarca en el Objetivo Estratégico 3 y la Estrategia 3.1, como se muestra en la figura siguiente:

Figura APC-001.1 Alineación de la acción programada de vigilancia a los objetivos estratégicos institucionales



DUGS, 2023

1.3 Del Patrimonio Cultural Nacional

La **Ley Orgánica de Cultura (LOC, 2016)**, en el artículo 50, sobre los bienes que conforman el Patrimonio Cultural, señala que, “*Los bienes que conforman el patrimonio cultural del Ecuador son tangibles e intangibles y cumplen una función social derivada de su importancia histórica, artística, científica o simbólica*”.

La **Ley Orgánica de Cultura (LOC, 2016)**, en el artículo 51, sobre el patrimonio tangible o material señala que,

Son los elementos materiales, muebles e inmuebles, que han producido las diversas culturas del país y que tienen una significación histórica, artística, científica o simbólica para la identidad de una colectividad y del país.

El patrimonio cultural tangible puede ser arqueológico, artístico, tecnológico, arquitectónico, industrial, contemporáneo, funerario, ferroviario, subacuático, documental, bibliográfico, filmico, fotográfico, paisajes culturales urbanos, rurales, fluviales y marítimos, jardines, rutas, caminos e itinerarios y, en general, todos aquellos elementos cuya relevancia se inscriba en la definición indicada.

Además, la LOC (2016) en el art. 54, literales e y f señala, entre otros, que son bienes y objetos pertenecientes al patrimonio cultural nacional:

[...]

- d) Las edificaciones y conjuntos arquitectónicos como templos, conventos, capillas, casas, grupos de construcciones urbanos y rurales como centros históricos, obrajes, fábricas, casas de hacienda, molinos, jardines, caminos, parques, puentes, líneas férreas de la época colonial y republicana contruidos hasta 1940, que contengan un valor cultural e histórico que sea menester proteger;
- e) Los bienes muebles de la época colonial y republicana con al menos cien años de antigüedad como dibujos, pinturas, esculturas, monedas, medallas, talla, objetos de orfebrería, cerámica, madera o cualquier otro material que se haya construido en dichas épocas.

[...]

1.4 De la responsabilidad del Gobierno Central de preservar y mantener el patrimonio cultural

La **Constitución de la República del Ecuador (CRE, 2008)**, en el artículo 3, numeral 7, señala que, es deber primordial del Estado, “Proteger el patrimonio natural y cultural del país”.

La CRE, en el artículo 379, señala:

Son parte del patrimonio cultural tangible e intangible relevante para la memoria e identidad de las personas y colectivos, y objeto de salvaguarda del Estado, entre otros:

[...]

- 2. Las edificaciones, espacios y conjuntos urbanos, monumentos, sitios naturales, caminos, jardines y paisajes que constituyan referentes de identidad para los pueblos o que tengan valor histórico, artístico, arqueológico, etnográfico o paleontológico.

[...]

El **Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD, 2010)**, en el artículo 144, sobre el “Ejercicio de la competencia de preservar, mantener y difundir el patrimonio cultural”, dispone:

[...]

Será responsabilidad del gobierno central, emitir las políticas nacionales, salvaguardar la memoria social y el patrimonio cultural y natural, por lo cual le corresponde declarar y supervisar el patrimonio nacional y los bienes materiales e inmateriales, que correspondan a las categorías de: [...]; las edificaciones, espacios y conjuntos urbanos, monumentos, sitios naturales, caminos, jardines y paisajes que constituyan referentes de identidad para los pueblos

o que tengan valor histórico, artístico, arqueológico, etnográfico o paleontológico; [...]; los cuales serán gestionados de manera concurrente y desconcentrada.

[...]

La **Ley Orgánica de Cultura (2016)**, en el artículo 43, sobre la finalidad del Instituto Nacional de Patrimonio Cultural –INPC–, señala que:

El Instituto Nacional de Patrimonio Cultural tiene como finalidad el desarrollo de la investigación y el ejercicio del control técnico del patrimonio cultural, para lo cual deberá atender y coordinar la política pública emitida por el ente rector de la Cultura y el Patrimonio.

El artículo 44 de la Ley ibidem, señala que son atribuciones del INPC:

[...]

- d) Registrar e inventariar el patrimonio cultural nacional, así como supervisar que los Gobiernos Autónomos Descentralizados y de Régimen Especial, desarrollen este registro e inventario de manera técnica y responsable a través del procedimiento y metodología que establezca este Instituto. Esta información formará parte del Sistema Integral de Información Cultural SIIC;
[...]

- f) Comunicar al ente rector de la Cultura y el Patrimonio, mediante informes técnicos cuando se haya producido violaciones a la presente Ley por los Gobiernos Autónomos Descentralizados y de Régimen Especial o las instituciones públicas o privadas, que impliquen evidente descuido, destrucción total o parcial de bienes patrimoniales, a fin de que se tomen las medidas sancionatorias y administrativas correspondientes;
[...]

- h) Poner en conocimiento y solicitar al ente rector de la Cultura y el Patrimonio que se disponga la suspensión de obras que puedan afectar la integridad de los bienes del patrimonio cultural nacional;
[...]

La **Ley Orgánica de Cultura (LOC, 2016)**, en el artículo 66, sobre la obligación de protección de los bienes del patrimonio cultural nacional, señala que,

Todos los titulares de cualquier derecho real, administradores, tenedores, poseedores y en general cualquier persona natural o jurídica que tenga bajo su cargo o responsabilidad, bienes pertenecientes al patrimonio cultural nacional, tienen la obligación de protegerlos, conservarlos, restaurarlos y ponerlos en valor social.

El artículo 67 de la Ley ibidem, sobre la prohibición de destrucción de los bienes del patrimonio cultural nacional, señala que:

Se prohíbe la destrucción total o parcial de bienes del patrimonio cultural nacional. Cuando se trate de edificaciones patrimoniales se promoverá su conservación y rehabilitación. Al tratarse de re-funcionalización de edificaciones patrimoniales para usos contemporáneos, ya sean residenciales, culturales, educativos, comerciales o administrativos, deberá mediar un proceso social, evitando menoscabar su integridad física o su significado, y priorizando los usos culturales frente a otros usos.

Únicamente si el Instituto Nacional de Patrimonio Cultural ha desclasificado previamente un bien del inventario de bienes del patrimonio cultural nacional, este podrá ser alterado o destruido total o parcialmente.

1.5. De las competencias y responsabilidades de los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos para preservar, cuidar y mantener el patrimonio cultural

La **Constitución de la República del Ecuador (CRE, 2008)**, en el artículo 241, establece que, “La planificación garantizará el ordenamiento territorial y será obligatoria en todos los gobiernos autónomos descentralizados”.

El artículo 264, numeral 8, de la CRE, sobre las competencias exclusivas de los GAD Municipales, señala que,

[...]

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

[...]

8. Preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón y construir los espacios públicos para estos fines.

[...]

El **Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP, 2010)**, en el artículo 15, “De las políticas públicas”, señala:

[...]

Los gobiernos autónomos descentralizados formularán y ejecutarán las políticas locales para la gestión del territorio en el ámbito de sus competencias, las mismas que serán incorporadas en sus planes de desarrollo y de ordenamiento territorial y en los instrumentos normativos que se dicten para el efecto.

[...]

El **Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD, 2010)**, en el artículo 4, literal e, sobre los “Fines de los gobiernos autónomos descentralizados”, señala que dentro de sus circunscripciones territoriales son fines: “La protección y promoción de la diversidad cultural y el respeto a sus espacios de generación e intercambio; la recuperación, preservación y desarrollo de la memoria social y el patrimonio cultural”.

El artículo 54 del COOTAD, señala que son funciones del gobierno autónomo descentralizado municipal, entre otras:

[...]

c) Establecer el régimen de uso del suelo y urbanístico, para lo cual determinará las condiciones de urbanización, parcelación, lotización, división o cualquier otra forma de fraccionamiento de conformidad con la planificación cantonal, asegurando porcentajes para zonas verdes y áreas comunales;

[...]

f) Ejecutar las competencias exclusivas y concurrentes reconocidas por la Constitución y la ley y en dicho marco, prestar los servicios públicos y construir la obra pública cantonal correspondiente con criterios de calidad, eficacia y eficiencia, observando los principios de universalidad, accesibilidad, regularidad, continuidad, solidaridad, interculturalidad, subsidiariedad, participación y equidad;

[...]

o) Regular y controlar las construcciones en la circunscripción cantonal, con especial atención a las normas de control y prevención de riesgos y desastres;

[...]

s) Fomentar actividades orientadas a cuidar, proteger y conservar el patrimonio cultural y memoria social en el campo de la interculturalidad y diversidad del cantón;

El artículo 55 del COOTAD, señala que son competencias exclusivas del gobierno autónomo descentralizado municipal:

[...]

b) Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón;

[...]

h) Preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón y construir los espacios públicos para estos fines;

[...]

El artículo 84, literal e, del COOTAD, establece como una de las funciones del gobierno del distrito autónomo metropolitano:

[...]

c) Establecer el régimen de uso del suelo y urbanístico para lo cual determinará las condiciones de urbanización, parcelación, lotización, división o cualquier otra forma de fraccionamiento de conformidad con la planificación metropolitana, asegurando porcentajes para zonas verdes y áreas comunales;

[...]

f) Ejecutar las competencias exclusivas y concurrentes reconocidas por la Constitución y la ley, y en dicho marco, prestar los servicios públicos y construir la obra pública distrital correspondiente, con criterios de calidad, eficacia y eficiencia, observando los principios de universalidad, accesibilidad, regularidad y continuidad, solidaridad, subsidiariedad, participación y equidad;

[...]

n) Regular y controlar las construcciones en la circunscripción del distrito metropolitano, con especial atención a las normas de control y prevención de riesgos y desastres;

[...]

El artículo 87, literal y, del Código ibidem determina como una de las atribuciones del Concejo Metropolitano: “Regular y controlar el uso del suelo en el territorio del distrito metropolitano, de conformidad con las leyes sobre la materia, y establecer el régimen urbanístico de la tierra”.

El artículo 144 del COOTAD, sobre el “Ejercicio de la competencia de preservar, mantener y difundir el patrimonio cultural”, dispone:

Corresponde a los gobiernos autónomos descentralizados municipales, formular, aprobar, ejecutar y evaluar los planes, programas y proyectos destinados a la preservación, mantenimiento y difusión del patrimonio arquitectónico, cultural y natural, de su circunscripción y construir los espacios públicos para estos fines.

Para el efecto, el patrimonio en referencia será considerado con todas sus expresiones tangibles e intangibles. La preservación abarcará el conjunto de acciones que permitan su conservación, defensa y protección; el mantenimiento garantizará su sostenimiento integral en el tiempo; y la difusión procurará la propagación permanente en la sociedad de los valores que representa.

Cuando el patrimonio a intervenir rebase la circunscripción territorial cantonal, el ejercicio de la competencia será realizada de manera concurrente, y de ser necesario en mancomunidad o consorcio con los gobiernos autónomos descentralizados regionales o provinciales.

Además, los gobiernos municipales y distritales podrán delegar a los gobiernos parroquiales rurales y a las comunidades, la preservación, mantenimiento y difusión de recursos patrimoniales existentes en las parroquias rurales y urbanas.

Los gobiernos autónomos descentralizados municipales podrán, mediante convenios, gestionar concurrentemente con otros niveles de gobierno las competencias de preservación, mantenimiento y difusión del patrimonio cultural material e inmaterial.

[...]

Los bienes declarados como patrimonios naturales y culturales de la humanidad se sujetarán a los instrumentos internacionales.

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados y de Régimen Especial podrán a fin de precautelar los bienes inmuebles del patrimonio cultural que se encuentren en riesgo por destrucción o abandono en su jurisdicción territorial, declararlo de utilidad pública y expropiar dichos bienes, para lo cual se requerirá de modo adicional el informe técnico del Instituto Nacional de Patrimonio Cultural.

La **Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (LOOTUGS, 2016)**, según el artículo 3, numeral 7, tiene como uno de sus fines: “Racionalizar el crecimiento urbano de las ciudades para proteger los valores paisajísticos, patrimoniales y naturales del territorio que permitan un desarrollo integral del ser humano”.

El artículo 4 de la LOOTUGS define:

[...]

14. Tratamientos urbanísticos para suelo urbano:

- a) Tratamiento de conservación. Se aplica a aquellas zonas urbanas que posean un alto valor histórico, cultural, urbanístico, paisajístico o ambiental, con el fin de orientar acciones que permitan la conservación y valoración de sus características, de conformidad con la legislación ambiental o patrimonial, según corresponda.

[...]

15. Tratamientos urbanísticos para suelo rural:

- a) Tratamiento de conservación. Se aplica a aquellas zonas rurales que posean un alto valor histórico, cultural, paisajístico, ambiental o agrícola, con el fin de orientar acciones que

permitan la conservación y valoración de sus características, de conformidad con la legislación ambiental o patrimonial, según corresponda.

[...]

El artículo 5, numeral 7 de la LOOTUGS, sobre los Principios rectores para el ordenamiento territorial, uso y la gestión del suelo, señala:

La función pública del urbanismo. Todas las decisiones relativas a la planificación y gestión del suelo se adoptarán sobre la base del interés público, ponderando las necesidades de la población y garantizando el derecho de los ciudadanos a una vivienda adecuada y digna, a un hábitat seguro y saludable, a un espacio público de calidad y al disfrute del patrimonio natural y cultural.

El artículo 7, numeral 6 de la LOOTUGS, sobre las “Implicaciones de la función social y ambiental de la propiedad”, señala: “Conservar el suelo, los edificios, las construcciones y las instalaciones en las condiciones adecuadas para evitar daños al patrimonio natural y cultural, y a la seguridad de las personas”.

En el artículo 9 de la LOOTUGS se define al ordenamiento territorial como:

El proceso y resultado de organizar espacial y funcionalmente las actividades y recursos en el territorio, para viabilizar la aplicación y concreción de políticas públicas democráticas y participativas y facilitar el logro de los objetivos de desarrollo. 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 10, numeral 2 de la LOOTUGS, determina como uno de los objetos del ordenamiento territorial, “La protección del patrimonio natural y cultural del territorio”.

El artículo 12, numeral 3 de la LOOTUGS, sobre los “Instrumentos de ordenamiento territorial”, señala:

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 artículo 81 de la LOOTUGS, sobre la “Conservación, rehabilitación y mejora de las edificaciones”, señala, “Los propietarios deben realizar obras de conservación, rehabilitación o mejora de las edificaciones para lo cual requieren autorización administrativa previa del Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano”.

El artículo 82 de la LOOTUGS, sobre el “Incumplimiento del deber de conservar y situación de ruina”, señala:

La ruina de un edificio, construcción o instalación es el estado de mala conservación de su estructura o de alguno de sus elementos físicos, de manera tal que lo haga inservible para el uso o amenace derrocamiento, desprendimientos u otros daños graves para la salud y la seguridad de las personas.

La administración metropolitana o municipal que determine técnicamente que un edificio, construcción o instalación se encuentra en estado de ruina, deberá:

1. Proceder directamente al apuntalamiento u otras medidas provisionales de aseguramiento con cargo al propietario.
2. Previa audiencia con el propietario, resolver sobre la rehabilitación del inmueble o su derrocamiento, los plazos para emprender dichas obras y la prohibición de usarlos, de ser el caso. Las obras de rehabilitación y derrocamiento estarán a cargo del propietario y en caso de incumplir con los plazos establecidos, el Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano procederá a la enajenación forzosa del inmueble en subasta pública. El adjudicatario de la subasta deberá cumplir con los plazos y condiciones para la rehabilitación o derrocamiento del bien inmueble.

En el caso de *inmuebles protegidos* de competencia de los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales o metropolitanos el derrocamiento será extraordinario y de no ser competencia de este nivel de gobierno requerirá informe favorable previo del ente nacional de conservación patrimonial.

El incumplimiento del deber de conservación de bienes inmuebles protegidos será declarado por la administración metropolitana o municipal sin esperar a su estado de ruina, previa audiencia al propietario. Esta declaración conllevará una orden de ejecución de las obras de conservación o rehabilitación necesarias a cargo del propietario del inmueble.

El artículo 90 de la LOOTUGS dispone que, “[...] Los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos, en sus respectivas jurisdicciones, definirán y emitirán las políticas locales en lo relativo al ordenamiento territorial, y al uso y gestión del suelo, de conformidad con los lineamientos nacionales”.

El artículo 91 de la LOOTUGS, sobre las “Atribuciones y Obligaciones de los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos para el uso y la gestión del suelo”, señala:

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.
[...]
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.
4. Emitir mediante acto normativo las regulaciones técnicas locales para el ordenamiento territorial, el uso, la gestión y el control del suelo, [...]. Estas regulaciones podrán ser más exigentes, pero, en ningún caso, disminuirán el nivel mínimo de exigibilidad de la normativa nacional.
[...]
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.

El **Reglamento a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (RLOOTUGS, 2019)**, en el artículo 18, sobre la “Asignación de tratamientos urbanísticos para suelo rural y urbano”, señala que para la identificación de zonas homogéneas donde se aplicarán tratamientos se deberá tomar en cuenta por lo menos:

- [...]
- i) Protección del patrimonio natural, cultural o construido.
- [...]
- g) Presencia de equipamientos o intervenciones públicas y privadas de escala media o de gran escala y su grado de afectación a la población, a la movilidad o al patrimonio.
- [...]

El artículo 20, literal f del Reglamento ibidem, sobre la “Norma urbanística para bienes y servicios públicos”, señala que, deberá determinar, de manera articulada a la clasificación, subclasificación del suelo y establecimiento de los tratamientos correspondientes, al menos: “Normativa específica de protección del patrimonio natural, cultural y los ecosistemas”

El artículo 22, literal d del Reglamento ibidem, sobre la “Asignación de aprovechamientos urbanísticos”, señala que, se tomará en cuenta de manera obligatoria al menos: “Características paisajísticas o necesidad de conservación del paisaje o patrimonio urbano-arquitectónico y/o natural”.

El artículo 24, literal k del Reglamento ibidem, sobre los “Requisitos mínimos para la definición de usos”, señala que, se deberá tomar en cuenta por lo menos: “Patrimonio construido y natural”.

La **Ley Orgánica de Cultura (LOC, 2016)**, en el artículo 63, sobre los “bienes del patrimonio que se encuentran en riesgo”, señala que,

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados y de Régimen Especial, para precautelar los bienes patrimoniales en su jurisdicción territorial que se encuentren en riesgo, podrán declararlos de utilidad pública y expropiarlos, para lo cual, de no mediar reconocimiento nacional, podrá realizar declaratoria de patrimonio cultural sobre aquellos inmuebles históricos o culturales.

El **Reglamento de la Ley Orgánica de Cultura (RLOC, 2017)**, en el artículo 53, sobre la “delimitación de las áreas de protección de inmuebles pertenecientes al patrimonio cultural”, señala que,

En los casos establecidos en la Ley y su Reglamento, la delimitación de las áreas de protección de los inmuebles pertenecientes al patrimonio cultural nacional se hará considerando al bien patrimonial en relación con su entorno, el cuidado e integridad del paisaje, de acuerdo con la norma técnica.

La delimitación deberá incluir el levantamiento de información geoespacial que se encuentre vigente y deberá articularse a los instrumentos de planificación y gestión territorial.

La **Ley Orgánica de Cultura (LOC, 2016)**, en el artículo 69, sobre la “adopción de medidas precautelatorias”, señala que,

El ente rector de la Cultura y el Patrimonio está facultado para exigir a las instituciones del sector público y a los Gobiernos Autónomos Descentralizados y de Régimen Especial, la adopción de medidas precautelatorias, preventivas y correctivas, para la protección y conservación del patrimonio cultural nacional, en arreglo a la presente Ley, su Reglamento y a la política pública nacional.

De igual manera, podrá exigir a los propietarios, administradores, tenedores, poseedores y en general a cualquier persona natural o jurídica que tenga bajo su cargo bienes pertenecientes al patrimonio cultural, la adopción de medidas necesarias para su debida protección y conservación, en arreglo a la presente Ley, su Reglamento y a la política pública nacional.

El incumplimiento de tales disposiciones será sancionado de acuerdo con las disposiciones establecidas en la Ley.

El artículo 71 de la Ley ibidem, sobre la conservación y restauración de los bienes muebles del patrimonio cultural nacional, señala que, “Para realizar obras de conservación, restauración o reparación de bienes muebles pertenecientes al patrimonio cultural, es necesario obtener la validación técnica del Instituto Nacional de Patrimonio Cultural”.

El artículo 73 de la LOC, sobre la tramitación de la solicitud de conservación, restauración, rehabilitación y re-funcionalización de edificaciones del patrimonio cultural nacional, señala que,

Las solicitudes de conservación, restauración, rehabilitación y re-funcionalización de edificaciones pertenecientes al patrimonio cultural nacional se tramitarán ante el Gobierno Autónomo Descentralizado o de Régimen Especial competente, quienes deberán notificar al ente rector de la Cultura y el Patrimonio de manera periódica las autorizaciones emitidas para intervenciones en bienes del patrimonio cultural.

El **Reglamento de la Ley Orgánica de Cultura (RLOC, 2017)**, en el artículo 60, sobre la conservación, restauración, rehabilitación y re-funcionalización de edificaciones del patrimonio cultural nacional, señala que,

Las solicitudes de intervención para la conservación, restauración, rehabilitación y re-funcionalización de edificaciones pertenecientes al patrimonio cultural nacional, se harán ante el Gobierno Autónomo Descentralizado o de Régimen Especial correspondiente, acompañando como mínimo los planos del ante proyecto, una memoria descriptiva y la documentación histórica y fotográfica, para una vez aprobado, pueda realizarse y presentarse el proyecto definitivo para autorización final.

Toda autorización sobre el patrimonio cultural edificado con reconocimiento nacional o internacional que realicen los Gobiernos Autónomos Descentralizados o de Régimen Especial, deberá considerar los lineamientos técnicos de intervención aceptados internacionalmente, así como los establecidos en la Constitución y en la Ley, la política pública, el presente reglamento, las directrices, orientaciones técnicas y ordenanzas correspondientes.

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados y de Régimen Especial dentro del ámbito de sus competencias, tendrán la obligación de prestar asistencia técnica a los propietarios particulares para la realización de estudios a los que se refiere el presente artículo, así como para la obtención de fondos o incentivos para el mantenimiento, restauración o rehabilitación de bienes inmuebles patrimoniales de propiedad privada, en el marco de la política pública local y nacional.

El artículo 76 de la **Ley Orgánica de Cultura (LOC, 2016)**, “De la suspensión de las obras”, señala:

Si la ejecución de una obra de cualquier índole puede causar daño o afectar a un bien del patrimonio cultural nacional, a su área de influencia o a los centros históricos de las ciudades que lo posean, el ente rector de la Cultura y el Patrimonio dispondrá a los Gobiernos Autónomos Descentralizados y de Régimen Especial o entidades públicas o privadas, la suspensión de la obra, sin perjuicio de lo cual el ente rector podrá proceder con la suspensión de obra.

El artículo 92 de la LOC, “De las obligaciones generales” señala que,

[...]

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados y de Régimen Especial, en el marco de sus competencias en relación con el patrimonio, tienen atribuciones de regulación y control en su territorio a través de ordenanzas que se emitieran en fundamento a la política pública cultural, la presente Ley y su Reglamento.

El artículo 94 de la Ley ibidem, “De la obligación de identificación, registro e inventario”, señala que:

Es responsabilidad de los Gobiernos Autónomos Descentralizados y de Régimen Especial, en los ámbitos de su jurisdicción, la identificación, registro e inventario de los bienes reconocidos o declarados como patrimonio cultural nacional por el ente rector de la Cultura y el Patrimonio.

El artículo 96 de la Ley ibidem, “De la política internacional sobre patrimonio cultural nacional”, señala:

[...]

El ente rector de la Cultura y el Patrimonio supervisará la gestión de los sitios, lugares y centros históricos declarados patrimonio mundial.

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados y de Régimen Especial, serán directamente responsables sobre el cuidado, protección y mantenimiento como gestores de tales sitios, en caso necesario el ente rector de la Cultura y el Patrimonio podrá apoyar estas acciones directamente.

La Disposición Transitoria Décima Primera de la Ley ibidem, dispone:

En el plazo de un año desde la promulgación de la presente Ley, los Gobiernos Autónomos Descentralizados y de Régimen Especial, en el ámbito de sus competencias, implementarán las ordenanzas, normativa e instrumentos correspondientes para el cumplimiento de esta Ley, y emitirán o reformarán sus planes reguladores y régimen de sanciones municipales, de acuerdo a la presente Ley así como a los lineamientos y política pública que para el efecto dicte el ente rector de la Cultura y el Patrimonio, a fin de conservar y proteger los bienes del patrimonio cultural nacional.

La **Ley Orgánica de Cultura (LOC, 2016)**, en el artículo 98, sobre las competencias exclusivas de los GAD, señala que,

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados y de Régimen Especial que tienen la competencia exclusiva sobre la gestión de mantenimiento, preservación y difusión del patrimonio cultural, se encargarán de planificar, presupuestar, financiar y otorgar de manera regular los recursos necesarios, así como realizar planes, programas y proyectos locales para el efecto.

La **Resolución No. 004-CNC-2015 del Consejo Nacional de Competencias (CNC, 2015), reformada mediante resolución No. 006-CNC-2017**, en el artículo 12, numeral 3, sobre la regulación local en el marco de la competencia para preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico y cultural, señala que los GADM, deben:

- 1) Emitir la normativa local necesaria para preservar, mantener y difundir el patrimonio cultural del cantón;
- 2) Dictar las ordenanzas o reglamentos que protejan el patrimonio cultural local para su preservación, mantenimiento y difusión;
- 3) Emitir la normativa local para delimitar el área de influencia, su entorno ambiental y paisajístico, cuando se trate de bienes inmuebles que pertenecen al patrimonio nacional dentro de su circunscripción territorial;
- 4) Dictar ordenanzas y resoluciones que regulen el uso del suelo en las áreas patrimoniales, prohibiendo el uso incompatible con los principios de la preservación, mantenimiento y difusión;
- 5) Las demás que estén establecidas en la ley y la normativa nacional vigente.

La Resolución ibidem en el artículo 13, sobre el control local, señala que corresponde a los GADM las siguientes actividades de control:

1. Velar por la preservación, mantenimiento y difusión del patrimonio cultural: tangible e intangible, de la riqueza histórica, artística y lingüística, de la memoria colectiva y del conjunto de valores y manifestaciones que configuran la identidad plurinacional e intercultural del cantón;
2. Supervisar dentro de su circunscripción territorial la adecuada gestión de los lugares, espacios y repositorios de la memoria social, en los que existan bienes culturales patrimoniales nacionales, exceptuando los repositorios de la memoria social de carácter nacional;
3. Adoptar medidas precautelatorias, preventivas y correctivas para la protección y conservación del patrimonio cultural nacional, dentro de su circunscripción territorial;
4. Monitorear y evaluar los planes, programas y proyectos destinados a la preservación, mantenimiento y difusión del patrimonio cultural nacional de su circunscripción;
5. Autorizar el cambio de ubicación de bienes culturales patrimoniales dentro de su respectiva circunscripción territorial, aplicando la normativa vigente, y notificar al ente técnico nacional competente para el registro correspondiente;
6. Autorizar y supervisar las intervenciones de edificaciones del patrimonio cultural nacional de su circunscripción territorial, de conformidad con la normativa correspondiente, y notificar dicha autorización al ente rector, de manera periódica;
 - 6a. Autorizar y supervisar las intervenciones de las obras de conservación, restauración o reparación de bienes muebles pertenecientes al patrimonio cultural nacional, de su circunscripción territorial, de conformidad con la normativa correspondiente, y notificar dicha autorización al ente rector de manera periódica;
 - 6b. Conocer, sustanciar y sancionar los hechos que constituyan faltas administrativas determinadas en la ley de la materia o en la normativa local vigente
7. Las demás que estén establecidas en la ley y la normativa nacional vigente.

1.6. De los contenidos mínimos en los instrumentos de planificación territorial referente al patrimonio cultural

1.6.1. En el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial

El **Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (2010)**, en el artículo 42, numeral 3, sobre los contenidos mínimos en el diagnóstico del PDOT, señala que debe existir, “La identificación de las actividades económico-productivas, zonas de riesgo, patrimonio cultural y natural y grandes infraestructuras que existen en la circunscripción territorial del Gobierno Autónomo Descentralizado”.

1.6.2. En el Plan de Uso y Gestión de Suelo

La **Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (LOOTUGS, 2016)**, en el artículo 18, sobre el suelo urbano, establece como subclasificación:

[...]

3. Suelo urbano de protección. 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. Para la declaratoria de suelo urbano de protección, los planes de desarrollo y ordenamiento territorial municipales o metropolitanos acogerán lo previsto en la legislación nacional ambiental, patrimonial y de riesgos.

El Código ibidem, en el artículo 42, numeral 4 sobre los tratamientos urbanísticos, señala que, “Para el suelo urbano y rural de protección se aplicarán los tratamientos de conservación y recuperación”.

El **Reglamento de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (RLOOTUGS, 2019)**, en el artículo 13, literal e, sobre los contenidos del componente estructurante del Plan de Uso y Gestión del suelo, señala que debe existir,

[...]

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 RLOOTUGS, en el artículo 20, literal f, sobre la norma urbanística para bienes y servicios públicos, señala que,

La norma urbanística para bienes y servicios públicos que forma parte del componente urbanístico del Plan de Uso y Gestión de Suelo deberá determinar, de manera articulada a la clasificación, subclasificación del suelo y establecimiento de los tratamientos correspondientes, al menos,

[...]

f) Normativa específica de protección del patrimonio natural, cultural y los ecosistemas.

[...]

El RLOOTUGS, en el artículo 42, literal e, sobre norma urbanística para bienes y servicios privados, señala que,

La estructura de usos productivos y de protección en suelo rural, usos permitidos, complementarios, restringidos y prohibidos, así como las respectivas compatibilidades de usos y actividades, observará los siguientes componentes:

[...]

e) Normativa específica de áreas y edificaciones patrimoniales.

[...]

1.7. De las infracciones y sanciones relativas al patrimonio cultural

La **Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (LOOTUGS, 2016)**, en el artículo 105, sobre las “Infracciones y sanciones sujetas al control de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial y Uso y Gestión del Suelo”, señala:

La Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo establecerá la responsabilidad administrativa del Gobierno Central y los Gobiernos Autónomos Descentralizados que incurran en el cometimiento de las infracciones leves y graves establecidas en esta Ley, con respeto al debido proceso y la garantía del derecho a la defensa.

El artículo 106, numeral 1 y 2, de la LOOTUGS señala que es infracción leve:

- 1) Aprobar o aplicar instrumentos de ordenamiento territorial y de uso y gestión del suelo que contraríen lo establecido en esta ley;
 - 2) Emitir actos administrativos de ordenamiento territorial y de uso y gestión del suelo contrarios a las disposiciones previstas en la ley, normativa aplicable, y a los diferentes planes de desarrollo y ordenamiento territorial y los planes complementarios urbanísticos, cuando dichos actos no constituyan una infracción más grave.
- [...]

El artículo 107, numeral 1 de la LOOTUGS señala que es infracción grave “1. Incumplir el deber de control y sanción de las infracciones al ordenamiento territorial y de uso y gestión del suelo, cuando dichos actos no constituyan una infracción más grave”.

El artículo 108 de la LOOTUGS señala que es infracción muy grave:

1. Emitir actos administrativos y normativos de ordenamiento territorial y uso y gestión del suelo que contravengan:
[...]
- b) La legislación nacional y local sobre protección del patrimonio que implique daños o deterioro de los bienes protegidos.
[...]

La **Ley Orgánica de Cultura (LOC, 2016)**, en su artículo 170, literal a, sobre las sanciones en el ámbito del Sistema Nacional de Cultura, señala que son faltas leves:

a.1) La restauración, rehabilitación o reparación de los bienes que pertenezcan al patrimonio cultural nacional del Estado sin autorización previa de la autoridad competente de acuerdo con la presente Ley y su Reglamento

[...]

La LOC, en el artículo 170, literal b, señala que son faltas graves:

[...]

b.3) El incumplimiento a la obligación de reparar integralmente el daño causado a los bienes que pertenezcan al patrimonio cultural nacional del Estado, en los plazos establecidos por la autoridad administrativa

[...]

La LOC en el artículo 171 relativo a la destrucción de inmuebles patrimoniales señala que,

Sin perjuicio de las acciones penales o civiles que correspondan, la destrucción total o parcial de inmuebles patrimoniales, incluido áreas o sitios arqueológicos o paleontológicos, incluidos aquellos considerados en el régimen transitorio de protección, la multa será proporcional al daño causado hasta por cien salarios básicos unificados, sin perjuicio de reponer o reconstruir integralmente el bien patrimonial, mediante todos los recursos técnicos posibles.

Cuando dicha destrucción parcial o total ha sido autorizada por servidores públicos, sin que haya mediado su desincorporación como parte del patrimonio cultural, de conformidad con la presente Ley, se dispondrá su destitución inmediata. Al tratarse de funcionarios de elección popular se notificará al órgano competente para que opere similar efecto.

Individual o solidariamente serán responsables de las infracciones administrativas contra bienes del patrimonio cultural nacional y aquellos que se encuentre bajo el régimen transitorio de protección, el propietario, los titulares de cualquier derecho real y los poseedores del respectivo bien del patrimonio cultural nacional; los contratistas y administradores de la obra, los servidores públicos que la hubieran autorizado o permitido por omisión, así como las y los autores materiales de la infracción.

La LOC en el artículo 69, sobre la adopción de medidas precautelatorias, señala que,

El ente rector de la Cultura y el Patrimonio está facultado para exigir a las instituciones del sector público y a los GAD y de Régimen Especial, la adopción de medidas precautelatorias, preventivas y correctivas, para la protección y conservación del patrimonio cultural nacional, en arreglo a la presente Ley, su Reglamento y a la política pública nacional.

De igual manera, podrá exigir a los propietarios, administradores, tenedores, poseedores y en general a cualquier persona natural o jurídica que tenga bajo su cargo bienes pertenecientes al patrimonio cultural, la adopción de medidas necesarias para su debida protección y conservación, en arreglo a la presente Ley, su Reglamento y a la política pública nacional.

El incumplimiento de tales disposiciones será sancionado de acuerdo con las disposiciones establecidas en la Ley.

La Ley ibidem, en el artículo 76, sobre la suspensión de obras, señala que,

Si la ejecución de una obra de cualquier índole puede causar daño o afectar a un bien del patrimonio cultural nacional, a su área de influencia o a los centros históricos de las ciudades que lo posean, el ente rector de la Cultura y el Patrimonio dispondrá a los GAD y de Régimen Especial o entidades públicas o privadas, la suspensión de la obra, sin perjuicio de lo cual el ente rector podrá proceder con la suspensión de obra.

Objeto y ámbito de aplicación

2.1 Objeto

La Acción Programada de Control No. APC-001-2024 tiene por objeto coadyuvar a preservar y mantener el patrimonio arquitectónico y cultural, a través del análisis y verificación de la implementación de la normativa nacional y local sobre protección del patrimonio cultural material inmueble, en los instrumentos de ordenamiento territorial de los GADM; y el cumplimiento de las competencias de regulación y control para la conservación y salvaguardia del patrimonio cultural material inmueble.

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 2024 la acción programada de control “Evaluación de los procesos de control y emisión de actos administrativos y normativos respecto al cumplimiento de la legislación nacional y local sobre protección del patrimonio cultural material inmueble” que abordará, la evaluación del efectivo cumplimiento de la legislación nacional y local sobre protección y conservación del patrimonio, en la emisión de actos administrativos, en los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, y sus correspondientes Planes de Uso y Gestión de Suelo, y procesos de control realizados por los gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitanos que presenten mayor afectación al patrimonio cultural material inmueble.

Mecanismo de control y parámetros de ejecución

3.1 Mecanismos de control a aplicar

Para la ejecución de la acción programada de control “Evaluación de los procesos de control y emisión de actos administrativos y normativos respecto al cumplimiento de la legislación nacional y local sobre protección del patrimonio cultural material inmueble”, se aplicarán los siguientes mecanismos de control:

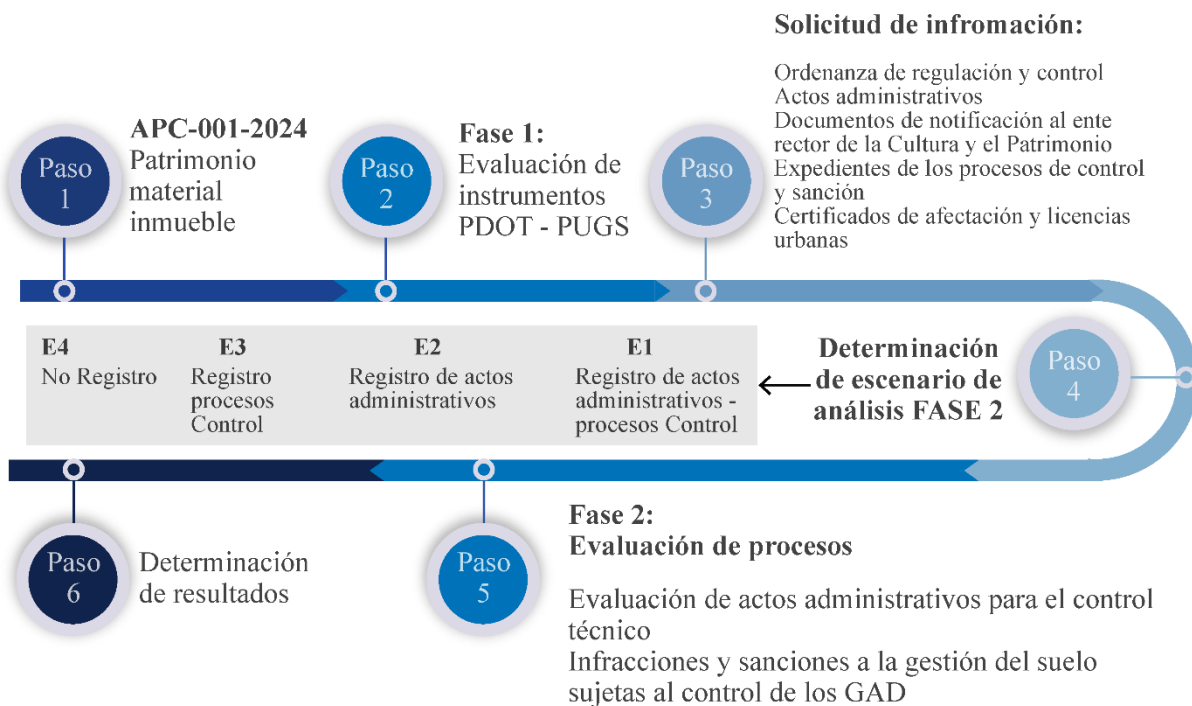
- *Evaluación de instrumentos de ordenamiento territorial, planeamiento urbanístico, o de uso y gestión del suelo* regulado mediante el capítulo III, del título VI “Mecanismos de Control de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo” de la Resolución No. SOT-DS-2023-013 “Código Sustantivo de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo”.
- *Evaluación de procesos* regulado mediante el capítulo IV, del título VI “Mecanismos de Control de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo” de la Resolución No. SOT-DS-2023-013 “Código Sustantivo de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo”.
- La *Inspección* como mecanismo complementario regulado mediante el capítulo V, del título VI “Mecanismos de Control de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo” de la Resolución No. SOT-DS-2023-013 “Código Sustantivo de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo”, se aplicará de considerarse necesario.

A las regulaciones contempladas en las Resolución No. SOT-DS-2023-013 se integrarán obligatoriamente los parámetros que en el presente procedimiento se detallen.

3.2 Fases de ejecución y parámetros a considerar en la acción de control

La Acción Programada de Control “Evaluación de los procesos de control y emisión de actos administrativos y normativos respecto al cumplimiento de la legislación nacional y local sobre protección del patrimonio cultural material inmueble” se aplicará en dos fases. Cada fase corresponde a la aplicación de un mecanismo de control, como se evidencia en la figura a continuación:

Figura APC-001.2 Fases de implementación de la Acción Programada de Control



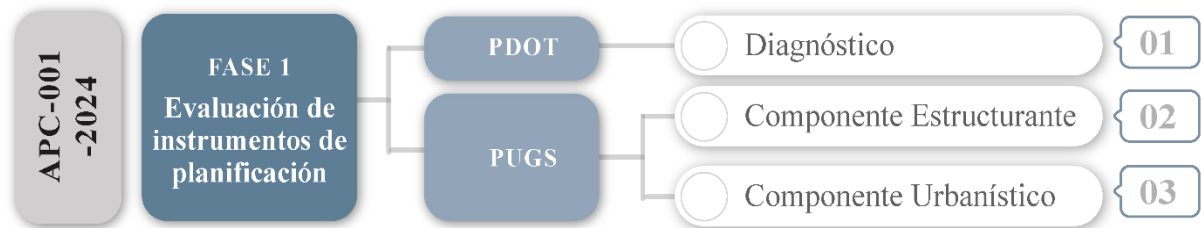
DUGS, 2023

Una vez el Intendente General, de conformidad con el artículo 99, literal a, del Título VI “Mecanismos de Control de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo” regulado mediante la Resolución No. SOT-DS-2023-013 “Código Sustantivo de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo”, dé la disposición de inicio de la acción programada de control No. APC-001-2024 constante en el Plan Anual aprobado por la máxima autoridad, la Unidad ejecutora de la SOT procederá con su implementación.

3.2.1 FASE 1 - Evaluación de instrumentos de ordenamiento territorial, planeamiento urbanístico, o de uso y gestión del suelo

La acción programada iniciará con la aplicación del mecanismo de vigilancia denominado “Evaluación de instrumentos de ordenamiento territorial, planeamiento urbanístico, o de uso y gestión del suelo”, con el cual se identificará el cumplimiento o incumplimiento de la incorporación de criterios obligatorios definidos en la legislación nacional para la conservación del patrimonio cultural material inmueble dentro de los PDOT y PUGS, siguiendo la estructura establecida en el gráfico a continuación:

Figura APC-001.3 Elementos para considerar durante la evaluación de los instrumentos de planificación cantonal



Fuente: COPFP (2010), LOOTUGS (2016), RLOOTUGS (2017). **Elaboración:** DUGS, 2023

La información necesaria para la implementación de la Fase I de la presente acción programada de control es:

La información de la última carga a la plataforma IPSOT, que presente verificación completa por parte de la Intendencia Nacional de Información, Análisis y Estudios Territoriales (INIAET):

- Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) del nivel cantonal.
- Plan de Uso y Gestión de Suelo (PUGS)
- Ordenanza de aprobación del PDOT – PUGS
- De existir, información cartográfica

- **Vigencia de los instrumentos**

Previo a la emisión de la Orden de evaluación de instrumentos se constatará en la Ordenanza de aprobación del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial y del Plan de Uso y Gestión de Suelo la fecha de aprobación/publicación desde la cual está en vigencia el instrumento.

En caso de que, los instrumentos no estén vigentes, se informará a la Intendencia Nacional de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo para que un nuevo instrumento / entidad sujeta a control sea asignada, se realicen las aclaraciones pertinentes.

Se conformará el equipo evaluador de conformidad con el artículo 150 de la Resolución No. SOT-DS-2023-013 “Código Sustantivo de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo”.

- **Orden de evaluación de instrumentos**

El jefe del equipo evaluador emitirá la orden de evaluación de instrumentos al o los funcionarios que realizarán la evaluación, de acuerdo con el artículo 152 de la Resolución No. SOT-DS-2023-013 “Código Sustantivo de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo”.

- **Oficio de inicio**

El jefe del equipo evaluador, una vez verificada la información por parte del evaluador, deberá comunicar la entidad sujeta a control el inicio del mecanismo de control de conformidad con el artículo 154 de la Resolución No. SOT-DS-2023-013 “Código Sustantivo de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo”.

• Parámetros de evaluación

Para la evaluación de los PDOT y PUGS¹ respecto a la observancia de legislación nacional para la conservación del patrimonio cultural material inmueble, se han determinado parámetros específicos que se verificarán y revisarán mediante los siguientes criterios:

- **Cumple:** cuando se evidencia que se ha incorporado la información que se señala, en el marco de la normativa vigente.
- **Incumple:** cuando se evidencia que **no** se ha incorporado la información que se señala, en el marco de la normativa vigente.

En la evaluación de instrumentos se deberán identificar específicamente los siguientes parámetros:

Tabla APC-001.1 Parámetros de evaluación de los PDOT-PUGS

Referencia	Documento	Elementos	Parámetros de evaluación	Cumple	Incumple
COPFP – Art.42; numeral 3	PDOT	Contenidos mínimos del diagnóstico	Identifica el patrimonio cultural en su jurisdicción territorial.		
RLOOTUGS- Art. 13, literal. e Res. No. 0005-CTUGS-2020 Art. 18, literal. e	PUGS	Contenidos mínimos - componente estructurante	Localiza y delimita las áreas de conservación y protección de los conjuntos históricos y culturales.		
LOOTUGS- Art. 18, numeral 3; Art. 19 numeral 4		Subclasificación del suelo – componente estructurante	Determina suelo urbano o rural de protección en las áreas donde se localizan conjuntos o centros históricos que por sus especiales características culturales debe ser protegido		
LOOTUGS- Art. 42, numeral 4 Resolución No. 0005-CTUGS-2020 Art. 30, numeral 3a y 3b		Polígonos de intervención territorial (PIT)- componente urbanístico	Define al PIT donde se localiza el conjunto/centro histórico y asigna el tratamiento de <i>Conservación o Recuperación</i> a PITS en suelo urbano de protección, o crea un tratamiento que promueve la conservación del patrimonio con su correspondiente informe de factibilidad.		
RLOOTUGS- Art. 20, lit. f, Art. 21, lit. e y Art. 22 lit. d		Normativa urbanística - componente urbanístico	Define normativa urbanística ² específica de protección del patrimonio cultural.		

Fuente: COPFP (2010), LOOTUGS (2016), RLOOTUGS (2017) **Elaboración:** DUGS, 2023.

¹ Los instrumentos sujetos a evaluación serán los vigentes en el momento de la identificación/determinación del deterioro o destrucción del bien patrimonial.

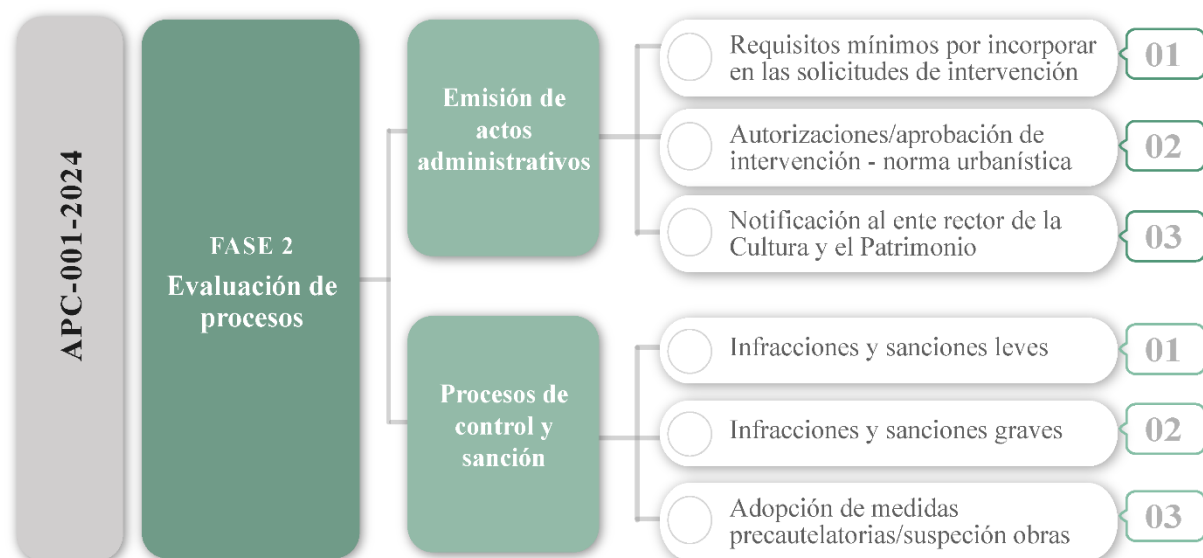
² La norma urbanística define la zonificación de usos, ocupación del suelo, densidades, aprovechamiento e intensidad de la ocupación tanto para la oferta de bienes y servicios públicos como para la oferta de bienes y servicios privados, así como la estructura territorial de los sistemas o bienes públicos y privados.

Nota: Una vez finalizada la fase 1 “*evaluación de instrumentos*” se debe continuar al análisis de la fase 2 “*evaluación de procesos*” en concordancia con la Disposición General Octava del Código Sustantivo de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del suelo” regulado mediante la resolución No. SOT-DS-2023-013. Es pertinente señalar que, en caso de encontrar incumplimientos a la normativa legal aplicable, **no** se iniciará un proceso administrativo sancionatorio³ con base a los hallazgos de la fase 1; ya que se determinará la infracción una vez que se hayan cumplido las dos fases y emitido el informe final de evaluación de procesos.

3.2.2 FASE 2 - Evaluación de procesos

En esta fase se aplicará el mecanismo de control denominado *evaluación de procesos* regulado mediante el título VI “Mecanismos de Control de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo” de la Resolución No. SOT-DS-2023-013 “Código Sustantivo de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo”. Con el cuál se busca determinar, si las actuaciones ejecutadas para la emisión de actos administrativos o a su vez el control respecto a la conservación y protección del patrimonio cultural material inmueble han sido realizadas conforme la legislación nacional y local, siguiendo la estructura que se evidencia en el gráfico a continuación:

Figura APC-001-2024-4. Elementos para considerar durante la evaluación de procesos de regulación y control



Fuente: LOC (2016), RLOC (2017) y LOOTUGS (2016) **Elaboración:** DUGS, 2023

³ El Art. 108 de la LOOTUGS establece como una infracción muy grave “Emitir actos administrativos y normativos de ordenamiento territorial y uso y gestión del suelo que contravengan: b) La legislación nacional y local sobre protección del patrimonio que implique daños o deterioro de los bienes protegidos”, por lo cual, es necesario realizar el análisis completo de la fase 1, fase 2 y una vez concluido determinar el tipo de infracción en la que se podría incurrir.

⁴ El registro de las solicitudes hace referencia al artículo 73 de la LOC en el que se establece que las solicitudes de conservación, restauración, rehabilitación y re-funcionalización de edificaciones pertenecientes al patrimonio cultural nacional deben tramitarse ante el GAD, quienes posteriormente deberán notificar al ente rector de la cultura y el patrimonio dichas solicitudes.

⁵ La solicitud hace referencia al artículo 60 del RLOC en el que se establecen los contenidos mínimos de las solicitudes.

- **Áreas de evaluación de procesos**

De acuerdo con el artículo 161 de la Resolución No. SOT-DS-2023-013 las áreas de evaluación son:

b. Actos o hechos administrativos en materia de ordenamiento territorial, planeamiento urbanístico, uso y gestión del suelo;

[...]

g. Procesos de control y sanción de las infracciones al ordenamiento territorial y de uso y gestión del suelo.

- **Gestión de la información**

El Intendente Zonal requerirá ante la entidad sujeta a control la información necesaria para la evaluación de procesos.

Para la gestión de información se solicitarán los siguientes expedientes, de cada una de las edificaciones afectadas:

1. Ordenanzas de regulación y control para el mantenimiento, conservación y difusión del patrimonio cultural o su equivalente;
2. Las solicitudes con sus anexos o expedientes completos realizados por terceros al GADM, referentes a solicitud de intervención para la conservación, restauración, rehabilitación y re-funcionalización de edificaciones pertenecientes al patrimonio cultural nacional.
3. Actos administrativos para la aprobación/autorización de intervenciones de conservación, restauración, rehabilitación y/o re-funcionalización de bienes patrimoniales⁶
4. Documentos que evidencien la notificación al ente rector de Cultura y Patrimonio de las autorizaciones emitidas para intervenciones en los bienes del patrimonio cultural;
5. 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;
6. 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 - IPRUS⁷)⁸.

- **Orden de evaluación**

⁶ Se refieren al documento expedido por la autoridad municipal que contiene la autorización para intervenir (conservar, restaurar, rehabilitar, re-funcionalizar bienes patrimoniales); sin embargo, la denominación dependerá de cada entidad sujeta a control, entre las más comunes se encuentran: Permisos de construcción mayor, menor, permisos de autorización/aprobación para intervenir en bienes patrimoniales, actas de aprobación de proyectos modificatorios o ampliatorios, trabajos varios o sus similares.

⁷ Denominación señalada en la Resolución Nro.009-CTUGS-2020 “Parámetros para el procedimiento de aprobación de permisos, autorizaciones e informes previos de construcción”.

⁸ 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.

Cuando se disponga de la información necesaria para la evaluación, la o el Intendente Zonal emitirá la orden de evaluación de procesos al o los funcionarios que realizarán la evaluación de acuerdo con el artículo 163 de la Resolución No. SOT-DS-2023-013.

- **Oficio de Inicio**

Al mismo tiempo que se emita la orden de evaluación, el Intendente Zonal deberá comunicar a la entidad sujeta a control el inicio del mecanismo de control, de acuerdo con el artículo 164 de la Resolución No. SOT-DS-2023-013.

- **Parámetros de evaluación**

Para la evaluación de procesos concernientes a la emisión de actos administrativos y/o a los procesos de control referentes a la conservación y protección del patrimonio cultural material inmueble, en primera instancia se debe identificar el escenario de análisis al que se ajusta cada entidad de control, para ello, se presenta la matriz a continuación con los cuatro (4) escenarios posibles:

Tabla APC-001-2024- 2. Escenarios de análisis para la fase 2

Escenario	Registros de los actos administrativos para la aprobación de conservación, restauración, rehabilitación y/o re-funcionalización del patrimonio inmueble	Procesos de sanción y control
E.1	X	X
E.2	X	-
E.3	-	X
E.4	-	-

Elaboración: DUGS, 2023

En el escenario 1: La entidad sujeta a control cuenta con emisión de actos administrativos para intervenir el patrimonio cultural material inmueble y también con expedientes de procesos de control y sanción. En ese caso se evaluará con base en las siguientes tablas:

- **Tabla APC-001.3** Parámetros de evaluación de los actos administrativos para intervenir el patrimonio cultural material inmueble;
- **Tabla APC-001.4** Parámetros de evaluación de los procesos de control y sanción para la conservación y salvaguardia del patrimonio cultural material inmueble.

En el escenario 2: La entidad sujeta a control cuenta únicamente con registros de los actos administrativos emitidos para intervenir el patrimonio cultural material inmueble. En ese caso se evaluará la tabla:

- **Tabla APC-001.3** Parámetros de evaluación de los actos administrativos para intervenir el patrimonio cultural material inmueble.

En el escenario 3: La entidad sujeta a control cuenta únicamente con expedientes de procesos de control y sanción. En ese caso se evaluará la tabla:

- **Tabla APC-001.4** Parámetros de evaluación de los procesos de control y sanción para la conservación y salvaguardia del patrimonio cultural material inmueble.

En el escenario 4: La entidad sujeta a control no cuenta con registros de emisión de actos administrativos para intervenir el patrimonio cultural material inmueble, ni con expedientes de procesos de control y sanción. En ese caso se deberá dejar constancia que el GAD no ha cumplido con:

- El artículo 73 de la LOC, referente a los actos administrativos para la conservación, restauración, rehabilitación y re-funcionalización del patrimonio señala que,

Las solicitudes de conservación, restauración, rehabilitación y re-funcionalización de edificaciones pertenecientes al patrimonio cultural nacional se tramitarán ante el Gobierno Autónomo Descentralizado o de Régimen Especial competente, quienes deberán notificar al ente rector de la Cultura y el Patrimonio de manera periódica las autorizaciones emitidas para intervenciones en bienes del patrimonio cultural.

- El artículo 55, literal b del COOTAD referente a las competencias exclusivas de los GAD Municipales, en el que se señala que, los GAD Municipales que tendrán que “Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón”.

- El artículo 91, numerales 9 y 10 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:

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.

- El artículo 112, numeral 1a y 1b de la LOOTUGS, sobre las Infracciones y sanciones a la gestión del suelo sujetas al control de los GAD, señala como infracción leve “ejecutar obras de infraestructura, edificación o construcción sin los correspondientes permisos municipales exigidos por la autoridad competente y/o que incumplan o excedan lo estipulado en los permisos administrativos emitidos por la autoridad competente”. La consecuente sanción, de conformidad con el artículo 114 del código ibidem, es entre el 10% del salario básico unificado y cincuenta salarios básicos unificados.

- El artículo 113, numeral 1ª de la LOOTUGS sobre las Infracciones y sanciones a la gestión del suelo sujetas al control de los GAD señala como infracción grave “Ejecutar obras de infraestructura, edificación o construcción a) Sin la correspondiente autorización administrativa y que irroguen daños a bienes protegidos”. La consecuente sanción, de conformidad con el artículo 114 ibidem, es entre cincuenta y cien salarios básicos unificados.

- **Fase 2A:** evaluación de los actos administrativos para intervenir el patrimonio cultural material inmueble

En un segundo momento y posterior a la determinación del escenario de análisis, se evaluará los parámetros específicos mediante los siguientes criterios:

- **Cumple:** cuando se evidencia que se ha observado la disposición legal que se señala, en el marco de la normativa vigente.

- **Incumple:** cuando se evidencia que **no** se ha observado la disposición legal que se señala, en el marco de la normativa vigente.

Para la evaluación de los actos administrativos que autorizan la intervención (restauración, rehabilitación y/o re-funcionalización) del patrimonio se considerarán los siguientes parámetros de revisión:

Tabla APC-001.3 Parámetros de evaluación de los actos administrativos para intervenir el patrimonio cultural material inmueble

Ref.	Documento	Elementos	Parámetros de evaluación	Cumple	Incumple
RLOC – Art.60	Solicitudes de restauración, rehabilitación y re-funcionalización de edificaciones del patrimonio cultural nacional o sus similares	Requisitos mínimos por incorporar en las solicitudes de intervención	Las solicitudes de intervención para la conservación, restauración, rehabilitación y re-funcionalización de edificaciones pertenecientes al patrimonio cultural nacional, adjuntan como mínimo: • Planos del ante proyecto; • Memoria descriptiva; • Documentación histórica y fotográfica • Otros⁹¹⁰.		
RLOOTUGS- Art. 20, lit. f y Art. 21, lit. e Art. 22 lit. d	Actos administrativos que autorizan/aprueban intervenciones	Autorizaciones / aprobación de intervención – norma urbanística	En este apartado se definirán conforme las regulaciones locales de cada GADM, tanto en su ordenanza de protección del patrimonio, como en su PUGS, referente a la normativa urbanística ¹¹ específica de protección del patrimonio cultural, y emisión de permisos; verificando el PIT en donde se localiza el bien inmueble afectado.		
LOC -Art.73	Documentos que evidencien la notificación al ente rector de la Cultura	Notificación al ente rector de la Cultura y el Patrimonio	Se notificó al ente rector de la Cultura y el Patrimonio la autorización para la intervención en bienes del patrimonio cultural.		

Fuente: LOC (2016) y RLOC (2017) **Elaboración:** DUGS, 2023

⁹ Cada GAD en sus normativas locales, cuenta con procedimientos y requisitos propios para la aprobación de proyectos de intervención, los cuales, deberán ser identificados de manera particular y presentados mediante una matriz adicional evaluando el cumplimiento o incumplimiento de los mismos en los inmuebles identificados por el INPC con daños o deterioro.

¹⁰ En el caso de no tener ordenanza propia con los requisitos para la obtención de los permisos, se evaluará únicamente los 3 primeros ítems señalados en la normativa nacional.

¹¹ La norma urbanística define la zonificación de usos, ocupación del suelo, densidades, aprovechamiento e intensidad de la ocupación tanto para la oferta de bienes y servicios públicos como para la oferta de bienes y servicios privados, así como la estructura territorial de los sistemas o bienes públicos y privados.

- **Fase 2B:** evaluación de los procesos de control y sanción de parte de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales y Metropolitanos

En un segundo momento y posterior a la evaluación de los actos administrativos que aprueban/autorizan la intervención (restauración, rehabilitación y re-funcionalización) del patrimonio se han determinado elementos específicos que se verificarán y revisarán mediante los siguientes criterios:

- **Si:** cuando se evidencia que se ha observado la disposición legal o normativa que se señala, en el marco de la normativa vigente;
- **No:** cuando se evidencia que **no** se ha observado la disposición legal o normativa que se señala, en el marco de la normativa vigente;
- **No Aplica (N/A)**¹²: cuando no corresponda el parámetro según el caso examinado.

Tabla APC-001.4 Parámetros de evaluación de los procesos de control y sanción para la conservación y salvaguardia del patrimonio cultural material inmueble

Ref.	Documento	Elementos	Parámetros de evaluación	Si	No	N/A	Observaciones
LOOTUGS – Art.112, Lit. 1a y 1b	Expedientes de los procesos de control y sanción iniciados por el GADM ¹³	Infracciones leves	Identifica/tipifica como infracción leve la ejecución de obras de infraestructura, edificación o construcción sin los correspondientes permisos municipales o metropolitanos y/o que incumplan o excedan lo estipulado en los permisos administrativos señalados para la intervención en bienes patrimoniales.				
LOOTUGS – Art.114, Lit. 1a		Sanciones leves	Sanciona las infracciones leves con multa entre el 10% de un salario básico unificado de los trabajadores en general y cincuenta salarios básicos unificados de los trabajadores en general.				

¹² En los casos en que, en lo reportado por el INPC, no se hayan dispuesto medidas precautelatorias / suspensión de obras, o a su vez, el GADM no haya identificado el tipo de infracción en cuestión, cabe señalar que podría ser un solo tipo de infracción ya sea leves o graves. En el caso que, el GADM hubiera conocido del cometimiento de una infracción que irroque daños a los bienes protegidos, mediante denuncias ciudadanas, informes emitidos por el INPC y comunicados por el MCyP u otros, no se podrá marcar la casilla N/A debido a que, el GADM debe ejercer sus competencias de: regular y controlar las construcciones en su circunscripción territorial (Art. 54.o -COOTAD, 2010; Art. 111 LOOTUGS); autorizar y supervisar las intervenciones de edificaciones del patrimonio cultural nacional de su circunscripción territorial, de conformidad con la normativa correspondiente, y notificar dicha autorización al ente rector, de manera periódica; y finalmente conocer, sustanciar y sancionar los hechos que constituyan faltas administrativas determinadas en la ley de la materia o en la normativa local vigente. (Art. 13.6 y 13.6b - Resolución No. 004-CNC-2015, 2015). Por lo cual, en este caso no se podrá marcar la casilla N/A como respuesta.

¹³ En el caso que se haya aplicado la infracción y sanción establecida en la LOC, no se considerará como proceso de control y sanción, puesto que el GADM debía ejercer sus competencias de: regular y controlar las construcciones en su circunscripción territorial (Art. 54.o -COOTAD, 2010; Art. 111 LOOTUGS) para evitar el daño o deterioro del bien patrimonial, ante lo cual, no se podrá marcar la casilla N/A en los parámetros de infracciones y sanciones leves y graves y se deberá enunciar ese particular en las observaciones.

LOOTUGS – Art.113, Lit. 1a		Infracciones graves	Identifica/tipifica como infracción grave la ejecución de obras de infraestructura, edificación o construcción sin la correspondiente autorización administrativa y que irroguen daños en bienes protegidos.				
LOOTUGS – Art.114, Lit. 1a		Sanciones graves	Sanciona las infracciones graves con multas entre cincuenta y cien salarios básicos unificados de los trabajadores en general.				
Res. No. 004- CNC- 2015 - Art. 13, Num. 3 ¹⁴		Adopción de medidas pre_ cautelatorias ¹⁷¹⁸	Adopta medidas precautelatorias o suspensión de obras para la protección del patrimonio cultural local ¹⁹²⁰				
LOC – Art.69 ¹⁵ y Art. 76 ¹⁶							

Fuente: LOC (2016), LOOTUGS (2016), Resolución No. 004-CNC-2015. **Elaboración:** DUGS, 2023

¹⁴ El Art. 13.3 de la Resolución No. 004-CNC-2015 señala como competencia de los GADM, “adoptar medidas precautelatorias para la protección del patrimonio cultural local”.

¹⁵ El Art. 69 de la LOC señala que el MCyP está facultado para exigir a las instituciones del sector público y a los GADM y de Régimen Especial, la adopción de medidas precautelatorias, preventivas y correctivas, para la protección y conservación del patrimonio cultural nacional, en arreglo a la presente Ley, su Reglamento y a la política pública nacional. De igual manera, podrá exigir a los propietarios, administradores, tenedores, poseedores y en general a cualquier persona natural o jurídica que tenga bajo su cargo bienes pertenecientes al patrimonio cultural, la adopción de medidas necesarias para su debida protección y conservación, en arreglo a la presente Ley, su Reglamento y a la política pública nacional. El incumplimiento de tales disposiciones será sancionado de acuerdo con las disposiciones establecidas en la Ley.

¹⁶ El Art. 76 de la LOC señala que, si la ejecución de una obra de cualquier índole puede causar daño o afectar a un bien del patrimonio cultural nacional, a su área de influencia o a los centros históricos de las ciudades que lo posean, el MCyP dispondrá a los GADM y de Régimen Especial o entidades públicas y privadas, la suspensión de la obra, sin perjuicio de lo cual el ente rector podrá proceder con la suspensión de obra.

¹⁷ El Art. 56 del Reglamento General a la Ley de Cultura señala que, el MCyP, previo informe técnico emitido por el INPC, podrá exigir a las instituciones del sector público, a los Gobiernos Autónomos Descentralizados o de Régimen Especial, así como a los propietarios, administradores, tenedores, poseedores y en general a cualquier persona natural o jurídica que tenga bajo su cargo bienes pertenecientes al patrimonio cultural, la adopción de medidas precautelares, preventivas y correctivas para la protección y conservación de los bienes patrimoniales. El incumplimiento de tales disposiciones será sancionado de acuerdo con las disposiciones establecidas en la Ley.

¹⁸ Tanto el GADM como el MCyP, a través de los informes emitidos por el INPC, podrán dictaminar medidas precautelatorias o suspensión de obras para la protección del patrimonio cultural edificado, para lo cual, durante el análisis de la documentación, se deberá evaluar, si el GADM ejerció los procesos de control correspondientes en base a las medidas emitidas.

¹⁹ En el caso que el MCyP no hubiera notificado el informe del INPC al GAD, se deberá evaluar si el GAD dictaminó y adoptó medidas precautelatorias en su propio proceso de control, si no se dio las mismas, se podrá marcar la casilla N/A como respuesta.

²⁰ En el caso que el MCyP si hubiera notificado el informe al GAD, se deberá evaluar si el GAD adoptó las medidas dictaminadas o aplicó sus propias medidas dada su autonomía; sin embargo, al estar en conocimiento del deterioro o destrucción del bien patrimonial, debe ejercer sus competencias de: regular y controlar las construcciones en su circunscripción territorial (Art. 54.o -COOTAD, 2010); autorizar y supervisar las intervenciones de edificaciones del patrimonio cultural nacional de su circunscripción territorial, de conformidad con la normativa correspondiente, y notificar dicha autorización al ente rector, de manera periódica; y finalmente, conocer, sustanciar y sancionar los hechos que constituyan faltas administrativas determinadas en la ley de la materia o en la normativa local vigente. (Art. 13.6 y 13.6b - Resolución No. 004-CNC-2015, 2015). Por lo cual, en este caso no se podrá marcar la casilla N/A como respuesta.

- **Inspecciones como mecanismo de apoyo**

En caso de que, el equipo de trabajo valore la necesidad de complementar el mecanismo de *Evaluación de Procesos*, excepcionalmente, contando con la autorización del Intendente General, se hará uso del mecanismo de control de **Inspección**²¹ a las edificaciones patrimoniales que presenten deterioro o destrucción, a fin de constatar el estado actual del bien inmueble y la aplicación de procesos de control y sanción ejecutados por parte del GAD correspondiente, o algún otro particular en el marco de los fines de la acción. Para la implementación de este mecanismo se observará lo dispuesto en la Resolución No. SOT-DS-2023-013, específicamente las regulaciones determinadas en el artículo 101 sobre 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 la evaluación de procesos y los documentos se anexarán al mismo como documentación que sustenta los hechos. El informe de Inspección no se notificará a la entidad sujeta de control en esta fase de la investigación, pero se adjuntará en la comunicación del informe preliminar de evaluación de procesos.

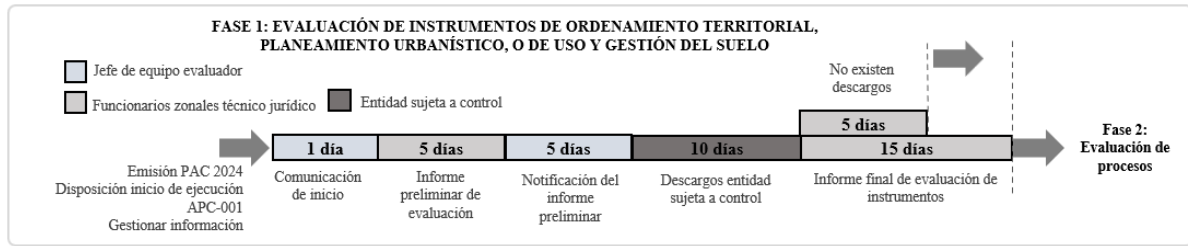
3.3 Temporalidad de la ejecución

El mecanismo aplicado en cada fase de ejecución de la acción de control “Evaluación de los procesos de control y emisión de actos administrativos y normativos respecto al cumplimiento de la legislación nacional y local sobre protección del patrimonio cultural material inmueble” seguirá los procedimientos establecidos en el título VI “Mecanismos de Control de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo” regulados mediante la Resolución No. SOT-DS-2023-013 “Código Sustantivo de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo”., por lo que, el desarrollo de la acción considerará la siguiente programación por etapas para cada entidad sujeta a control.

- 3.3.1 Fase 1 (Evaluación de instrumentos de ordenamiento territorial, planeamiento urbanístico, o de uso y gestión del suelo):** Contempla la evaluación de los instrumentos PDOT y PUGS conforme a los parámetros establecidos, así como la elaboración y emisión de: Informe Preliminar de evaluación de instrumentos (el contenido del Informe se detalla en el artículo 155 de la Resolución No. SOT-DS-2023-013), proceso que se ejecutará en el término máximo de cinco (5) días contados desde el oficio de inicio; y el Informe Técnico Final de evaluación de instrumentos (el contenido del Informe se detalla en el artículo 158 de la Resolución No. SOT-DS-2023-013) que se ejecutará en el término máximo de 15 días.

²¹ **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. 171 de la Resolución No. SOT-DS-2023-013).

Figura APC-001.5 Esquema general de la temporalidad para la ejecución de la fase 1 de la APC²²

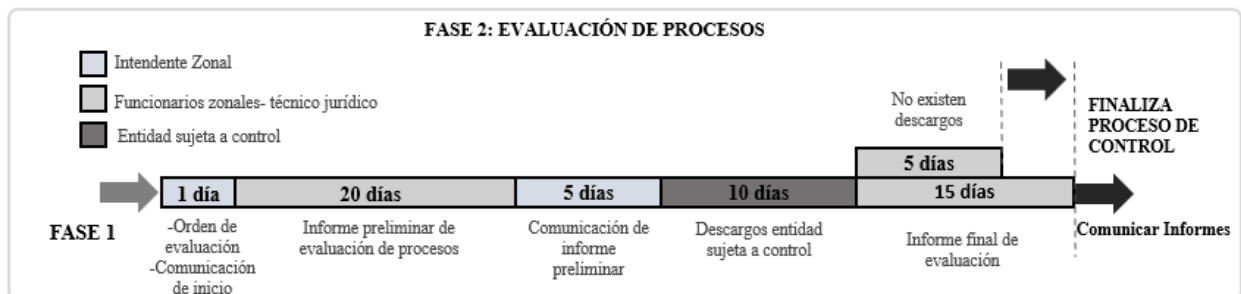


DUGS, 2023

3.3.2 Fase 2 (Evaluación de procesos): A partir de la emisión de la orden de evaluación, los funcionarios responsables elaborarán y emitirán el Informe preliminar de evaluación de procesos que corresponda al cantón asignado (el contenido del Informe Preliminar de Evaluación de Procesos se detalla en el artículo 166 de la Resolución No. SOT-DS-2023-013), mismo que será comunicado por el Intendente Zonal a la entidad sujeta a control para que presente los descargos correspondientes (artículo 167 de la Resolución No. SOT-DS-2023-013), a partir de los descargos remitidos por el GAD el Analista o Especialista técnico en colaboración con el Analista Jurídico Zonal responsables de la evaluación, elaborarán y suscribirán el Informe Final de evaluación de procesos según lo señalado en el artículo 169 y de la Resolución No. SOT-DS-2023-013 y en el formato dispuesto para el efecto.

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 APC-001.6 Esquema general de la temporalidad para la ejecución de la fase 2 de la APC²³



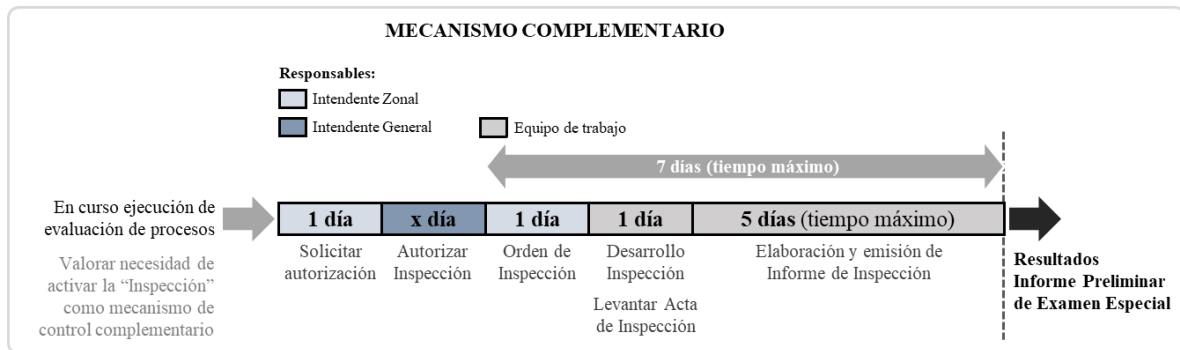
DUGS, 2023

- Respecto a la temporalidad para la ejecución del mecanismo complementario de inspección, se deberá considerar el plazo de caducidad de la acción de control según lo indicado en el artículo 100 de la Resolución No. SOT-DS-2023-013 “Código Sustantivo de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo”. La aplicación de este mecanismo podrá suspender los plazos término de la evaluación de procesos, según lo indicado en el artículo 101 de la Resolución No. SOT-DS-2023-013 “Código Sustantivo de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo”, mientras se aplica los términos definidos a continuación:

²² Las temporalidades serán aplicadas en días termino.

²³ Los términos establecidos no impiden intercalar actividades para ejecutar acciones paralelas respecto a la evaluación del proceso de distintas entidades sujetas a control.

Figura APC-001.7 Esquema general de la temporalidad para la ejecución del mecanismo complementario de la APC



DUGS, 2023

3.4 Tipos de resultados

Según lo establecido en los artículos 159 y 170 de la Resolución No. SOT-DS-2023-013 “Código Sustantivo de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo”, para la acción programada de control “Evaluación de los procesos de control y emisión de actos administrativos y normativos respecto al cumplimiento de la legislación nacional y local sobre protección del patrimonio cultural material inmueble”, 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 de acuerdo con cada escenario, 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 de alguna disposición legal o normativa, 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 (ver tabla ANEXO 1- al final del plan).

La tabla contenida en el Anexo APC-001-2024 contiene los tipos de infracciones en los que podría incurrir el GAD de acuerdo con los resultados de la evaluación de las fases 1 y 2. Cabe destacar que la tabla es orientativa y la definición dependerá de cada caso específico.

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;

[...]

La Ley Orgánica de Cultura (2016) en su artículo 73, referente a los actos administrativos para la conservación, restauración, rehabilitación y re-funcionalización del patrimonio señala que,

Las solicitudes de conservación, restauración, rehabilitación y re-funcionalización de edificaciones pertenecientes al patrimonio cultural nacional se tramitarán ante el Gobierno Autónomo Descentralizado o de Régimen Especial competente, quienes deberán notificar al ente rector de la Cultura y el Patrimonio de manera periódica las autorizaciones emitidas para intervenciones en bienes del patrimonio cultural.

La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (LOOTUGS, 2016), en el artículo 91, numerales 1, 6, 9 y 10, 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:

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.

[...]

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:

- a) Sin la correspondiente autorización administrativa y que irroguen daños en bienes protegidos.
- b) Sin las correspondientes autorizaciones administrativas, que supongan un riesgo para la integridad física de las personas.

En virtud de las competencias, funciones, atribuciones y obligaciones referidas para el nivel de gobierno del nivel 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 el control del cumplimiento de las disposiciones legales y normativas relativas al uso y gestión del suelo, hábitat, y desarrollo urbano que realizan los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos, se ejecutará sobre dicho nivel de gobierno, entre abril y octubre del año 2024, la Acción Programada de Control “Evaluación de los procesos de control y emisión de actos administrativos y normativos respecto al cumplimiento de la legislación nacional y local sobre protección del patrimonio cultural material inmueble”.

El nivel de gobierno municipal serán las entidades públicas sujetas a control mediante la presente acción programada, para lo cual se definirá una muestra específica de los 221 GADM, muestra que se encuentra en el Anexo 2 al final del presente documento.

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 “Evaluación de los procesos de control y emisión de actos administrativos y normativos respecto al cumplimiento de la legislación nacional y local sobre protección del patrimonio cultural material inmueble”.

Para este fin, las Intendencias Zonales responsables de la ejecución de la presente acción programada de control actuarán siguiendo las disposiciones contempladas en el título VI “Mecanismos de Control de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo” regulados mediante la Resolución No. SOT-DS-2023-013 “Código Sustantivo de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo”, así como las especificadas en este procedimiento.

Consideraciones generales

6.1. De la documentación necesaria para las evaluaciones en sus distintas fases

Conforme a lo señalado en el artículo 147 del título VI “Mecanismos de Control de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo” regulados mediante la Resolución No. SOT-DS-2023-013 “Código Sustantivo de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo”, las Intendencias Zonales, como ejecutantes de la acción programada de control “Evaluación de los procesos de control y emisión de actos administrativos y normativos respecto al cumplimiento de la legislación nacional y local sobre protección del patrimonio cultural material inmueble”, solicitarán y coordinarán con la Intendencia Nacional de Información, Análisis y Estudios Territoriales (INIAET) el

traspaso de la información, de la última carga que presente registro con verificación completa, de la entidad controlada, que se requiera para la evaluación respecto de los instrumentos: Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial cantonal, Plan de Uso y Gestión de Suelo, Ordenanza que sanciona el PDOT y PUGS de cada entidad sujeta a control, según la jurisdicción territorial a la que pertenezcan.

Para la gestión de la información necesaria para la Fase 2, el Intendente Zonal requerirá ante la entidad sujeta a control la información necesaria para la evaluación de procesos según lo establecido en el artículo 162 de la Resolución No. SOT-DS-2023-013.

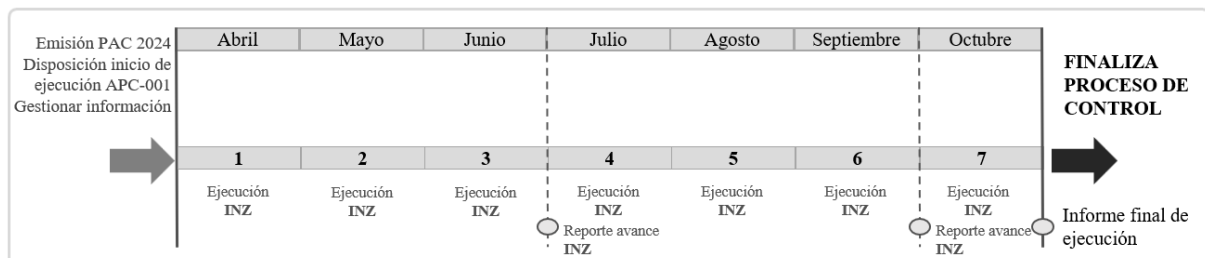
6.2. Programación para la ejecución de la acción de control

Las Intendencias Zonales, como Unidades asignadas para la ejecución de la acción programada de control “Evaluación de los procesos de control y emisión de actos administrativos y normativos respecto al cumplimiento de la legislación nacional y local sobre protección del patrimonio cultural material inmueble”, 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 49 de la Resolución No. SOT-DS-2023-013 para la ejecución del Plan Anual de Control, en este caso de marzo a septiembre de 2024.
- 2) El plazo de seis (6) meses para la caducidad de la acción de control, contados desde la emisión de la primera orden de evaluación hasta la entrega del informe final del último mecanismo, conforme a lo señalado en el artículo 100 de la Resolución No. SOT-DS-2023-013.
- 3) El periodo establecido en el presente procedimiento para la evaluación de cada proceso.

Asimismo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 49 del Título II “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” regulado mediante la Resolución No. SOT-DS-2023-013 “Código Sustantivo de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo”, como actividades de seguimiento a la ejecución de la acción programada de control, las Intendencias Zonales presentarán ante la Intendencia General el reporte de avance trimestral, al finalizar (junio y septiembre de 2024 para la presente acción), así como al finalizar el plazo de siete meses para su ejecución, se remitirá el Informe final que contenga los resultados, conclusiones y recomendaciones obtenidas de la aplicación de la acción programada.

Figura APC-001.8 Esquema general del cronograma de ejecución de la Acción Programada de Control 001-2024



DUGS, 2023

Revisión del proceso de asignación de suelo rural de
expansión urbana en el Plan de Uso y Gestión de Suelo y
constatación de fraccionamientos en suelos rurales

APC-002

EJECUTANTE:
Intendencias Zonales

SEGUIMIENTO:
INOT

TEMPORALIDAD:
Enero-diciembre 2024

Procedimiento para la ejecución de la Acción Programada de Control No. APC-002-2024 “Revisión del proceso de asignación de suelo rural de expansión urbana en el Plan de Uso y Gestión de Suelo y constatación de fraccionamientos en suelos rurales”

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 (CRE, 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.*

[...]

El artículo 95 de la **Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (LOOTUGS, 2016)**, determina:

Créase la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo 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 dentro del marco de sus competencias.

En el artículo 96 de la LOOTUGS, señala que, entre otras, son atribuciones de la SOT:

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.

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.

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.

[...]

Controlar que los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos impongan las sanciones administrativas previstas en esta Ley.

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.

[...]

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

El artículo 105 de la LOOTUGS determina que, “La Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo establecerá la responsabilidad administrativa del Gobierno Central y los Gobiernos Autónomos Descentralizados que incurran en el cometimiento de las infracciones leves y graves establecidas en esta Ley, con respeto al debido proceso y la garantía del derecho a la defensa”.

El artículo 106, numeral 2, de la LOOTUGS señala que, son infracciones leves al ordenamiento territorial, Uso y Gestión del Suelo:

Emitir actos administrativos de ordenamiento territorial y de uso y gestión del suelo contrarios a las disposiciones previstas en la ley, normativa aplicable, y a los diferentes planes de desarrollo y ordenamiento territorial y los planes complementarios urbanísticos, cuando dichos actos no constituyan una infracción más grave.

El artículo 107 de la LOOTUGS señala que son infracciones graves:

1. Incumplir el deber de control y sanción de las infracciones al ordenamiento territorial y de uso y gestión del suelo, cuando dichos actos no constituyan una infracción más grave;
[...]
4. Incumplir con la obligación de aplicar los instrumentos, que, de conformidad con esta Ley, sean obligatorios.
[...]

El artículo 108 de la LOOTUGS señala que, son infracciones muy graves:

2. Emitir actos administrativos y normativos de ordenamiento territorial y uso y gestión del suelo que contravengan:
- c) La legislación nacional y local sobre protección del patrimonio que implique daños o deterioro de los *bienes protegidos*.

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, conforme al procedimiento establecido en el presente reglamento.

El artículo 66 del Reglamento ibidem 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”.

La **Resolución No. SOT-DS-2023-013** “Código Sustantivo de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo”, en el Título I “Preliminar”, artículo 30, literales a y j, define:

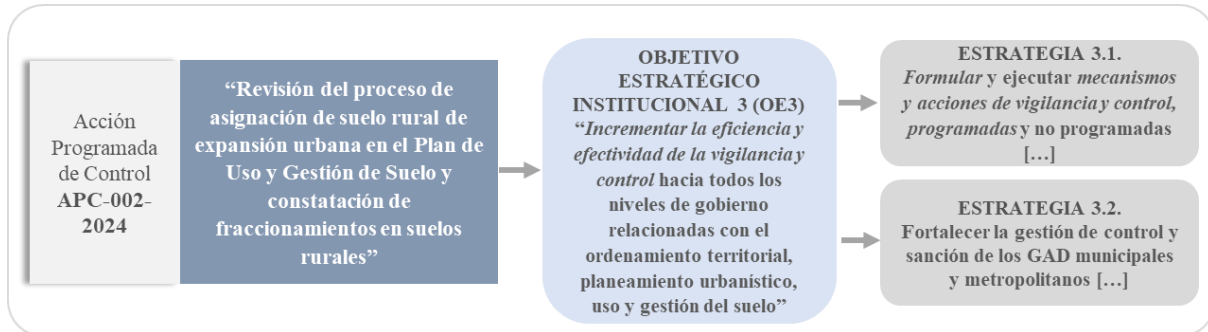
- b) *Acción Programada*: Conjunto de actividades y procedimientos que se ejecutarán para lograr los objetivos de la vigilancia o el control de los procesos de ordenamiento territorial, planeamiento urbanístico, uso y gestión del suelo, definiendo el propósito de las actuaciones, los responsables, el cronograma de cumplimiento y demás elementos para quién ejecutará la acción.
- k) *Control*: Capacidad para verificar el cumplimiento de las normas, procedimientos y estándares 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 -LOOTUGS-, su Reglamento y las regulaciones nacionales emitidas por el Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo-CTUGS.

1.2 De la alineación con los objetivos estratégicos institucionales

El literal c) del artículo 38 de la Resolución No. SOT-DS-2023-013 “Código Sustantivo de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo”, señala que las acciones programadas que se desarrollen deberán estar alineadas a uno o más objetivos estratégicos institucionales de la SOT.

Considerando la planificación estratégica 2022-2025 de la Institución aprobada mediante Resolución No. SOT-DS-2021-010, de 11 de julio de 2022, la acción programada de control “Revisión del proceso de asignación de suelo rural de expansión urbana en el Plan de Uso y gestión de Suelo y constatación de fraccionamientos en suelos rurales” se enmarca en el Objetivo Estratégico 3 y la Estrategia 3.1, como se muestra en la figura siguiente:

Figura APC-002.1 Alineación de la acción programada de control a los objetivos estratégicos institucionales



DUGS, 2023

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.

1.2. 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 exclusiva²⁴ 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:

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

²⁴ En concordancia con el literal a) del artículo 55 del COOTAD.

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*”.

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;

1.3. 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 de 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 ibidem 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 Ministerial²⁵ 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,

²⁵ <http://servicios.agricultura.gob.ec/mag01/pdfs/aministerial/2019/214-2019.pdf>

salvo excepciones plenamente justificadas en un Plan Parcial específico y *autorizadas por el ente rector agrario* [...].”

1.5 De la responsabilidad del Estado sobre la protección, conservación y recuperación de las áreas ecológicas sensibles o de protección

La **Constitución de la República (2008)** en el artículo 3, numeral 7, señala que, es deber primordial del Estado “Proteger el patrimonio natural y cultural del país.”

El artículo 276, numeral 4, de la Constitución determina como uno de los objetivos del régimen de desarrollo:

Recuperar y conservar la naturaleza y mantener un ambiente sano y sustentable que garantice a las personas y colectividades el acceso equitativo, permanente y de calidad al agua, aire y suelo, y a los beneficios de los recursos del subsuelo y del patrimonio natural.

El artículo 395 de la Constitución de la República, determina:

1. El Estado garantizará un modelo sustentable de desarrollo, ambientalmente equilibrado y respetuoso de la diversidad cultural, que conserve la biodiversidad y la capacidad de regeneración natural de los ecosistemas, [...].
2. Las políticas de gestión ambiental se aplicarán de manera transversal y serán de obligatorio cumplimiento por parte del Estado en todos sus niveles y por todas las personas naturales o jurídicas en el territorio nacional.

El artículo 396 de la CRE determina que:

El Estado adoptará políticas y medidas oportunas que eviten los impactos ambientales negativos, cuando exista certidumbre de daño. [...]

La responsabilidad por daños ambientales es objetiva. Todo daño al ambiente, además de las sanciones correspondientes, implicará también la obligación de restaurar integralmente los ecosistemas e indemnizar a las personas y comunidades afectadas.

[...]

El artículo 397 de la Constitución determina que:

En caso de daños ambientales el Estado actuará de manera inmediata y subsidiaria para garantizar la salud y la restauración de los ecosistemas. Además de la sanción correspondiente, el Estado repetirá contra el operador de la actividad que produjera el daño las obligaciones que conlleve la reparación integral, en las condiciones y con los procedimientos que la ley establezca. [...] Para garantizar el derecho individual y colectivo a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, el Estado se compromete a:

[...]

2. Establecer mecanismos efectivos de prevención y control de la contaminación ambiental, *de recuperación de espacios naturales degradados* y de manejo sustentable de los recursos naturales.

[...]

El artículo 404 de la Constitución señala que:

El patrimonio natural del Ecuador único e invaluable comprende, entre otras, las formaciones físicas, biológicas y geológicas cuyo valor desde el punto de vista ambiental, científico, cultural o paisajístico exige su protección, conservación, recuperación y promoción. Su gestión se sujetará a los principios y garantías consagrados en la Constitución y se llevará a cabo de acuerdo con el ordenamiento territorial y una zonificación ecológica, de acuerdo con la ley.

El artículo 405 de la Constitución de la República determina que:

El sistema nacional de áreas protegidas garantizará la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de las funciones ecológicas. El sistema se integrará por los subsistemas estatal, autónomo descentralizado, comunitario y privado, y su rectoría y regulación será ejercida por el Estado. [...]

El artículo 406 de la CRE señala que:

El Estado regulará la conservación, manejo y uso sustentable, recuperación, y limitaciones de dominio de los ecosistemas frágiles y amenazados; entre otros, los páramos, humedales, bosques nublados, bosques tropicales secos y húmedos y manglares, ecosistemas marinos y marinos-costeros.

El **Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP, 2010)**, en el artículo 10, con respecto a la planificación nacional, señala que:

La planificación nacional es responsabilidad y competencia del Gobierno Central, y se ejerce a través del Plan Nacional de Desarrollo. Para el ejercicio de esta competencia, la presidenta o presidente de la República podrá disponer la forma en que la función ejecutiva se organiza institucional y territorialmente.

Al gobierno central le corresponde la planificación a escala nacional, respecto de la incidencia territorial de sus competencias exclusivas definidas en el artículo 261 de la Constitución de la República [...].

Para este efecto, se desarrollará una Estrategia Territorial Nacional como instrumento complementario del Plan Nacional de Desarrollo, y procedimientos de coordinación y armonización entre el gobierno central y los gobiernos autónomos descentralizados para permitir la articulación de los procesos de planificación territorial en el ámbito de sus competencias.

El artículo 36.1 del COPFP “De la Estrategia Territorial Nacional”, señala:

La Estrategia Territorial Nacional (ETN) es parte constitutiva del Plan Nacional de Desarrollo y sus determinaciones tendrán carácter vinculante y serán de obligatorio cumplimiento para todas las instituciones que forman parte del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa.

La Estrategia Territorial Nacional es la expresión de la política pública nacional en el territorio y es un instrumento de ordenamiento territorial a escala nacional, que comprende los criterios,

directrices y guías de actuación sobre el ordenamiento del territorio, sus recursos naturales, sus grandes infraestructuras, los asentamientos humanos, las actividades económicas, los grandes equipamientos y *la protección del patrimonio natural* y cultural, sobre la base de los objetivos y políticas nacionales contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo.

[...]

El **Código Orgánico del Ambiente (COAM, 2017)**, en el artículo 5, señala que el “Derecho de la población a vivir en un ambiente sano”, comprende:

1. La conservación, manejo sostenible y recuperación del patrimonio natural, la biodiversidad y todos sus componentes, con respeto a los derechos de la naturaleza y a los derechos colectivos de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades;
2. El manejo sostenible de los ecosistemas, con especial atención a los ecosistemas frágiles y amenazados tales como páramos, humedales, bosques nublados, bosques tropicales secos y húmedos, manglares y ecosistemas marinos y marinos-costeros;

[...]

4. La conservación, preservación y recuperación de los recursos hídricos, cuencas hidrográficas y caudales ecológicos asociados al ciclo hidrológico;
5. La conservación y uso sostenible del suelo que prevenga la erosión, la degradación, la desertificación y permita su restauración;
6. La prevención, control y reparación integral de los daños ambientales;

[...]

El Código *ibidem*, en el artículo 6, de los “Derechos de la naturaleza”, señala:

Son derechos de la naturaleza los reconocidos en la Constitución, los cuales abarcan el respeto integral de su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos, así como la restauración.

[...]

El COAM en el artículo 7, numeral 2, señala como uno de los “Deberes comunes del Estado y las personas”, “Proteger, conservar y restaurar el patrimonio natural nacional, los ecosistemas, la biodiversidad y la integridad del patrimonio genético del país”.

El Código *ibidem* en el artículo 8, señala que son “Responsabilidades del Estado”:

[...]

6. Instaurar estrategias territoriales nacionales que contemplen e incorporen criterios ambientales para la conservación, uso sostenible y restauración del patrimonio natural, los cuales podrán incluir mecanismos de incentivos a los Gobiernos Autónomos Descentralizados por la mejora

en sus indicadores ambientales; así como definir las medidas administrativas y financieras establecidas en este Código y las que correspondan; y,

7. Garantizar que las decisiones o autorizaciones estatales que puedan afectar al ambiente sean consultadas a la comunidad, a la cual se informará amplia y oportunamente, de conformidad con la Constitución y la ley.

La planificación y el ordenamiento territorial son unas de las herramientas indispensables para lograr la conservación, manejo sostenible y restauración del patrimonio natural del país. Las políticas de desarrollo, ambientales, sectoriales y nacionales deberán estar integradas.

El artículo 10 del Código ibidem, “De la Responsabilidad ambiental”, señala:

El Estado, las personas naturales y jurídicas, así como las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades, tendrán la obligación jurídica de responder por los daños o impactos ambientales que hayan causado, de conformidad con las normas y los principios ambientales establecidos en este Código.

El artículo 14 del COAM, de la “Competencia ambiental”, señala que:

El ejercicio de las competencias ambientales comprende las facultades de rectoría, planificación, regulación, control y gestión referidas al patrimonio natural, la biodiversidad, calidad ambiental, cambio climático, zona marino y marino costera, y demás ámbitos relacionados de conformidad con la Constitución y la ley.

El artículo 24 del Código ibidem establece entre las “Atribuciones de la Autoridad Ambiental Nacional”, las siguientes:

- [...]
- 2. Establecer los lineamientos, directrices, normas y mecanismos de control y seguimiento para la conservación, manejo sostenible y restauración de la biodiversidad y el patrimonio natural;
[...]
- 10. Delimitar dentro del Patrimonio Forestal Nacional las tierras de dominio público y privado y adjudicar a sus legítimos posesionarios de acuerdo con la ley;
[...]

El artículo 40, numeral 2, del COAM señala que, para la “Declaratoria de áreas protegidas” se considerará: “Que contenga de forma prioritaria alguno de los ecosistemas frágiles y amenazados tales como páramos, humedales, manglares, bosques nublados, bosques tropicales secos y húmedos, ecosistemas marinos y marinos costeros, entre otros”.

El artículo 41 del COAM determina las categorías que conforman el Sistema Nacional de Áreas Protegidas los cuales son:

- Parque nacional
- Refugio de vida silvestre
- Reserva de producción de fauna
- Área nacional de recreación, y
- Reserva marina
- [...]

El artículo 43 del Código ibidem, referente “Del Subsistema Estatal”, determina que:

Las áreas protegidas de este subsistema se integrarán a la Estrategia Territorial Nacional. El potencial de sus servicios ambientales será utilizado de manera sostenible para el desarrollo territorial y el bienestar de la población.

[...]

Las áreas protegidas del subsistema estatal deberán ser incorporadas de forma inmediata en los planes de ordenamiento territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

El artículo 48 del COAM, “De la participación y coordinación”, determina que:

La administración de las áreas protegidas se realizará con la participación de las personas, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades y en coordinación con los Gobiernos Autónomos Descentralizados, en todos los subsistemas.

Las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades que se encuentren dentro de un área protegida podrán aprovechar de manera sostenible los recursos naturales de acuerdo con sus usos tradicionales, actividades artesanales ancestrales y para fines de subsistencia. Este aprovechamiento deberá hacerse de conformidad con el plan de manejo, la categoría, la zonificación respectiva y las políticas públicas dictadas por la Autoridad Ambiental Nacional.

[...]

El artículo 53 del COAM, de las obras, proyectos o actividades dentro del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, determina:

La Autoridad Ambiental Nacional autorizará obras, proyectos o actividades dentro del Sistema Nacional de Áreas Protegidas de **manera excepcional**, siempre que se cumplan las condiciones de no afectar la funcionalidad del área protegida, estar de acuerdo al plan de manejo y zonificación del área protegida y no contrariar las prohibiciones y restricciones previstas en la Constitución y en este Código.

Lo dispuesto en este artículo se aplicará también a los ecosistemas frágiles, los cuales serán categorizados por la autoridad ambiental nacional.

1.6 De la responsabilidad de los gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitanos sobre la protección, conservación y mantenimiento de las áreas ecológicas sensibles o de protección

La **Constitución de la República del Ecuador (2008)**, en el artículo 241, establece que, “La planificación garantizará el ordenamiento territorial y será obligatoria en todos los gobiernos autónomos descentralizados”.

El artículo 264 de la Carta Magna, sobre las competencias exclusivas de los gobiernos municipales, dispone, en los numerales 1, 2 y 8:

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.
[...]
8. Preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y *natural* del cantón y construir los espacios públicos para estos fines”

El artículo 376 de la Constitución de la República determina que, “Para hacer efectivo el derecho a la vivienda, al hábitat y a la conservación del ambiente, las municipalidades podrán expropiar, reservar y controlar áreas para el desarrollo futuro, de acuerdo con la ley [...]”.

La **Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (LOOTUGS, 2016)**, según el artículo 3, numeral 7, tiene entre sus “Fines”: “Racionalizar el crecimiento urbano de las ciudades para proteger los valores paisajísticos, patrimoniales y naturales del territorio que permitan un desarrollo integral del ser humano”.

El artículo 4 de la LOOTUGS referente al “Glosario”, determina las siguientes definiciones:

[...]

8. Fraccionamiento, partición o subdivisión, son procesos mediante los cuales un predio se subdivide en varios predios a través de una autorización del GAD municipal o metropolitano, que viabiliza el registro e individualización de predios, solares o lotes resultantes, los cuales pueden tener distintos condicionamientos y obligaciones en función de lo previsto en el respectivo plan de uso y gestión de suelo

[...]

16. Tratamientos urbanísticos para suelo urbano:

- a. Tratamiento de conservación. Se aplica a aquellas zonas urbanas que posean un alto valor histórico, cultural, urbanístico, paisajístico o ambiental, con el fin de orientar acciones que permitan la conservación y valoración de sus características, de conformidad con la legislación ambiental o patrimonial, según corresponda.

[...]

17. Tratamientos urbanísticos para suelo rural:

- b) Tratamiento de conservación. Se aplica a aquellas zonas rurales que posean un alto valor histórico, cultural, paisajístico, ambiental o agrícola, con el fin de orientar acciones que permitan la conservación y valoración de sus características, de conformidad con la legislación ambiental o patrimonial, según corresponda.

[...]

El artículo 5, numeral 7 de la LOOTUGS, sobre los “Principios rectores” para el ordenamiento territorial, uso y la gestión del suelo, señala:

La función pública del urbanismo. Todas las decisiones relativas a la planificación y gestión del suelo se adoptarán sobre la base del interés público, ponderando las necesidades de la población y garantizando el derecho de los ciudadanos a una vivienda adecuada y digna, a un hábitat seguro y saludable, a un espacio público de calidad y al disfrute del patrimonio natural y cultural.

El artículo 7, numeral 6, de la LOOTUGS sobre las “Implicaciones de la función social y ambiental de la propiedad”, señala: “Conservar el suelo, los edificios, las construcciones y las instalaciones en las condiciones adecuadas para evitar daños al patrimonio natural y cultural, y a la seguridad de las personas”.

El artículo 11, numeral 3, de la LOOTUGS, señala que la planificación del ordenamiento territorial de los GADM observará el siguiente criterio:

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 de la LOOTUGS, sobre el “Suelo urbano”, señala:

El suelo urbano es el ocupado por asentamientos humanos concentrados que están dotados total o parcialmente de infraestructura básica y servicios públicos, y que constituye un sistema continuo e interrelacionado de espacios públicos y privados. Estos asentamientos humanos pueden ser de diferentes escalas e incluyen núcleos urbanos en suelo rural. Para el suelo urbano se establece la siguiente subclasificación:

[...]

3. Suelo urbano de protección. 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. Para la declaratoria de suelo urbano de protección, los planes de desarrollo y ordenamiento territorial municipales o metropolitanos acogerán lo previsto en la legislación nacional ambiental, patrimonial y de riesgos.

[...]

El artículo 19 de la LOOTUGS, sobre el “Suelo rural”, señala:

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. Para el suelo rural se establece la siguiente subclasificación:

[...]

4. Suelo rural de protección. Es el suelo rural que, por sus especiales características biofísicas, ambientales, paisajísticas, socioculturales, o 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. Para la declaratoria de suelo rural de protección se observará la legislación nacional que sea aplicable.

El artículo 57 de la LOOTUGS, sobre el “Fraccionamiento, partición o subdivisión” determina que, “Son procesos mediante los cuales un predio se subdivide en varios, por iniciativa pública o privada. Se podrá llevar a cabo mediante un plan parcial y unidades de actuación urbanística [...]”

El artículo 91 de la LOOTUGS, sobre las atribuciones y obligaciones de los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos para el uso y la gestión del suelo, señala:

2. 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.

[...]

5. 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.

6. Emitir mediante acto normativo las regulaciones técnicas locales para el ordenamiento territorial, el uso, la gestión y el control del suelo, [...]. 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 habilitación²⁶ e intervención del suelo y la construcción, de acuerdo con lo dispuesto por esta Ley, la normativa vigente y la planificación urbanística aplicable.

[...]

11. 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.

El artículo 111 de la LOOTUGS señala: “Los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos establecerán la responsabilidad de las personas naturales y jurídicas públicas o privadas que incurran en el cometimiento de infracciones leves y graves a la gestión del suelo, en el marco de sus competencias y circunscripción territorial, con respeto al debido proceso y con la garantía del derecho a la defensa”.

El artículo 112 de la LOOTUGS, “Infracciones leves” señala que:

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

[...]

3. Realizar fraccionamientos del suelo que contravengan lo establecido en los planes de uso y gestión de suelo y en sus instrumentos complementarios.

El artículo 113, numeral 1, literal a), y numeral 2 de la LOOTUGS señala que “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:

²⁶ Art. 77 LOOTUG referente a la “Habilitación del suelo” establece que la habilitación del suelo es el proceso dirigido a la transformación o adecuación del suelo para su urbanización y edificación, conforme con lo establecido en los planes de uso y gestión de suelo, y las ordenanzas correspondientes.

- a) Sin la correspondiente autorización administrativa y que irroguen daños en bienes protegidos²⁷
- 2. Comercializar lotes en urbanizaciones o fraccionamientos o cualquier edificación que no cuente con los respectivos permisos o autorizaciones, sin perjuicio de las responsabilidades civiles y penales de caso.

El artículo 44, literal b, del **Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP, 2010)**, señala que los PDOT observarán el siguiente criterio:

[...]

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 **Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD, 2010)**, en el artículo 4, literal d), de los “Fines de los gobiernos autónomos descentralizados”, señala que, “La recuperación y conservación de la naturaleza y el mantenimiento de medio ambiente sostenible y sustentable”.

El artículo 54 del COOTAD, sobre las “Funciones” del gobierno autónomo descentralizado municipal”, señala:

- a) Promover el desarrollo sustentable de su circunscripción territorial cantonal, para garantizar la realización del buen vivir a través de la implementación de políticas públicas cantonales, en el marco de sus competencias constitucionales y legales;
[...]
- c) Establecer el régimen de uso del suelo y urbanístico, para lo cual determinará las condiciones de urbanización, parcelación, lotización, división o cualquier otra forma de fraccionamiento de conformidad con la planificación cantonal, asegurando porcentajes para zonas verdes y áreas comunales;
[...]

El artículo 55 del COOTAD, sobre las “Competencias exclusivas del gobierno autónomo descentralizado municipal”, ítem h) señala, “Preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón y construir los espacios públicos para estos fines”.

En el **Reglamento a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (RLOOTUGS, 2019)**, en el artículo 13, sobre los “Contenidos del componente estructurante del Plan de Uso y Gestión del Suelo”, se dispone 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.

²⁷ Cuando se conozca la existencia de fraccionamientos, obras o construcciones dentro de zonas protegidas o de conservación según lo determina el ente rector Nacional MAATE.

[...]

El artículo 18 del Reglamento ibidem, sobre la “Asignación de tratamientos urbanísticos para suelo rural y urbano”, señala que para la identificación de zonas homogéneas donde se aplicarán tratamientos se deberá tomar en cuenta por lo menos:

[...]

- d) Protección del patrimonio natural, cultural o construido.

[...]

- g) Presencia de equipamientos o intervenciones públicas y privadas de escala media o de gran escala y su grado de afectación a la población, a la movilidad o al patrimonio.

[...]

El artículo 20, del Reglamento ibidem, sobre la “Norma urbanística para bienes y servicios públicos”, señala que deberá determinar, de manera articulada a la clasificación, subclasificación del suelo y establecimiento de los tratamientos correspondientes, al menos: “f) Normativa específica de protección del patrimonio natural, cultural y los ecosistemas”

El artículo 22, del Reglamento ibidem, sobre la “Asignación de aprovechamientos urbanísticos”, señala que se tomará en cuenta de manera obligatoria al menos: “d) Características paisajísticas o necesidad de conservación del paisaje o patrimonio urbano-arquitectónico y/o natural”.

El artículo 24, del Reglamento ibidem, sobre los “Requisitos mínimos para la definición de usos”, señala que se deberá tomar en cuenta por lo menos: “k) Patrimonio construido y natural”.

El artículo 44 del Reglamento ibidem, de los “Tipos de afectaciones” establece:

[...]

- b) Afectaciones por protección: las cuales serán establecidas en los instrumentos de planeamiento territorial, con el fin de proteger la vida, los ecosistemas frágiles, mitigar riesgos, proteger y garantizar el funcionamiento de infraestructura pública como oleoductos, poliductos, canales, líneas de transmisión eléctrica, bordes costeros y la posible afectación a la salud o los riesgos generados por las mismas, los espacios residenciales y los equipamientos sociales. Las franjas de afectación y sus implicaciones serán establecidos en los instrumentos de planeamiento territorial y su normativa complementaria en base a los estudios de riesgo o protección correspondientes, y en base a la normativa nacional y local aplicable y a la norma técnica correspondiente que para el efecto será promulgada por el Consejo Técnico de Uso y Gestión de Suelo.

El **Código Orgánico del Ambiente (COAM, 2017)**, en el artículo 5, numeral 12, señala que el “Derecho de la población a vivir en un ambiente sano” comprende:

La implementación de planes, programas, acciones y medidas de adaptación para aumentar la resiliencia y reducir la vulnerabilidad ambiental, social y económica frente a la variabilidad climática y a los impactos del cambio climático, así como la implementación de los mismos para mitigar sus causas.

El artículo 25 del Código ibidem señala:

En el marco del Sistema Nacional de Competencias y del Sistema Descentralizado de Gestión Ambiental, los Gobiernos Autónomos Descentralizados en todos sus niveles, ejercerán las competencias en materia ambiental asignadas de conformidad con la Constitución y la ley. Para efectos de la acreditación estarán sujetos al control y seguimiento de la Autoridad Ambiental Nacional.

El artículo 27 del COAM, de las “Facultades de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Metropolitanos y Municipales en materia ambiental”, señala:

En el marco de sus competencias ambientales exclusivas y concurrentes corresponde a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Metropolitanos y Municipales el ejercicio de las siguientes facultades, en concordancia con las políticas y normas emitidas por los Gobiernos Autónomos Provinciales y la Autoridad Ambiental Nacional determina:

1. Dictar la política pública ambiental local;

[...]

15. Establecer y ejecutar sanciones por infracciones ambientales dentro de sus competencias.

[...]

El artículo 99 del Código ibidem, de la “Conservación de páramos, moretales y manglares”, establece que, “Será de interés público la conservación, protección y restauración de los páramos, moretales y ecosistemas de manglar. Se prohíbe su afectación, tala y cambio de uso de suelo, de conformidad con la Ley.”

El artículo 100 del COAM, de las “Disposiciones sobre el ecosistema páramo”, dispone:

Para la protección, uso sostenible y restauración del ecosistema páramo, se considerarán las características ecosistémicas de regulación hídrica, ecológica, biológica, social, cultural y económica.

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales, Metropolitanos o Municipales deberán establecer planes, programas y proyectos que coadyuven a la conservación de dicho ecosistema bajo los criterios de la política nacional emitida por la Autoridad Ambiental Nacional.

El artículo 101 del Código ibidem, sobre los “Planes e instrumentos para el ecosistema páramo”, determina que,

La elaboración de los planes e instrumentos de manejo y conservación del ecosistema páramo se realizarán de la siguiente manera:

[...]

- 2) Si son páramos no intervenidos le corresponde a la Autoridad Ambiental Nacional en coordinación con los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales Metropolitanos o Municipales proteger y fomentar la conservación del ecosistema.

[...]

El artículo 105 del COAM sobre las “Categorías para el ordenamiento territorial”, señala:

Con el fin de propender a la planificación territorial ordenada y la conservación del patrimonio natural, las siguientes categorías deberán ser tomadas en cuenta e incorporadas obligatoriamente en los planes de ordenamiento territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados:

1. Categorías de representación directa. Sistema Nacional de Áreas Protegidas, Bosques y Vegetación Protectores y las áreas especiales para la conservación de la biodiversidad;
2. Categoría de ecosistemas frágiles. Páramos, Humedales, Bosques Nublados, Bosques Secos, Bosques Húmedos, Manglares y Moretales; y,
3. Categorías de ordenación. Los bosques naturales destinados a la conservación, producción forestal sostenible y restauración.

La Autoridad Ambiental Nacional proveerá la información y guía metodológica para la determinación, identificación y mapeo de todas estas categorías, así como las respectivas limitaciones de uso de aprovechamiento o condiciones de manejo a las que quedan sujetas.

El artículo 263, del Código ibidem, “De las actividades de la zona costera”, que por sus efectos ambientales deberán ser reguladas: “3. La conservación del patrimonio cultural y natural”.

Objeto y ámbito de aplicación

2.1 Objeto

La Acción Programada de Control No. APC-002-2024 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, y la constatación de fraccionamientos en suelos rurales, 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 2024 la acción programada “Revisión del proceso de asignación de suelo rural de expansión urbana en el Plan de Uso y Gestión de Suelo y constatación de fraccionamientos en suelos rurales” sobre Planes de Uso y Gestión de Suelo 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 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 el Plan de Uso y Gestión de Suelo y constatación de fraccionamientos en suelos

rurales” se aplicará el mecanismo de control de *evaluación de procesos*²⁸ regulado en la Resolución No. SOT-DS-2023-013, por la que se expidió el “Código Sustantivo de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo” en el Título VI de los “Mecanismos de control de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo”, capítulo IV Evaluación de procesos”.

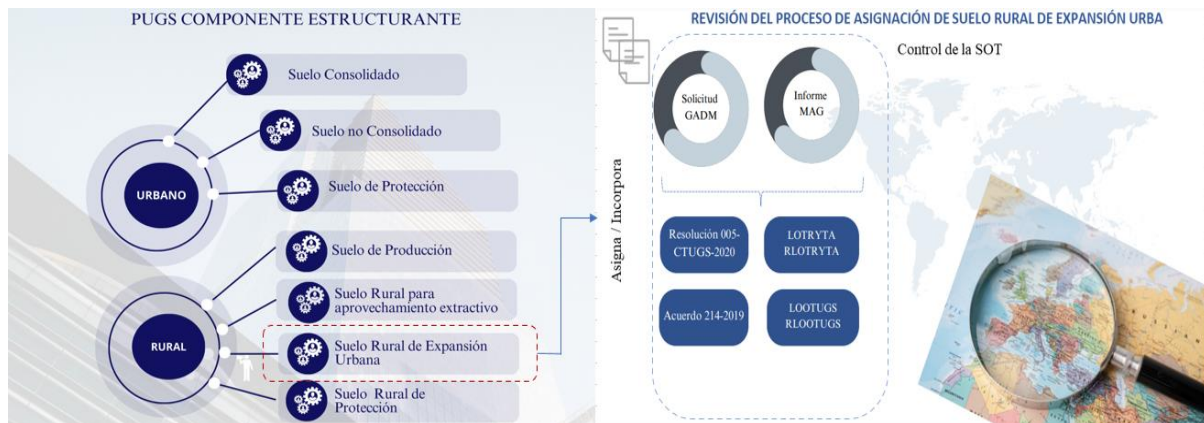
En los casos que se conozca la existencia de fraccionamientos²⁹ dentro del suelo rural de expansión urbana se activará como mecanismo de apoyo o complementario la “*Inspección*”³⁰, regulado en la misma resolución ibidem, Capítulo V. El tipo de inspección que se activará es “*Inspecciones en obras, construcciones o proyectos*”, según lo establecido en el artículo 73 de la Resolución No. SOT-DS-2023-013.

A las regulaciones contempladas en la Resolución No. SOT-DS-2023-013 “Código Sustantivo de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo” se integrarán obligatoriamente los parámetros que en el presente procedimiento se detallen.

Una vez que, el Intendente General, de conformidad con el literal a, del artículo 99 de la Resolución No. SOT-DS-2023-013, dé la disposición de inicio de la acción programada de control No. APC-002-2024 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 figuras a continuación:

Figura APC-002.2 Esquematización de la acción programada de control No. SOT-2023-002-APC



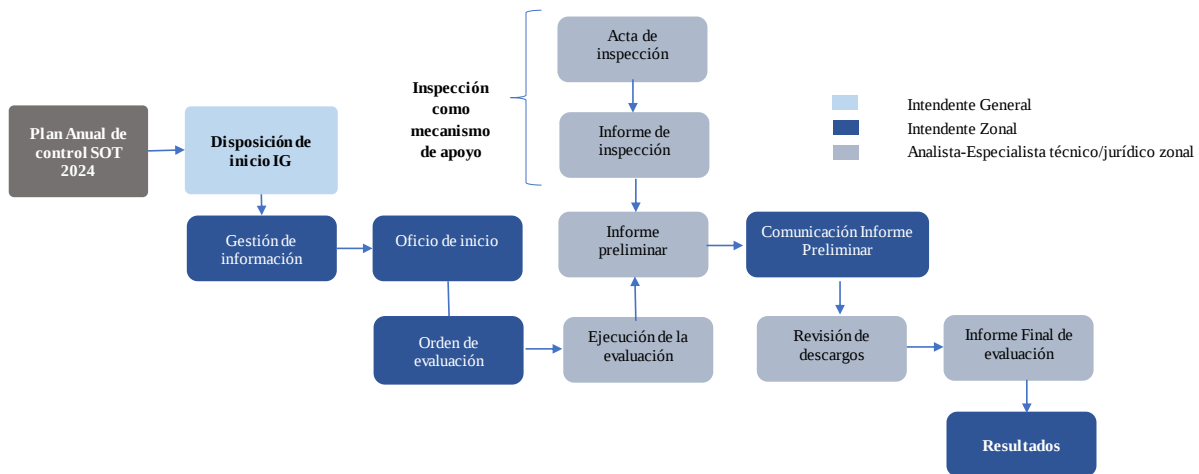
DUGS, 2023

²⁸ 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.

²⁹ El artículo 4 de la LOOTUGS define al fraccionamiento, partición o subdivisión, como procesos mediante los cuales un predio se subdivide en varios predios a través de una autorización de los GADM [...]

³⁰ 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)

Figura APC-002.3 Proceso general de ejecución de la acción programada de control No. SOT-2023-002-APC



DUGS, 2023

3.1 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).

- **Área de evaluación:**

Conforme a lo dispuesto en el artículo 161 de la Resolución No. SOT-DS-2023-013 “Código Sustantivo de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo”, la acción programada de control No. APC-002-2024 se enmarca en las áreas de evaluación “f) Procesos de transformación de suelo rural a suelo urbano o rural de expansión urbana” y “b) Actos o hechos administrativos en materia de ordenamiento territorial, planeamiento urbanístico, uso y gestión del suelo.”

- **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 2024), 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 a los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales o metropolitanos sujetos a control es la siguiente:

- Expediente completo correspondiente al trámite de solicitud de autorización 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 uso de suelo (en formato digital en extensión .shp, datum WGS 84 Zona 17 Sur, 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 uso 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 uso de suelo colinde con zonas de playa y bahía, se requerirá la certificación de Playa y Bahía otorgada por la Autoridad de Acuacultura³¹.
 - iii) Informe Técnico elaborado por el GAD municipal o metropolitano que respaldó la solicitud de cambio de uso de suelo dirigida al MAG.
 - iv) Informe técnico de autorización de cambio de uso de suelo suscrito por el delegado de la Autoridad Agraria Nacional, para los casos que se acepta el cambio de uso de suelo.
 - 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 de Suelo aprobado y vigente, en caso de que ésta no haya sido registrada en la plataforma IPSOT.
- En la solicitud dirigida al GADM, 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 LOTRYTA y LOOTUGS en marzo y julio de 2016 respectivamente, y únicamente se hubiese acogido bajo la actual conceptualización, el GAD municipal o metropolitano deberá remitir toda la información que respalde dicho proceso, particularmente el **acto normativo** 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 GADM que remitan en formato digital los límites de la clasificación y subclasificación del suelo cantonal previa al PUGS, de preferencia en formato shapefile.

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 la información a incorporar previo a realizar la solicitud.

Además de la solicitud de información realizada a los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales o metropolitanos se enviará a las Intendencias Zonales la siguiente información:

³¹ 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).

- a) Información remitida por parte de la Autoridad Agraria Nacional, misma que servirá para contrarrestar la información remitida por parte de los GADM referente a:
 - Las solicitudes remitidas desde los GADM solicitando la autorización para el 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, así como también el informe técnico de campo según lo establecido en el artículo 8 del Acuerdo Ministerial 214, y el Informe técnico de autorización de cambio de uso de suelo determinado en el artículo 9 del Acuerdo ibidem.
 - Para los casos en los que no se haya autorizado el cambio de uso de suelo, se remitirá la información que respalde dicha decisión según lo remitido por la Autoridad Agraria Nacional.
- b) Información remitida por parte de la Autoridad Ambiental Nacional
 - 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.

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

Como lo señala el artículo 164 de la Resolución No. SOT-DS-2023-013 “Código Sustantivo de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo”, el Intendente Zonal deberá comunicar a la entidad sujeta a control el inicio de la acción programada “Revisión del proceso de asignación de suelo rural de expansión urbana en el Plan de Uso y Gestión de Suelo y constatación de fraccionamientos en suelos rurales” a través del mecanismo de control de evaluación de procesos.

Esta comunicación contendrá lo indicado en el referido artículo 164, y el documento será considerado como parte sustancial del expediente investigativo y se anexará a la documentación que se entregue al Analista o Especialista técnico y Analista o Especialista Jurídico Zonal designados para ejecutar la evaluación del proceso.

- **Orden de evaluación:**

Cada Intendente Zonal de la SOT, una vez cuente con la información señalada en los párrafos anteriores, paralelamente a la comunicación de inicio a la entidad sujeta a control, procederá con la emisión de la correspondiente Orden de Evaluación de Procesos (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 o Especialista Jurídico Zonal.

El contenido de la Orden de evaluación se sujetará a lo dispuesto en el artículo 163 de la Resolución No. SOT-DS-2023-013 “Código Sustantivo de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo” y el formato establecido para el efecto.

A la Orden de trabajo se acompañará toda la información que va a ser objeto de la evaluación, 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 sobre la temporalidad de la ejecución de la acción programada de control “Revisión del proceso de asignación de suelo

rural de expansión urbana en el Plan de Uso y Gestión de Suelo y constatación de fraccionamientos en suelos rurales”.

3.2 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 la información cartográfica de la clasificación y subclasificación del suelo del cantón. Complementariamente, se revisarán el PDOT y la Ordenanza de aprobación de los instrumentos. Esta información corresponderá a la verificada completa por la Intendencia Nacional de Información, Análisis y Estudios Territoriales (INIAET), y almacenada en la plataforma de registro IPSOT.

En los instrumentos se identificará lo establecido a continuación:

- Para los casos en los que, el suelo rural de expansión urbana haya sido nueva delimitación/asignación/incorporación de esta categoría en el PUGS, misma que fue creada posterior a la vigencia de la normativa legal vigente se considerará aplicar la *opción 1*.
- Para los casos en los que la categoría de suelo rural de expansión urbana ya existía delimitada mediante un acto normativo, antes de la vigencia del PUGS o de la normativa legal vigente, se considerará aplicar la *opción 2*.

Tabla APC-002.1 Parámetros considerados en la Primera Fase de la APC No. SOT-2023-002 (Opción 1)

No.	Parámetro que se constata	SI (✓) / NO (X)	Datos	Observaciones
1	La subclasificación de suelo rural de expansión urbana es una nueva delimitación/asignación/incorporación en el PUGS, posterior a la vigencia de la LOTRYTA, LOOTUGS, 2016.	✓		
2	Cuál es el área definida como nuevo suelo rural de expansión urbana establecida en el PUGS.	N/A	Área= (ha)	

DUGS, 2023

Tabla APC-002.2 Parámetros considerados en la Primera Fase de la APC No. SOT-2023-002 (Opción 2)

No.	Parámetro que se constata	SI (✓) / NO (X)	Datos	Observaciones
1	El GAD en su análisis refiere que esta categoría de suelo ya existía delimitada mediante un acto normativo antes de la vigencia del PUGS o de la LOTRYTA – LOOTUGS 2016	✓		
2	Cuál es el área de suelo rural de expansión urbana que ya existía delimitada, misma que está contemplada en el PUGS.	N/A	Área= (ha)	

DUGS, 2023

* 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.

Segunda Fase: Fase de evaluación del proceso

Según la identificación realizada en la Primera Fase, se aplicarán los criterios establecidos en la opción 1 o 2 de esta Segunda Fase.

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.

Para los casos en los que la asignación de suelo rural de expansión urbana haya sido nueva delimitación, misma que fue creada posterior a la vigencia de la normativa legal vigente se aplicará la opción 1:

Tabla APC-002.3 Parámetros considerados en la Segunda Fase para evaluar la ejecución de la APC No. SOT-2024-002 (Opción 1)

No.	Entidad responsable	Parámetro que se constata	SI (✓) / NO (✗)	Datos	Observaciones
1	GADM	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. ³⁴	✓	As = ? As = Área solicitada de cambio de clasificación	
2	MAG	En el Informe Técnico de campo ³⁵ levantado por los técnicos del MAG previo a la reunión de la mesa técnica de trabajo, que 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 ³⁶ suscrito por la Unidad ³⁷ de la autoridad agraria nacional sobre el cambio en la clasificación del suelo rural de uso agrario a suelo rural de	✓	Fa = Fecha de autorización Aa = ? Aa = Área autorizada para cambio de clasificación	

³⁴ 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

³⁵ En el artículo 8 del Acuerdo Ministerial ibidem determina que se realizará una inspección de la superficie solicitada para cambio de uso de suelo, para lo cual, en un término de 15 días se levantará el informe técnico de campo por parte de las Direcciones Distritales de este nivel de gobierno.

³⁶ 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.

³⁷ 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.

		expansión urbana conforme a lo establecido en el marco legal vigente ³⁸ .			
4	GADM	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	GADM	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	GADM / 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	

DUGS, 2023

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) previo a la emisión de la normativa legal vigente, en la información que debió remitir el GAD municipal o metropolitano se constatará (únicamente la opción 2):

Tabla APC-002.4 Parámetros considerados en la Segunda Fase para evaluar la ejecución de la APC No. SOT-2023-002 (opción 2)

No.	Parámetro que se constata	SI (✓) / NO (X)	Datos	Observaciones
1	El GADM emitió un acto normativo previo a la vigencia de la LOTRYTA y 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 normativo emitido por el GADM 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	

DUGS, 2023

***Nota: 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 el Informe preliminar respectivo.

³⁸ 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.

* 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.

De las inspecciones como mecanismos complementarios

En caso de que, se conozca la existencia de fraccionamientos dentro *suelo rural de expansión urbana*, en cualquiera de las dos opciones contempladas dentro de la presente acción de control, se podrá activar como mecanismo complementario la “Inspección”, una vez se realice la solicitud de autorización al Intendente General y se tenga por escrito dicha autorización.

En el caso de que se requiera la activación del mecanismo complementario de “Inspección”, se suspenderá el tiempo de la “evaluación de procesos”, al tiempo que se emite la orden de inspección, de conformidad con los artículos, 101, 175 y 176 de la Resolución No. SOT-DS-2023-013 “Código Sustantivo de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo”.

Cabe resaltar que, 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 100 de la Resolución No. SOT-DS-2023-013 “Código Sustantivo de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo”.

La inspección al lugar donde se tiene conocimiento de un proceso de fraccionamiento se realizará en un término no mayor de tres (3) días. Realizada la inspección y emitida el acta pertinente, se tendrá un término de quince (15) días para la emisión del Informe de Inspección, el cual aportará con hallazgos, mismos que serán considerados en los resultados del *Informe Preliminar de Evaluación de procesos*, y se anexará al mismo como documentación que sustenta los hechos.

Posterior a la entrega del Informe de Inspección, se dará continuidad con la aplicación del mecanismo de control *evaluación de procesos*; y se reactivarán los tiempos establecidos para la entrega del Informe preliminar de Evaluación de procesos el cual corresponde a 15 días.

En la emisión del Acta y del informe de inspección, se analizará los siguientes parámetros:

Tabla APC-002.5 Tipo de fraccionamiento-inspección

Dato	No.	Observaciones
Número de predios en los que se subdivide o fracciona el suelo		

DUGS, 2023

Nota: En la columna “observación” aclarar si el fraccionamiento o subdivisión es de 2 a 10 predios o más de 10 predios/lotés, y si se encuentra en suelo rural de expansión urbana, conforme lo determina el PUGS.

Tabla APC-002.6 Parámetros a verificar en el sitio como parte de la ejecución de la APC-002-2024 considerados para el Acta e Informe de Inspección

No.	Parámetro que se constata en la inspección-en sitio	SI (✓) / NO (✗)	Observaciones
1	La subdivisión tiene acceso a vía pública existente	✓	
2	La subdivisión cuenta con infraestructura básica ⁴⁰ (agua apta para consumo humano, alcantarillado, electricidad)	✓	
3	De existir la oportunidad de conversar con los propietarios, señalan que tienen legalidad de la propiedad de los predios de forma individual	✓	
4*	Se identifican construcciones.	✓	

⁴⁰ Art. 470 COOTAD determina que el Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano, en cualquier división o fraccionamiento de suelo rural de expansión urbana o suelo urbano, exigirá que el propietario dote a los predios resultantes de infraestructura básica y vías de acceso. Art. 16 de la Resolución No.009-CTUGS-2020, determina que para la subdivisión de dos a diez predios se exigirá que el propietario dote a los predios resultantes de infraestructura básica y vías de acceso.

5	Se identifica en el fraccionamiento, reserva de suelo de área verde y/o equipamiento comunitario. ⁴¹	✓	
---	---	---	--

DUGS, 2023

Nota: En caso de existir información, pero no de manera específica o clara, se deberá colocar “indeterminado” y justificar en observaciones el motivo específico, y, en caso de que el parámetro no sea aplicable al caso específico se determinará “N/A”, y se justificará en observaciones el motivo.

Tabla APC-002.7 Parámetros a verificar dentro del PUGS y PDOT en la ejecución de la APC-002-2024 considerados para el Informe de Inspección

No.	Parámetro que se constata en la inspección-en el PDOT/PUGS	SI (✓) / NO (✗)	Observaciones
1	El fraccionamiento corresponde a un proceso de regularización de AHH según el PUGS.	✓	
2	En el PUGS se proyecta que para la subdivisión y fraccionamiento se implementará un plan parcial	✓	

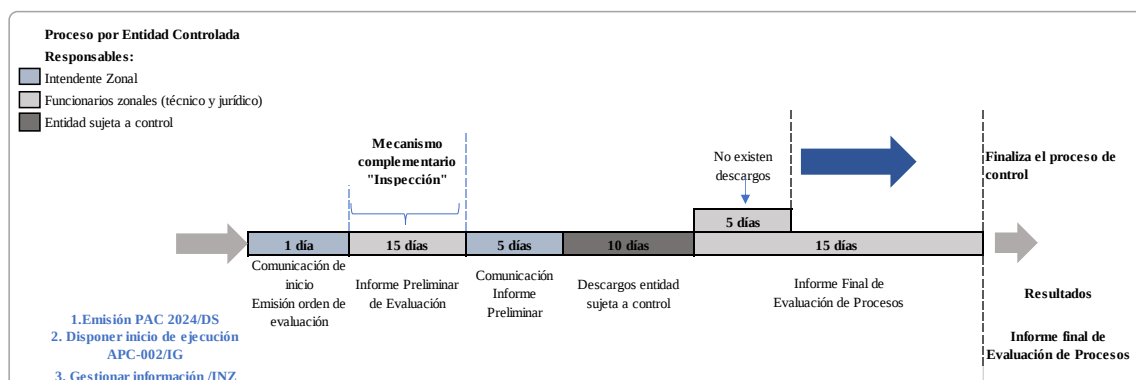
DUGS, 2023

3.3 Temporalidad de ejecución:

A partir de la emisión de la orden de evaluación de procesos, los funcionarios responsables elaborarán y emitirán el Informe preliminar de evaluación de procesos que corresponda a la entidad asignada (el contenido del Informe se detalla en el artículo 166 de la Resolución No. SOT-DS-2023-013), mismo que será notificado por el Intendente Zonal a la entidad sujeta a control para que presente los descargos correspondientes (artículo 167 de la Resolución No. SOT-DS-2023-013). A partir de los descargos remitidos por el GAD, el Analista o Especialista técnico en colaboración con el Analista o Especialista Jurídico Zonal responsables de la evaluación, elaborarán y suscribirán el Informe Final de evaluación de procesos según lo señalado en los artículos 168 y 169 de la Resolución No. SOT-DS-2023-013 y en el formato dispuesto para el efecto.

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 APC-002.4 Esquema general de la temporalidad para la ejecución de la APC No. SOT-2024-002 *



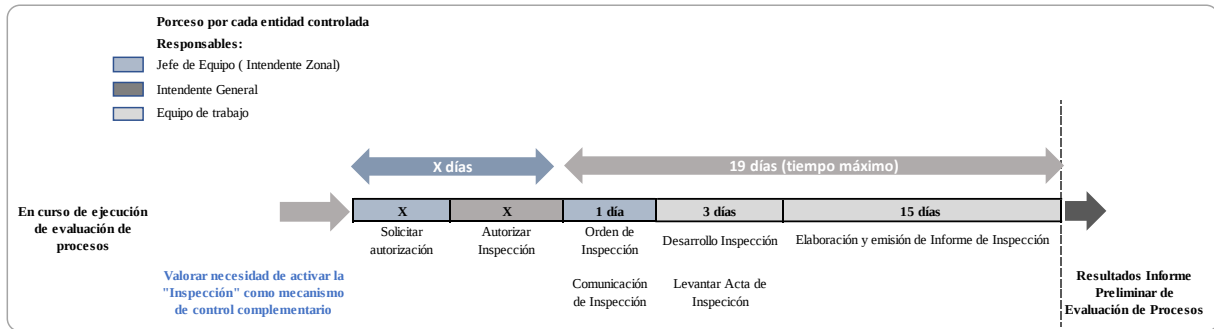
* Los términos establecidos no impiden intercalar actividades para ejecutar acciones paralelas respecto a la evaluación del proceso de distintas entidades sujetas a control

DUGS, 2023

⁴¹ El Art. 24 literal b), de la Resolución No.009-CTUGS-2020, de las subdivisiones de más de diez predios determina que la superficie de las áreas verdes, recreativas y comunales será como mínimo el 15% de la superficie útil del predio susceptible de ser urbanizado y se ubicará con frente a una vía pública. (...) Art. 424 COOTAD determina que se entregará como mínimo el 15% calculado del área útil urbanizable del terreno o predio a urbanizar en calidad de áreas verdes y equipamiento comunitario (...)

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 100 de la Resolución No. SOT-DS-2023-013 “Código Sustantivo de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo”.

Figura APC-002.5 Esquema general de la temporalidad para la ejecución de la APC No. SOT-2024-002 *



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

DUGS, 2023

3.4 Resultados de la acción programada de control:

Según lo establecido en el artículo 170 de la Resolución No. SOT-DS-2023-013 “Código Sustantivo de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo”, para la acción programada de control “Revisión del proceso de asignación de suelo rural de expansión urbana en el Plan de Uso y Gestión de Suelo y constatación de fraccionamientos en suelos rurales”, 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 de expansión urbana ya existía definida con anterioridad a la vigencia de la LOOTUGS, 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 de 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.

- 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 emitida por el Ministerio de Agricultura y Ganadería, 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 169, literal j) numeral 1, de la Resolución No. SOT-DS-2023-013 “Código Sustantivo de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo” 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.

Recomendaciones en caso de que se haya activado la inspección como mecanismo complementario:

En el caso de que se haya activado el mecanismo complementario de inspección, y se evidencia que existe un fraccionamiento o subdivisión en suelo rural de expansión urbana de más de diez lotes o predios, se deberá dejar constancia de su localización y se sugerirá al Intendente Zonal, el inicio de otra acción de control, ya que según el artículo 21 de la Resolución 009 del CTUGS referente a los requisitos de localización de los predios subdivididos en más de diez lotes menciona en el literal a): “El predio debe estar localizado dentro del límite del suelo urbano determinada en el PUGS (...)”.

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 72 de la LOOTUGS determina que:

...los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales o metropolitanos determinarán en el planeamiento urbanístico la delimitación territorial y las condiciones urbanísticas, procedimentales y financieras para su aplicación. Solo se podrá autorizar la transformación de suelo rural a suelo rural de expansión urbana o suelo urbano [...].

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*”.

El COOTAD, en su artículo 470 determina que el Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano, en cualquier división o fraccionamiento de suelo rural de expansión urbana o suelo urbano exigirá que el propietario dote a los predios resultantes de infraestructura básica y vías de acceso.

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 2024, sobre dicho nivel de gobierno, la acción programada de control

“Revisión del proceso de asignación de suelo rural de expansión urbana en el Plan de Uso y Gestión de Suelo y constatación de fraccionamientos en suelos rurales”.

Además, en observancia a lo dispuesto en el artículo 40, literal e, de la Resolución No. SOT-DS-2023-013, “Código Sustantivo de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo” que sobre la estructura que debe desarrollar cada acción programada señala:

e. Entidades Sujeto a vigilancia / *control*: “Definirá el nivel de gobierno competente sobre el que corresponde 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 de la SOT*”.

Puesto que, la SOT ha ejecutado como parte de sus Planes Anuales de Control de los años 2022 y 2023 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 de expansión urbana”, se consideran para la presente acción de control los cantones que sí asignan en sus territorios este tipo de suelo.

Para la definición de la muestra asignada a cada una de las Intendencias Zonales se ha realizado un análisis del tiempo que tomará la ejecución de la presente acción por cada funcionario.

A continuación, se presenta un cuadro resumen de este análisis, el cual contempla que por cada analista técnico de las Intendencias Zonales se asignen dos (2) procesos, considerando un tiempo de ejecución de quince (15) días por cada uno, representando esto un total de 12% de tiempo invertido al año en la ejecución de la APC-002-2024 por cada analista de las Intendencias.

Tabla APC-002.8 Análisis de cantidad de muestra por Intendencia Zonal para la ejecución de la APC-002-2024

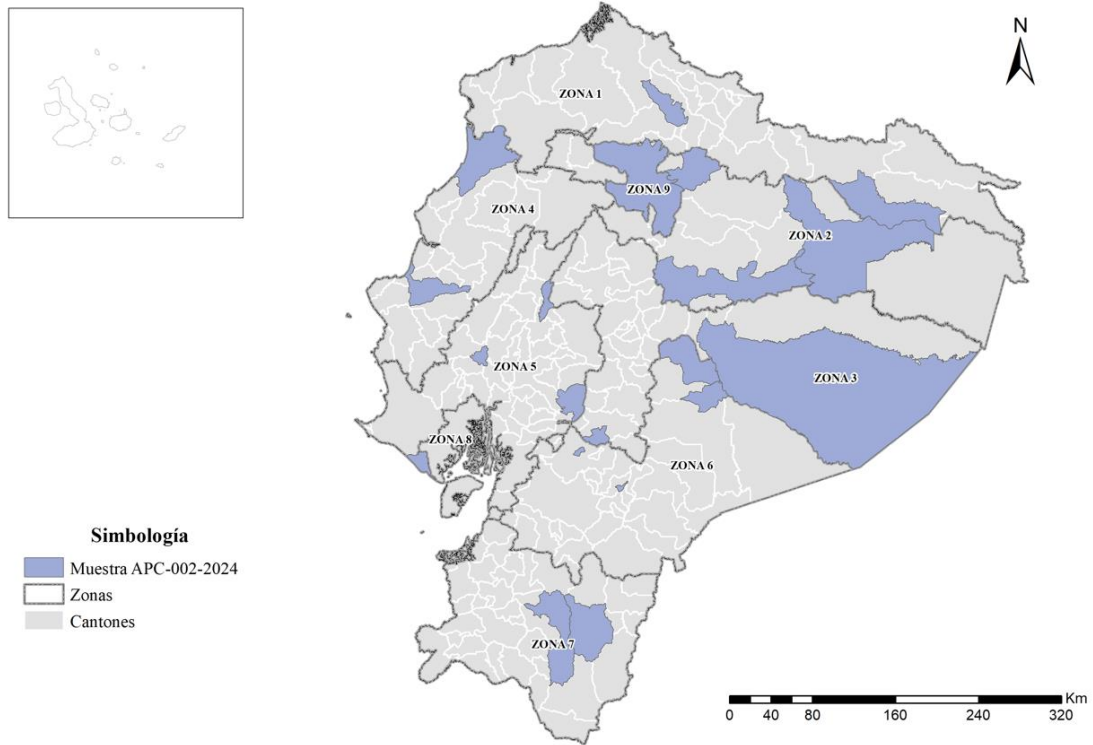
INZ	Acción	Nro. de cantones	Plazo programado (días)	Tiempo destinado al día (%)	Tiempo ejecución (días)	Tiempo ejecución total	Días laborables 2024
1	APC002-2024	2	15	50	7,5	15	248
2 y 9		4	15	50	7,5	30	
3		2	15	50	7,5	15	
4		2	15	50	7,5	15	
5 y 8		4	15	50	7,5	30	
6		4	15	50	7,5	30	
7		2	15	50	7,5	15	

DUGS, 2023

En caso de que las condiciones operativas de las Intendencias Zonales se modifiquen hasta el inicio de ejecución de la acción programada de control, la muestra de cantones podrá variar una vez se coordine con la Intendencia Nacional de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo.

En caso de existir algún inconveniente con la evaluación de la muestra para la ejecución de la APC-002-2024, se comunicará este particular a la Intendencia Nacional de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo para asignar una nueva entidad sujeta a control.

Figura APC-002.6 Distribución territorial de los GAD municipales sujetos a control



DUGS, 2023

Tabla APC-002.9 GAD municipales a los que se aplicará la acción programada de control

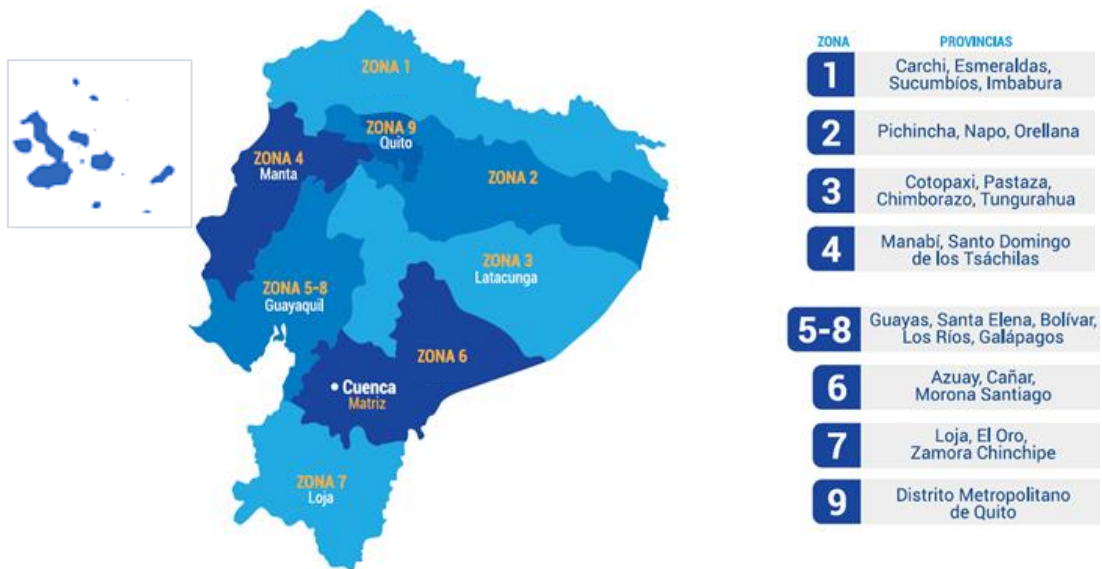
ZONA	PROVINCIA	DPA	CANTÓN
Zona 1	Imbabura	1006	San Miguel de Urcuquí
	Sucumbíos	2104	Shushufindi
Zona 2 y 9	Napo	1501	Tena
	Pichincha	1701	Distrito Metropolitano de Quito
		1702	Cayambe
	Orellana	2201	Francisco de Orellana
Zona 3	Pastaza	1601	Pastaza
	Chimborazo	0605	Chunchi
Zona 4	Manabí	1301	Portoviejo
		1317	Pedernales
Zona 5-8	Bolívar	0202	Chillanes
	Guayas	0913	Palestina
		0921	Playas
	Los Ríos	1213	Quinsaloma
Zona 6	Cañar	1403	Limón Indanza
	Azuay	1412	Tiwintza
		1410	Logroño
		1404	Palora
Zona 7	Loja	1101	Loja
	Zamora Chinchipe	1901	Zamora

DUGS, 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 del proceso de asignación de suelo rural de expansión urbana en el Plan de Uso y Gestión de Suelo y constatación de fraccionamientos en suelos rurales”, conforme a la jurisdicción territorial que les corresponde.

Figura APC-002.7 Intendencias Zonales de la SOT y su jurisdicción territorial



DUGS, 2023

Para este fin, las Intendencias Zonales, responsables de la ejecución de la presente acción programada de control, actuarán siguiendo las disposiciones contempladas en la Resolución No. SOT-DS-2023-013 por la que se expidió el “Código Sustantivo de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo” en el Título VI de los “Mecanismos de control de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo”, así como las especificadas en este procedimiento conforme el detalle de los sujetos de control descrito en el ítem 4.

Tabla APC-002.10 Cantones por Unidad ejecutante a los que se aplicará la APC

Jurisdicción Zonal	No. Cantones APC-002-2024
Zona 1	2
Zona 2 y 9	4
Zona 3	2
Zona 4	2
Zona 5-8	4
Zona 6	4
Zona 7	2
Total:	20

DUGS, 2023

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 con la Intendencia Nacional de Información, Análisis y Estudios Territoriales.

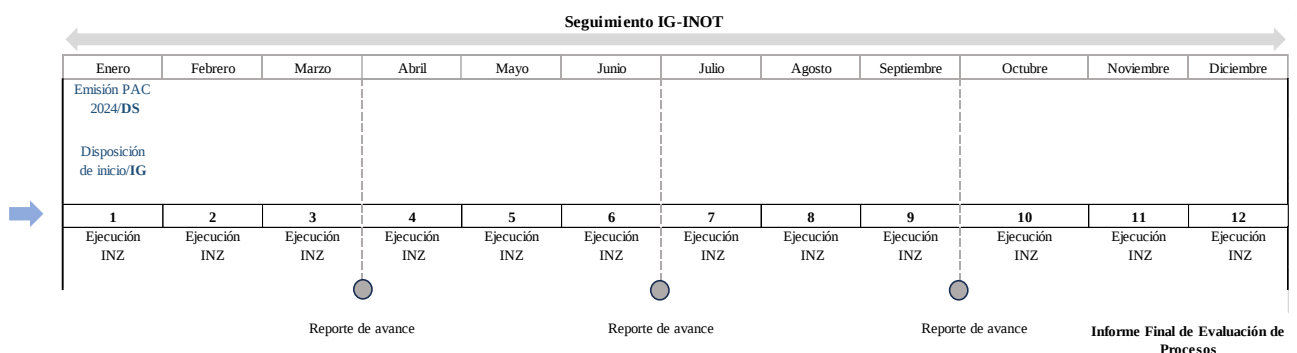
6.2 Programación zonal para la ejecución de la acción programada de control

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 el Plan de Uso y Gestión de Suelo y constatación de fraccionamientos en suelos rurales”, 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 49 de la Resolución No. SOT-DS-2023-013 para la ejecución del Plan Anual de Control, en este caso de enero a diciembre del 2024.
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 100 de la Resolución No. SOT-DS-2023-013.
3. El periodo establecido en el presente procedimiento para la evaluación de cada proceso.

Asimismo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 49 de la Resolución No. SOT-DS-2023-013, como actividades de seguimiento a la ejecución de la acción programada de control, las Intendencias Zonales presentarán ante la Intendencia General, al finalizar los meses de marzo, junio y septiembre de 2024, el reporte de avance en formato informe, y al finalizar la acción o el plazo total hasta diciembre, se remitirá el Informe Final que contenga los resultados, conclusiones y recomendaciones obtenidas de la aplicación de la acción programada.

Figura APC-002.8 Esquema general del plazo de ejecución de la acción programada de control APC-002-2024



DUGS, 2024

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

APC-003

EJECUTANTE:

Intendencia Nacional de
Información, Análisis y
Estudios Territoriales

SEGUIMIENTO:

INOT

TEMPORALIDAD:

Enero-diciembre 2024

Procedimiento para la ejecución de la Acción Programada de Control No. APC-003-2024 “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 ibidem 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 de 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*”.

En el artículo 30 del Capítulo IV de la Resolución No. SOT-DS-2023-013 establece las siguientes definiciones:

- a) **Acción Programada.** Conjunto de actividades y procedimientos que se ejecutaran 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.
- j) **Control.** Capacidad para verificar el cumplimiento de las normas, procedimientos y estándares 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 - LOOTUGS-, su Reglamento y las regulaciones nacionales emitidas por el Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo -CTUGS-.
- k) **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 verificar 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 LOOTUGS, su reglamento, y las regulaciones nacionales emitidas por el CTUGS.

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, 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 ibidem:

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 (...)”.

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 que:

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 Gobierno Autónomo Descentralizado 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 con los procedimientos establecidos en la legislación vigente como en su página web institucional”.

1.3 De la alineación con los objetivos estratégicos institucionales

En el literal c del artículo 38 del Título II de la Resolución No. SOT-DS-2023-013 “Código Sustantivo de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo”, 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 o 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 2024 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.

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 el Título VI “Mecanismos de control de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo”, Capítulo II “Verificación y Validación del Registro de Instrumentos de Ordenamiento Territorial, Planeamiento Urbanístico, Uso y Gestión del Suelo” de la Resolución SOT-DS-2023-013 “Código Sustantivo de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo”. 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, en concordancia
- 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 APC-003.1 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, 2023

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 APC-003.2 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
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 (2019-2023, o superior) de gestión de las autoridades locales	El Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial no corresponde al período (2019-2023, o superior) de gestión de las autoridades locales

SOT, 2023

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 APC-003.3 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, 2023

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 APC-003.4 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
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, 2023

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 APC-003.5 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, 2023

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 APC-003.6 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	La ordenanza o acto normativo que aprueba y pone en vigencia el PDOT	La ordenanza o acto normativo que aprueba y pone en vigencia el

Parámetro de verificación	Criterio de valoración correcto	Criterio de valoración incorrecto
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	y PUGS concuerda con el período actual (2019-2023, o superior) de gestión de las autoridades locales	PDOT y PUGS no concuerda con el período actual (2019-2023, o superior) de gestión de las autoridades locales

SOT, 2023

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 APC-003.7 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
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, 2023

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 cumplieron 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 término 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 de suelo de los Gobiernos Autónomos Descentralizados provinciales, municipales, metropolitanos y parroquiales rurales, en la plataforma IPSOT.

Tabla APC-003.8 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, 2023

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 APC-003.9 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, 2023

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

De conformidad con lo dispuesto en el Título VI “Mecanismos de control de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo”, Capítulo II “Verificación y Validación del Registro de Instrumentos de Ordenamiento Territorial, Planeamiento Urbanístico, Uso y Gestión del Suelo” de la Resolución SOT-DS-2023-013 “Código Sustantivo de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo”, la ejecución de la acción programada de control 003 “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 2024, con cortes de información trimestrales, según los términos señalados en 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:

- a) Oficio referente al proceso de verificación y validación. - La Intendencia Nacional de Información, Análisis y Estudios Territoriales, comunicará a la máxima autoridad del GAD que se iniciará el proceso de verificación periódica y validación del registro de sus instrumentos en la plataforma de la SOT establecida para el efecto, señalando el mecanismo a aplicarse. Este oficio no constituye una notificación.
- b) 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.
- c) 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.
- 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 la alineación al Plan Nacional de Desarrollo “Creando Oportunidades” 2021-2025.

Figura APC-003.1 Cronograma general de ejecución

Nombre	Duración	Inicio	Terminado	Tri 4, 2023 Oct-Nov- Dic	Tri 1, 2024 Ene-Feb- Mar	Tri2, 2024 Abr- May- Jun-Jul- Ago- Sep/Oct-Nov-Dic	Tri3, 2024 Abr- May- Jun-Jul- Ago- Sep/Oct-Nov-Dic	Tri4, 2024 Abr- May- Jun-Jul- Ago- Sep/Oct-Nov-Dic	Tri1, 2025 Ene- Feb- Ma	Tri2, 2025 Abr- May-Jun	Tri3, 2025 Jul-Ago-Sep
Corte OCT-DIC 2023	64 días	1/10/2023	31/12/2023		Corte OCT-DIC 2023						
Verificación periódica de los instrumentos de ordenamiento territorial	55 días	2/1/2024	17/3/2024			Entrega del informe de verificación periódica					
Validación del registro de los instrumentos de ordenamiento territorial	10 días	20/3/2024	29/3/2024			Entrega del informe técnico de validación					
Corte ENE-MAR 2024	63 días	1/1/2024	31/3/2024			Corte ENE- MAR 2024					
Verificación periódica de los instrumentos de ordenamiento territorial	55 días	1/4/2024	17/6/2024			Entrega del informe de verificación periódica					
Validación del registro de los instrumentos de ordenamiento territorial	10 días	18/6/2024	28/6/2024			Entrega del informe técnico de validación					
Corte ABR-JUN 2024	62 días	1/4/2024	30/6/2024			Corte ABR- JUN 2024					
Verificación periódica de los instrumentos de ordenamiento territorial	55 días	1/7/2024	16/9/2024			Entrega del informe de verificación periódica					
Validación del registro de los instrumentos de ordenamiento territorial	10 días	17/9/2024	30/9/2024			Entrega del informe técnico de validación					
Corte JUL-SEP 2024	64 días	1/7/2024	30/9/2024			Corte JUL-SEP 2024					
Verificación periódica de los instrumentos de ordenamiento territorial	50 días	1/10/2024	16/12/2024			Entrega del informe de verificación periódica					
Validación del registro de los instrumentos de ordenamiento territorial	15 días	17/12/2024	31/12/2024			Entrega del informe técnico de validación					

SOT, 2023

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 2024, 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 veinticuatro (824) gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales, dando un total de mil sesenta y nueve (1069) Gobiernos Autónomos Descentralizados.

Se deberá considerar que, pese a que el objetivo institucional apunta a verificar y validar 1069 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, Análisis y Estudios Territoriales establecida en la Reforma al Estatuto Orgánico de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, en el literal b del numeral 1.2.2.1, donde se menciona: “Articular la gestión de la información referente a la planificación territorial, uso y gestión del suelo para los sistemas de información; y a la ciudadanía en general; así mismo, en el literal f: “Articular la incorporación de 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 institución;”, 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, Análisis y Estudios Territoriales 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.

Consideraciones generales

Para esta acción programada se tomará en consideración la alineación al plan nacional de desarrollo “Creando Oportunidades” 2021-2025.

ANEXO 1

APC-001

**Tipos de infracciones en los que podría
incurrir el GAD de acuerdo con los resultados
de la evaluación de las fases 1 y 2**

**ANEXO1-APC-
001-2024**

ANEXO 1. Tipos de infracciones en los que podría incurrir el GADM de acuerdo con los resultados de la evaluación de las fases 1 y 2 de la APC-001-2024

La tabla a continuación contiene los tipos de infracciones en los que podría incurrir el GAD de acuerdo con los resultados de la evaluación de las fases 1 y 2. Cabe destacar que la tabla es orientativa y la definición específica de la infracción en caso de incumplimiento dependerá de cada caso específico.

Tabla ANEXO 1-APC001-2024. Tipos de infracciones en los que podría incurrir el GAD de acuerdo con los resultados de la evaluación de las fases 1 y 2

Resultado	Fase 1	Fase 2A	Fase 2B	Tipo de infracción	Artículo - Ley
R1: F1 ⁴² +E1(F2) ⁴³	Cumple	Cumple o N/A	Cumple o N/A	Sin infracción	N/A
R2: F1+E2(F2)	Cumple	Cumple o N/A	Incumple	Infracción grave	Art. 107. 1 - LOOTUGS
R3: F1+E3(F2)	Cumple	Incumple	Cumple o N/A	Infracción Leve	Art. 106. 2 - LOOTUGS
R4: F1+E4(F2)	Cumple	Incumple	Incumple	Infracción grave	Art. 107. 1 - LOOTUGS
R5: F1+E1(F2)	Incumple	Cumple o N/A	Cumple o N/A	Infracción Leve	Art. 106. 1 - LOOTUGS
R6 ⁴⁴ : F1+ E2(F2)	Incumple	Cumple o N/A	Incumple	Infracción Leve	Art. 106. 1 - LOOTUGS
				Infracción grave	Art. 107. 1 - LOOTUGS
R7 F1+ E3(F2)	Incumple	Incumple	Cumple o N/A	Infracción muy grave	Art. 108. 1b - LOOTUGS
R8: F1+ E4(F2)	Incumple	Incumple	Incumple	Infracción muy grave	Art. 108. 1b - LOOTUGS

Fuente: LOOTUGS, 2016. **Elaboración:** DUGS, 2023

En caso de que no se encause dentro de lo expuesto en la tabla que precede, se deberá realizar un análisis puntual del caso y justificar la tipificación de la infracción en el marco legal vigente.

⁴² F1 = Cumplimiento o Incumplimiento en la Fase 1.

⁴³ E1-2-3-4 (F2) = Cumplimiento o Incumplimiento de la Fase 2 según el escenario evaluado.

⁴⁴ En este tipo de resultado se podrán iniciar dos procesos sancionatorios, tanto por aprobar o aplicar instrumentos de ordenamiento territorial contrarios a la ley, siempre que no se hubiera sancionado antes por esta infracción, como, por incumplir el deber de control y sanción de las infracciones al ordenamiento territorial, debido a que dichas infracciones evalúan actos diferentes.

ANEXO 2

APC-001

**Selección de Gobiernos Autónomos
Descentralizados Municipales a los que se
aplicará la Acción Programada de Control No.
APC-001-2024**

**ANEXO2-APC-
001-2024**

ANEXO 2. Selección de Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales a los que se aplicará la Acción Programada de Control No. APC-001-2024 “Evaluación de los procesos de control y emisión de actos administrativos y normativos respecto al cumplimiento de la legislación nacional y local sobre protección del patrimonio material inmueble”

1. Antecedentes

La Resolución No. SOT-DS-2023-013 “Código Sustantivo de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo”, en su artículo 40, 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. entidades sujetas a 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 APC-001-2024 “Evaluación de los procesos de control y emisión de actos administrativos y normativos respecto al cumplimiento de la legislación nacional y local sobre protección del patrimonio material inmueble”, en su parte pertinente al título 3 “Entidad pública sujeta a control” (página 41), determina que, “El nivel de gobierno municipal serán las entidades públicas sujetas a control mediante la presente acción programada, para lo cual se definirá una muestra específica”.

Para la determinación de los GADM a evaluarse, con fecha 23 de mayo de 2023, se remite mediante oficio Nro. SOT-INOT-0170-2023-O al Instituto Nacional de Patrimonio Cultural, la solicitud de información correspondiente a:

- Informe detallando los GAD municipales y metropolitanos que registren mayores afectaciones y/o destrucción del patrimonio inmueble.

En caso de existir, información referencial de los GAD municipales y metropolitanos que registren:

- Ordenanzas – Normativas relacionadas al patrimonio y/o delimitación de zonas patrimoniales.
- Otra información que se considere pertinente poner en conocimiento de esta Superintendencia, referente a afectaciones a patrimonio.

De lo cual, mediante Oficio Nro. INPC-DAJ-2023-0105-O, de fecha 27 de julio de 2023, el INPC, remite la siguiente información:

- Matriz de Afectaciones (2021-2023).
- Expedientes correspondientes a la matriz de afectaciones.
- Matriz de Acuerdos Ministeriales de Patrimonio Cultural Nacional (actualizado a junio 2023).

En la información remitida se encuentran 24 expedientes, en los cuales consta la siguiente documentación:

- Informe Técnico
- Informe Jurídico
- Ficha de Inventario del Bien Patrimonial
- Información Complementaria

Adicional, con fecha 11 de diciembre de 2023, mediante Oficio Nro. INPC-DTZ6-2023-0550-O, la dirección técnica zonal 6, remite un nuevo expediente correspondiente a un bien inmueble ubicado en el cantón Azogues, Provincia de Cañar.

Consecuentemente, se registra un total de 25 expedientes remitidos por el INPC localizados en 14 cantones que tienen sus respectivos Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales y Metropolitanos, estos fueron revisados en conjunto para la definición de la muestra. El presente documento evidencia la distribución territorial de los mismos y determina que se deberá analizar la totalidad de expedientes, por la relevancia de cada uno de los casos y la obligación nacional de proteger el patrimonio cultural.

2. Definición y distribución espacial de los casos de estudio

Para la selección y distribución de los casos a analizarse durante la ejecución de la APC-001-2024 “Evaluación de los procesos de control y emisión de actos administrativos y normativos respecto al cumplimiento de la legislación nacional y local sobre protección del patrimonio material inmueble” se aplica una **muestra no probabilística**, la cual, plantea un procedimiento de selección orientado por las características técnicas de desarrollo de la acción de control, más que por un criterio estadístico de generalización.

Se utiliza esta tipología de selección de casos debido a que su aplicación está orientada a determinados estudios que requieren una cuidadosa y controlada elección de casos con ciertas características especificadas previamente en el desarrollo de los parámetros a evaluar durante la ejecución de la Acción Programada de Control.

En la presente acción, los casos a estudiarse corresponden a bienes inmuebles patrimoniales inventariados que, mediante informes técnicos y jurídicos remitidos por el Instituto Nacional de Patrimonio Cultural, registran condiciones de deterioro o destrucción total o parcial.

A continuación, se muestra la Tabla A-02.1 que contiene la información básica de los 25 expedientes remitidos por el INPC, los cuales se distribuyen sobre el territorio, así:

Tabla A-02.1 Distribución de los expedientes remitidos por el INPC

No.	Zona	Provincia	Cantón	Código del bien	Fecha informe técnico INPC
1	IZ 1	Carchi	Bolívar	IBI-04-02-50-000-000013	27 de marzo 2023
2		Imbabura	Otavaló	IBI-10-04-52-000-000005	30 de diciembre de 2022
3		Imbabura	Urcuquí	IBI-10-06-50-000-000022	9 de abril de 2018
4	IZ 2	Pichincha	Cayambe	IBI-17-02-01-000-000005	6 de agosto 2021
5		Pichincha	Cayambe	IBI-17-02-01-000-000006	9 de mayo 2023
6	IZ 3	Cotopaxi	Latacunga	IBI-05-01-04-000-000038	31 de octubre de 2022
7		Cotopaxi	Latacunga	CU-05-01-04-000-000035	27 de octubre de 2022
8		Cotopaxi	Latacunga	IBI-05-01-04-000-000000 Cód. Ant. BI-05-01-04-000-09-00279	8 de noviembre de 2022
9		Cotopaxi	Latacunga	IBI-05-01-04-000-000050	7 de noviembre de 2022
10		Tungurahua	Mocha	IBI-18-04-50-000-000001	5 de mayo de 2023
11		Chimborazo	Riobamba	4H4-07-267.	30 de noviembre de 2022
12		Chimborazo	Riobamba	4H4-07-025	9 de noviembre 2022 (I.J)
13		Chimborazo	Riobamba	4H4-07-423	10 de marzo de 2022
14		Chimborazo	Riobamba	4H4-07-035	15 de diciembre de 2022 (I.J)
15		Manabí	Rocafuerte	EP-13-12-50-000001	28 de noviembre de 2022
16	IZ 4	Manabí	Sucre	IBI-13-14-01-000- 000009	28 de marzo de 2023

No.	Zona	Provincia	Cantón	Código del bien	Fecha informe técnico INPC
17	IZ 5-8	Guayas	Daule	IBI-09-06-50-000-000001	13 de febrero de 2023
18		Guayas	Guayaquil	IBI-09-01-03-000-000009.	09 de febrero de 2023
		Guayas	Guayaquil	IBI-09-01-03-000-000028	24 de mayo 2022
		Guayas	Guayaquil	IBI-09-01-03-000-000011	29 de noviembre de 2022
21	IZ 6	Guayas	Guayaquil	IBI-09-01-03-000-000035	28 de julio de 2022
22		Cañar	Cañar	IBI-03-03-50-000-000068	14 de septiembre de 2022
23		Cañar	Azogues	IBI-03-01-50-000-000023	30 de junio de 2023
24		Azuay	Cuenca	BI-01-01-07-000-000200.	12 de mayo de 2021
25	IZ 9	Pichincha	Quito	Número de predio 637373	16 de marzo de 2023

Elaboración: DUGS, 2024.

Como se evidencia en la Tabla A-01.1, los casos de análisis presentan la siguiente distribución en relación con su competencia territorial:

- Intendencia Zonal 1: 3 casos equivalente al 12%
- Intendencia Zonal 2: 2 casos equivalente al 8%
- Intendencia Zonal 3: 9 casos equivalente al 36%
- Intendencia Zonal 4: 2 casos equivalente al 8%
- Intendencia Zonal 5-8: 5 casos equivalente al 20%
- Intendencia Zonal 6: 3 casos equivalente al 12%
- Intendencia Zonal 9: 1 caso equivalente al 4%

Mediante Resolución Nro. SOT-DS-2024-001, de 4 de enero 2024, el Superintendente aprueba el Plan Anual de Control (PAC) y el Plan Anual de Vigilancia (PAV) de la SOT correspondientes al año 2024.

Mediante Memorando Nro. SOT-IGOT-0110-2024-M, de fecha 30 de marzo de 2024, la Intendente General da inicio a la acción programada de control APC-001-2024 en la cual consta el Anexo 2 – Definición de muestra APC-001-2024, con 25 casos de análisis.

Durante el mes de mayo de 2024, la Intendencia Zonal 5-8 tuvo una reducción del personal técnico, por lo cual, mediante Memorando Nro. SOT-IZ5_8-0283-2024-M solicita una reforma al PAC.

Mediante Memorando Nro. SOT-IGOT-0176-2024-M de fecha 17 de mayo de 2024, la Intendente General en respuesta a autoriza menciona, entre otros, “(...) autorizo la reducción de muestra para la Acción de Control APC-001 en función de la capacidad operativa de la Intendencia Zonal 5_8 (...)”.

En virtud de lo expuesto, debido a la reducción de la capacidad operativa de la Intendencia Zonal, se reducen aleatoriamente dos (2) casos de análisis, con lo cual, la muestra correspondiente a la APC-001-2024 alcanza 23 casos y se distribuye de la siguiente manera (ver Tabla A-02.2 y Figura A-01.1):

Tabla A-02.2 Expedientes de análisis APC-001-2024

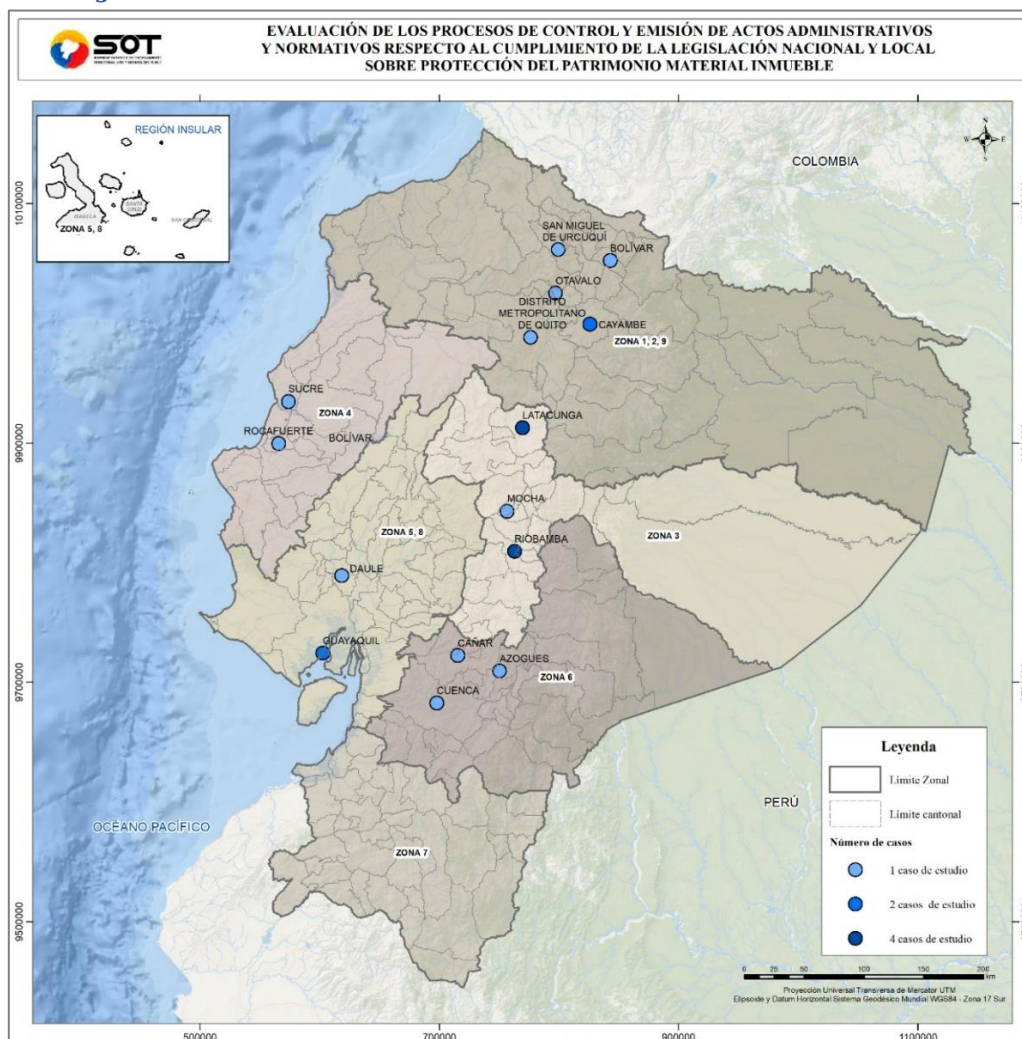
No.	Zona	Provincia	Cantón	Código del bien	Fecha informe técnico INPC
1	IZ 1	Carchi	Bolívar	IBI-04-02-50-000-000013	27 de marzo 2023
2		Imbabura	Otavalo	IBI-10-04-52-000-000005	30 de diciembre de 2022
3		Imbabura	Urcuquí	IBI-10-06-50-000-000022	9 de abril de 2018
4	IZ 2	Pichincha	Cayambe	IBI-17-02-01-000-000005	6 de agosto 2021
5		Pichincha	Cayambe	IBI-17-02-01-000-000006	9 de mayo 2023
6		Cotopaxi	Latacunga	IBI-05-01-04-000-000038	31 de octubre de 2022
7	IZ 3	Cotopaxi	Latacunga	CU-05-01-04-000-000035	27 de octubre de 2022
8		Cotopaxi	Latacunga	IBI-05-01-04-000-000000	8 de noviembre de 2022

No.	Zona	Provincia	Cantón	Código del bien	Fecha informe técnico INPC
				Cód. Ant. BI-05-01-04-000-09-00279	
9	IZ 4	Cotopaxi	Latacunga	IBI-05-01-04-000-000050	7 de noviembre de 2022
10		Tungurahua	Mocha	IBI-18-04-50-000-000001	5 de mayo de 2023
11		Chimborazo	Riobamba	4H4-07-267.	30 de noviembre de 2022
12		Chimborazo	Riobamba	4H4-07-025	9 de noviembre 2022 (I.J)
13		Chimborazo	Riobamba	4H4-07-423	10 de marzo de 2022
14		Chimborazo	Riobamba	4H4-07-035	15 de diciembre de 2022 (I.J)
15	IZ 4	Manabí	Rocafuerte	EP-13-12-50-000001	28 de noviembre de 2022
16		Manabí	Sucre	IBI-13-14-01-000- 000009	28 de marzo de 2023
17	IZ 5-8	Guayas	Daule	IBI-09-06-50-000-000001	13 de febrero de 2023
18		Guayas	Guayaquil	IBI-09-01-03-000-000009.	09 de febrero de 2023
21		Guayas	Guayaquil	IBI-09-01-03-000-000035	28 de julio de 2022
22	IZ 6	Cañar	Cañar	IBI-03-03-50-000-000068	14 de septiembre de 2022
23		Cañar	Azogues	IBI-03-01-50-000-000023	30 de junio de 2023
24		Azuay	Cuenca	BI-01-01-07-000-000200.	12 de mayo de 2021
25	IZ 9	Pichincha	Quito	Número de predio 637373	16 de marzo de 2023

Elaboración: DUGS, 2024.

Finalmente, se presenta territorialmente la distribución geográfica de los casos remitidos por el INPC, mediante la Figura A-01.1, como se muestra a continuación:

Figura A-01.1 Distribución territorial de los casos de estudio APC-001-2024



Elaboración: DUGS, 2024.

3. Consideración general para la ejecución de la acción programada de control

La Acción Programada de Control 001 del año 2024 “Evaluación de los procesos de control y emisión de actos administrativos y normativos respecto al cumplimiento de la legislación nacional y local sobre protección del patrimonio material inmueble” deberá aplicarse sobre el número total de unidades territoriales establecido en el presente documento. En caso de presentarse alguna situación particular respecto a las entidades sujetas a control asignadas, la Intendencia Zonal respectiva deberá informar a la Intendencia Nacional de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo para las acciones que se consideren pertinentes